



ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В НОВОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ЦИКЛЕ

Материалы международной научно-практической конференции

Иркутск, 23 сентября 2021 года



Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Байкальский государственный университет

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В НОВОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ЦИКЛЕ

Материалы международной научно-практической конференции

Иркутск, 23 сентября 2021 года

Текстовое электронное издание

Иркутск
Издательский дом БГУ
2021

© ФГБОУ ВО «БГУ», 2021
ISBN 978-5-7253-3074-8

УДК 342 (06)
ББК 67.400

Издается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Редакционная коллегия

проф. В. В. Игнатенко, проф. В. В. Чуксина, проф. Н. В. Васильева,
доц. Е. М. Якимова (отв. ред.), доц. С. Н. Слободчикова (отв. ред.),
доц. Э. И. Девицкий

Трансформация публичной власти в новом конституционном цикле : материалы междунар. науч.-практ. конф., Иркутск, 23 сент. 2021 г. / отв. ред. Е. М. Якимова, С. Н. Слободчикова. – Иркутск : Изд. дом БГУ, 2021. – 115 с. – Режим доступа: lib-catalog@bgu.ru. – Текст: электрон.

ISBN 978-5-7253-3074-8.

Представлены материалы международной научно-практической конференции «Трансформация публичной власти в новом конституционном цикле», проводимой в рамках II Байкальского юридического форума, организатором которого выступил Байкальский государственный университет. Статьи участников конференции посвящены актуальным проблемам и перспективам трансформации российского законодательства в рамках совершенствования отечественной модели публичной власти на современном этапе.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, работников органов публичной власти, а также для широкого круга читателей, проявляющих интерес к проблемам организации и функционирования публичной власти в России.

Научное электронное издание

Минимальные системные требования:

веб-браузер Internet Explorer версии 6.0 и более поздние, Opera версии 7.0
и более поздние, Google Chrome 3.0 и более поздние.

Компьютер с доступом к сети Интернет.

Минимальные требования к конфигурации и операционной системе компьютера определяются требованиями перечисленных выше программных продуктов.

Издается в авторской редакции

Подписано к использованию 27.12.2021.

Объем 1,43 Мб.

Байкальский государственный университет.

664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

<http://bgu.ru>.

© ФГБОУ ВО «БГУ», 2021

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Аксенов В. А.</i> Административно-правовое регулирование риэлторской деятельности в Российской Федерации	5
<i>Васильева Н. Ю.</i> Правовой диссонанс в вопросах регионального государственного контроля за пунктами отгрузки древесины.....	11
<i>Голокова К. В., Данилина А. С.</i> Особая юридическая природа общероссийского голосования.....	15
<i>Игнатьева И. В.</i> Международно-правовые аспекты борьбы с коррупцией	23
<i>Колосов А. В.</i> Юридические гарантии прав граждан в сфере информационных отношений: институциональный аспект	30
<i>Колосов Н. В.</i> Бюджетные полномочия органов публичной власти федеральной территории «Сириус»	35
<i>Коровин Е. М.</i> Единая система публичной власти: некоторые проблемы законодательного закрепления понятия.....	39
<i>Кустов С. С.</i> Правовой режим предоставления мер поддержки в сфере сельского хозяйства: особенности публичного управления.....	47
<i>Маслов К. В.</i> Трансформация полномочий органов обеспечения безопасности в обновленной Конституции РФ.....	53
<i>Нидер С. А.</i> Некоторые аспекты реализации военнослужащими права на улучшение жилищных условий	57
<i>Пестерева Д. В.</i> Контроль и надзор в системе МЧС России по Иркутской области	62
<i>Петров А. А.</i> Структура российской Конституции: скрытая динамика.....	67
<i>Приходько Т. В., Федорова О. В.</i> Трансформация деятельности органов публичной власти по оказанию государственных и муниципальных услуг в эпоху цифровых технологий	72
<i>Подшивалов В. Е.</i> Система и функции иных избирательных прав граждан	77
<i>Рожкова А. К.</i> Трипартизм как принцип деятельности консультативных советов (на примере стран – членов МАЭСССИ)	82
<i>Рымарев Д. С.</i> Законодательство Российской Федерации о выборах в новом избирательном цикле.....	90
<i>Хабдаев А. М.</i> К вопросу о дискуссии вокруг понятия «налоговая льгота»	95

<i>Цыганова Л. Ю.</i> К вопросу о совершенствовании законодательного регулирования деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации	101
<i>Шишкина Н. Э.</i> Конституционная реформа: новые возможности российского парламента	106
<i>Шишкин С. И.</i> Муниципальные округа в системе публичной власти	112

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РИЭЛТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье автор делает акцент на важности пробела административно-правового регулирования риэлторской деятельности, указывая на распространенность риэлторской деятельности на территории Российской Федерации. Анализируя российское законодательство, регламентирующее риэлторскую деятельность, автор обращает внимание на пробелы административного законодательства в сфере риэлторской деятельности. Вариантом решения этой проблемы представляется принятие закона о риэлторской деятельности. Обосновывается это тем, что нормы, содержащиеся в законе, способны дополнить и улучшить законодательную базу нашего государства в этой сфере.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование; лицензирование; пробелы в законодательстве; риэлторская деятельность; саморегулируемые организации.

V. A. Aksenov

ADMINISTRATIVE REGULATION OF REAL ESTATE ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

The author focuses on the importance of the gap in the administrative and legal regulation of real estate activity, pointing out the prevalence of real estate activity in the territory of the Russian Federation.

Having analyzed the Russian legislation governing real estate activity, the author draws attention to the gaps in administrative legislation in the field of real estate activity. A variant of the solution to this problem is the adoption of a law on real estate activity, justified by the fact that the norms contained in the law are able to supplement and improve the legislative base of the Russian Federation.

Key words: administrative regulation; licensing; gaps in legislation; real estate activity; self-regulatory organizations.

Прежде всего следует начать с понимания, что представляет собой риэлторская деятельность. Когда еще действовало требование об обязательном лицензировании до 2002 г. законодатель давал такое определение риэлторской деятельности – это осуществляемая юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основе соглашения с заинтересованным лицом (либо по доверенности) деятельность по совершению от его имени и за его счет либо от своего имени, но за счет и в интересах заинтересованного лица гражданско-правовых сделок с земельными участками, зданиями, строениями, сооружениями, жилыми и нежилыми помещениями и правами на них.

Некоторые исследовали предлагали свои варианты понятия риэлторской деятельности, например, А. Н. Рудяков дает следующую дефиницию риэлторской деятельности – это самостоятельный вид предпринимательской деятельности по оказанию услуг, осуществляемый в интересах клиента, предметом, которого является совершение риелтором действий, направленных на оказание помощи клиенту в заключении сделки по поводу недвижимости, минимизацию его транзакционных издержек и рисков, посредством нахождения контрагента, проведения с ним предварительных переговоров, а также совершение иных действий исключительно фактического характера для достижения указанной цели [5, с. 16].

Сущность риэлторской деятельности заключается в том, что помочь подобрать, провести сделку и проконсультировать по поводу объекта недвижимости за вознаграждение. Кроме того, риелтор может иметь в качестве клиента как одну сторону сделки по недвижимости, так и две стороны одновременно в случае, например, если стороны уже нашли друг друга и требуется лишь оформление, а также иного характера помощь по поводу объекта недвижимости.

Рынок риэлторских услуг крайне объемён. В каждом, даже небольшом, городе имеется огромное количество риэлторских агентств, которые занимаются операциями с недвижимым имуществом за вознаграждение. Данный вид деятельности представлен кодом 68.3 в общероссийском классификаторе видов экономической деятельности (далее – ОКВЭД) [2]. Согласно данным интернет-ресурса IT-компании «BDEX», которая занимается сбором статистики для исследователей и бизнеса, в Российской Федерации по состоянию на 08.09.2021 г. 2871 организация использует 68.3 ОКВЭД и 3647 индивидуальных предпринимателей, в рейтинге по количеству организаций данный вид деятельности занимает 108-е место, по числу предпринимателей 176 [4].

Риэлторские агентства действуют, как правило, обособленно и самостоятельно. Административно-правовое регулирование касается риэлторской деятельности лишь в общих моментах, не имеется какого-либо специального нормативно-правового акта о риэлторской деятельности, лицензирование риэлторской деятельности не осуществляется с 2002 г.

Стоит отметить, что далеко не каждая организация или частный агент, занимающиеся риэлторской деятельностью, имеют членство в Российской гильдии риелторов. В Российскую гильдию риелторов входит 8 агентств из Иркутской области. В Прибайкальский союз риелторов входит 13 агентств недвижимости, из них 7 это также члены Российской гильдии риелторов. Очевидно, что лишь малая доля практикующих агентств входят в те или иные объединения, осуществляют добровольную сертификацию, вырабатывают единые подходы к оказанию услуг и так далее. Конечно, в самом только Иркутске куда больше чем 13 агентств недвижимости, стоит только обратиться к поиску «ДубльГис» с запросом «агентства недвижимости» в Иркутске (популярный электронный справочник городов), где будет указано 382 позиции.

Ключевая проблема в том, что заниматься риэлторской деятельностью может любой индивидуальный предприниматель или коммерческая организа-

ция. Важно отметить, что в отношении самозанятых граждан – имеются ограничения в Федеральном законе «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»: так, не могут быть признаны самозанятыми лица, ведущие предпринимательскую деятельность в интересах другого лица на основе договоров поручения, договоров комиссии либо агентских договоров. Барьеров или каких-либо фильтров административно-правового характера для обеспечения должного уровня профессионализма не имеется – можно говорить о недавно введенном профессиональном стандарте «Специалист по операциям с недвижимостью», однако он носит рекомендательный характер. Соразмерных ограничений, которые несут качественный превентивный эффект, не имеется.

В науке имеются мнения о необходимости возвращения практики лицензирования риэлторской деятельности, предполагая повышение качества оказания риэлторских услуг [3].

Рассматривая лицензирование как основной способ административно-правового регулирования риэлторской деятельности, следует отметить, что лицензированию подвергаются наиболее важные, сложные, имеющие определенного рода потенциальную опасность сферы деятельности.

Следует отметить, что многие риски осуществления сделок с недвижимостью устранены законодателем. Например, при продаже недвижимости обязательным элементом процедуры сделки является государственная регистрация недвижимости, а это как минимум защита от двойных продаж, продаж залоговых квартир и так далее. Хотя процедура регистрации недвижимости не полностью купирует риски возникновения мошеннических действий. Можно отметить, например, реформы с использованием эскроу-счетов. Законодатель, осуществив изменения в Федеральном законе «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», защитил права дольщиков и теперь дольщики не смогут потерять денежные средства, если застройщик не достроит объект долевого строительства. Средства на эскроу-счете будут лежать в банке и направляться застройщику после сдачи объекта, кроме того средства эскроу-счета на долевое строительство застрахованы агентством по страхованию вкладов.

Вполне вероятно, что лицензирование поспособствует некоторому повышению уровня качества оказания риэлторских услуг, негативным образом повлияет на общий рост числа агентств недвижимости и затруднит «вход на рынок». Но возникает вопрос соразмерности: насколько такая ресурсоемкая и сложная процедура лицензирования необходима. Думается, можно вполне обойтись более мягкими и менее ресурсозатратными инструментами административно-правового регулирования.

Имеется позиция законодателя, когда был внесен законопроект № 190183-4 ФЗ «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», где прозвучала позиция Комитета Государственной Думы ФС РФ по собственности, что за период дей-

ствия лицензирования количество недобросовестных риелторов не уменьшилось, кроме того, имеет место быть контроль регистрирующих органов, нотариусов и саморегулирующих организаций (далее – СРО) риелторов [1].

Рассматривая позицию Комитета по собственности, стоит отметить, что государственные органы, осуществляющие регистрацию, в первую очередь отвечают за проверку подлинности документов, точность и правильность сведений об объектах недвижимости и т. д. Ответственность «Росреестра» предусмотрена статьей 66 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости». Скажем, если стороны в договор не включают акт приема-передачи или не составят его отдельно – регистратор попросит его донести и не осуществит регистрацию. Несомненно, «Росреестр» оказывает крайне положительное влияние на прозрачность и чистоту сделок с недвижимостью, но задача Федеральной службы регистрация сделки, а не «сопровождение». Отдельные вопросы сопровождения сделки – задача уже самих сторон сделки или риэлторов.

Анализируя роль нотариальных органов, важно отметить, что большинство сделок с недвижимостью проводится без нотариального удостоверения. Сделки купли-продажи недвижимости требуют лишь простую письменную форму, лишь небольшая часть сделок требует обязательного нотариального удостоверения.

Затрагивая роль саморегулируемых организаций, то участие в них риелторам не обязательно. СРО задают требования к членам риэлторским агентствам, однако они не могут воздействовать на не членов, а добровольно вступать в СРО у риэлторов желания, как правило, не имеется.

Таким образом, вышеуказанные органы оказывают благоприятное влияние на чистоту и прозрачность сделок, однако сложно говорить о том, что контроль вышеуказанных органов позволяет отказаться от административно-правового регулирования риэлторской деятельности.

Оставить без надлежащего административно-правового регулирования риэлторскую деятельность – безответственно, поскольку рынок услуг крайне объемный и встречается повсеместно. Это существенные, важные, актуальные общественные отношения, которые требуется урегулировать. Жесткие инструменты регулирования в виде, например, лицензирования несоразмерны.

Оптимальным и сбалансированным решением в вопросе регулирования риэлторской деятельности является введение обязательного членства в СРО риелторам по правилам части 2 статьи 5 Федерального закона «О саморегулируемых организациях». Для реализации понадобится принятие отдельного Федерального закона о риэлторской деятельности.

Подобная инициатива затруднит выход на рынок некачественных риелторов в больших количествах, появятся хоть какие-то требования, фильтр от некомпетентности и невежества. Требования СРО более практико-ориентированы и не перегружены. Например, Прибайкальский союз риелторов проверяет у своего члена – наличие нежилого помещения офиса, уголка потребителя и типовые формы договора. Минимальный базис, который необходим любому агентству. СРО сможет выдвигать разные требования в зависимости от региона или иных

особенностей. Наличие гибких требований, весьма, существенное достоинство. Деятельность СРО также предусматривает аттестацию, возможность обучения персонала. Кроме всего прочего, обязательное членство в СРО не представляет собой излишнее административное регулирование, не ресурсоемкое и в целом подобная практика обязательного членства вполне успешно работает касательно оценочных компаний, строителей, изыскателей и так далее.

Из недостатков возможно появление СРО, цель которых не качественное воздействие на членов-участников, а способ быстро и легально заняться риэлторской деятельностью, однако принятие закона о риэлторской деятельности вполне может побороться с данным явлением заложив минимальные стандарты в своих нормах.

Принятие данного закона кардинально сможет решить проблему пробела административно-правового регулирования риэлторской деятельности. Появится понятие, что такое риэлторская деятельность, риелтор, принципы риэлторской деятельности, правила, минимальные требования для риэлторов, например, наличие того или иного вида образования или статуса.

Таким образом, наличие пробела в административно-правовом регулировании риэлторской деятельности отрицательным образом влияет на данные общественные отношения.

Игнорировать данные общественные отношения представляется безответственным, поскольку они распространены повсеместно и значительны. Исключительно надеяться на добросовестность и ответственный подход риэлторов легкомысленно. Органы государственной власти, несомненно, оказывают влияние на купирование потенциальных рисков от ненадлежащей риэлторской деятельности, однако без прямого регулирования – их влияние носит скорее косвенный характер.

Излишне жесткое административно-правовое регулирование – несоразмерно, поскольку можно обойтись более подходящими инструментами правового регулирования, кроме того, риски ненадлежащей риэлторской деятельности носят в большей степени экономический и временной характер, однако имеет место быть и юридический характер рисков.

Оптимальный способ решения данной проблемы – принятие отдельного федерального закона о риэлторской деятельности, который бы ввел обязательное членство в СРО, ввел понятия, принципы риэлторской деятельности, требования для риэлторов, установил базу для дальнейшего качественного развития общественных отношений в сфере риэлторской деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Законопроект № 190183-4 «Система обеспечения законодательной деятельности». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/190183-4> (дата обращения: 08.09.2021).

2. ОК 029-2014 (КДЕС Ред.2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности : приказ Федер. агентства по техн. регулированию

и метрологии от 31 янв. 2014 г. № 14-ст // Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 08.09.2021).

3. Пироженко Ю. А. Проблемы правового регулирования риэлторской деятельности в Российской Федерации / Ю. А. Пироженко // Наука, образование и культура. – 2019. – № 9 (43). – С. 34–36.

4. Рейтинг видов деятельности ОКВЭД с расшифровкой BDEX]. – URL: <https://bdex.ru/okved> (дата обращения 08.09.2021).

5. Рудяков А. Н. Правовое регулирование гражданских отношений в сфере риэлторской деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Рудяков. – Москва, 2017. – 27 с.

Информация об авторе

Аксенов Вадим Аркадьевич – магистрант кафедры конституционного и административного права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: aksenov.vadim.voneska@gmail.com.

Научный руководитель

Кириянова Ольга Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: KirianovaOV@bgu.ru.

Author

Aksenov Vadim Arkadievich – post-graduate student of the Chair of Constitution and Administrative Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: aksenov.vadim.voneska@gmail.com.

Scientific adviser

Kirianova Olga Viktorovna – Ph. D. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: KirianovaOV@bgu.ru.

ПРАВОВОЙ ДИССОНАНС В ВОПРОСАХ РЕГИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ПУНКТАМИ ОТГРУЗКИ ДРЕВЕСИНЫ

В статье проведено исследование института регионального государственного контроля за пунктами приема, переработки и отгрузки древесины. На основании законотворческой практики субъектов Российской Федерации рассмотрены положительные и отрицательные аспекты осуществления регионального государственного контроля за пунктами приема, переработки и отгрузки древесины, проанализированы изменения лесного законодательства в 2021 г. в части осуществления Федерального лесного контроля, регулирования деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей в сфере обращения с природными ресурсами. Выявлены проблемы правового регулирования и правоприменительной практики при осуществлении государственного контроля.

Ключевые слова: региональный государственный контроль; порядок организации деятельности; пункты приема; переработки и отгрузки древесины; эффективность деятельности.

N. Yu. Vasileva

LEGAL DISCUSSION IN ISSUES OF REGIONAL STATE CONTROL OF WOOD SHIPPING POINTS

The article presents a study of the Institute of regional state control over the points of reception, processing and shipment of wood. Based on the legislative practice of the constituent entities of the Russian Federation, the positive and negative aspects of the implementation of regional state control over the points of reception, processing and shipment of wood are considered, changes in forest legislation in 2021 are analyzed, in terms of the implementation of Federal Forest control, regulation of the activities of organizations and individual entrepreneurs in the field of natural resources management. The problems of legal regulation and law enforcement practice in the implementation of state control are identified.

Key words: regional state control; organization of activities; points of reception; processing and loading of wood; efficiency of activity.

Безусловной проблемой в экологической сфере является большое количество правонарушений в сфере обращения с лесными ресурсами: так, по данным Федерального агентства лесного хозяйства [2], наибольшее количество незаконных рубок лесных насаждений в 2020 г. выявлено в Иркутской области (415.1 тыс. м³), Красноярском крае (242 тыс. м³), Забайкальском крае (60.7 тыс. м³), Приморском крае (57.5 тыс. м³). Общее количество фактов неза-

конной рубки лесных насаждений составляет 14.8 тыс. с общим объемом 1.2 млн м³. В то же время с учетом данных, изложенных в государственном докладе о состоянии и об охране окружающей среды в 2019 г., подготовленным Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации [1], начиная с 2009 г. отмечается тенденция к увеличению заготовки древесины, объем заготовленной древесины в 2020 г. составил 219.15 млн м³. Вместе с тем с 2019 г. наметилась тенденция на сокращение доли незаконных рубок в ряде субъектов РФ. Так, например, объем незаконных рубок лесных насаждений в Республике Бурятия уменьшился с 70 785 м³ до 23 700 м³, что меньше на 66 % по сравнению с 2019 г. В Красноярском крае объем незаконных рубок уменьшился с 242 000 м³ до 114 858.9 м³, что меньше на 52 % по сравнению с 2019 г. Однако в ряде субъектов Российской Федерации показатели незаконной рубки лесных насаждений остаются на довольно высоком уровне. В частности, в Иркутской области доля незаконной рубки в 2020 г. составила 415 100 м³, что на 6 % ниже по сравнению с 2019 г.

Установившаяся в субъектах Российской Федерации тенденция опережающего правового регулирования регионального государственного контроля за деятельностью пунктов приема, переработки и отгрузки древесины привела к неоднозначной судебной практике и зародила сомнения в целесообразности и правомерности указанных видов регионального контроля.

В соответствии с абзацем 4 статьи 6 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением.

Анализ законов субъектов Российской Федерации показал, что структура регулирования отношений в сфере регионального государственного контроля за пунктами отгрузки древесины во много схожа, и заключается в ведении: паспорта пункта приема древесины, ведение специального регистра пунктов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ведение организациями и индивидуальными предпринимателями журнала учета сделок с древесиной.

Вместе с тем в некоторых субъектах Российской Федерации были предприняты попытки расширить не только перечень документов, представляемый при осуществлении контроля, но и обязать субъектов регулируемых отношений представлять дополнительные сведения. Так, в Законодательное собрание Иркутской области был внесен проект № ПЗ-665 от 26.02.2020 г., согласно которому паспорта пункта приема, переработки и отгрузки древесины должен содержать, в том числе сведения о воздействии объекта на окружающую среду, обращения с отходами производства и потребления, водоснабжения и водоотведения. Вместе с тем, исходя из анализа положений федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в той или иной мере ука-

занная информация должна представляться в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, либо органы исполнительной власти субъектов, в рамках периодических деклараций. Указанные положения привели бы к дублированию полномочий контролирующих органов и, следовательно, обязанностей подконтрольных субъектов предоставлять информацию, уже находящуюся в ведении государственных органов. В качестве решения указанной проблемы видится «установление обязательности проведения проверок совместно с другими контролирующими органами, в том числе комплексных проверок» [3, с. 144].

Установление и закрепление на федеральном уровне единого порядка регионального государственного контроля за пунктами отгрузки древесины получила бы свои позитивные аспекты:

- 1) единый комплекс прав и обязанностей субъектов предпринимательской деятельности, участвующих в сфере обращения с лесными ресурсами;
- 2) единый порядок осуществления государственного контроля за пунктами отгрузки древесины и проведения административных процедур, осуществляемых в рамках контроля.

Введение единого порядка регионального государственного контроля за пунктами отгрузки древесины имело бы свои и негативные аспекты:

- 1) не позволило бы учитывать территориальные, исторические, культурные особенности субъектов Российской Федерации, а также разную степень и частоту общественной опасности совершаемых правонарушений в конкретном регионе;

- 2) различный уровень оборота древесины в конкретном субъекте Российской Федерации, территориальная близость к государственной границе Российской Федерации и соответственно возможность экспорта древесины субъектами регулируемых отношений;

- 3) лишило бы субъектов Российской Федерации доли самостоятельности в решении вопросов по охране окружающей среды;

- 4) потребовало бы увеличения штатных единиц в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Вместе с тем можно выявить и негативные аспекты существующей концепции регионального государственного контроля за пунктами отгрузки древесины, когда каждый субъект Российской Федерации самостоятельно разрабатывает и принимает законы субъекта Российской Федерации в указанной сфере:

1. Не во всех субъектах Российской Федерации приняты законы регулирующий организацию и деятельность пунктов приема, переработки и отгрузки древесины.

2. Несмотря на общие подходы по организации регионального государственного контроля за пунктами приема, переработки и отгрузки древесины, допускаются довольно большие различия в проведении административных процедур, осуществляемых в рамках контроля, в том числе, существенно отличаются сроки проведения проверок, права и обязанности организаций и индивидуальных предпринимателей, участвующих в сфере обращения с лесными

ресурсами, что в свою очередь может создавать обременительные и трудновыполнимые условия для субъектов хозяйствующей деятельности и т. д.

Вместе с тем 04.02.2021 г. был принят федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений», в связи с чем в некоторых субъектах Российской Федерации был поставлен вопрос о правомерности осуществления правового регулирования пунктов приема древесины. В частности, в Брянской и Кировской области были приняты законы о признании утратившими силу отдельных законодательных актов.

Думается, что принятые в 2021 г. законы на федеральном и региональном уровне благоприятно отразится на правовом регулировании регионального государственного контроля за пунктами отгрузки древесины.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О состоянии и об охране окружающей среды в 2019 году : гос. докл. / М-во природ. ресурсов и экологии. – URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye_doklady (дата обращения 11.10.2021).

2. Рейтинги субъектов Российской Федерации в области лесного хозяйства. объем незаконной рубки. – URL: <http://rosleshoz.gov.ru> (дата обращения: 11.10.2021).

3. Савин А. В. Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Савин. – Москва, 2011. – 206 с.

Информация об авторе

Васильева Наталья Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: vasilevanyu@mail.ru.

Author

Vasilyeva Natalia Yurievna – Ph. D. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: vasilevanyu@mail.ru.

ОСОБАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ОБЩЕРОССИЙСКОГО ГОЛОСОВАНИЯ

В статье исследуется новый для российского конституционного права механизм принятия поправок к Конституции Российской Федерации 2020 г. – общероссийское голосование. Компаративный подход в исследовании правовой природы общероссийского голосования позволил выявить уникальные черты, присущие данному явлению. Сравнение общероссийского голосования с такими институтами непосредственной демократии, как референдум, всенародное голосование, плебисцит и опрос, способствовало обособлению общероссийского голосования от институтов прямой демократии. К критериям такого обособления следует отнести: правовую природу; источник правового регулирования; сущность выносимого на голосование вопроса; субъекта – инициатора; определение результатов голосования; определение дня голосования; возможность проведения викторин; исключительное правомочие Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ в вопросе назначения наблюдателей. Кроме того, авторами статьи предлагается для определения дальнейшей правовой судьбы общероссийского голосования издать соответствующий федеральный закон либо изменить действующее законодательство в области выборов и референдумов.

Ключевые слова: конституционное право; общероссийского голосование; референдум; всенародное голосование; плебисцит; опрос.

**K. V. Golokova,
A. S. Danilina**

THE SPECIAL LEGAL NATURE OF THE ALL-RUSSIAN VOTE

The article examines a new mechanism for the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020 – the all-Russian voting-for Russian constitutional law. A comparative approach to the study of the legal nature of the all-Russian voting allowed us to identify unique features inherent in this phenomenon. The comparison of the all-Russian vote with such institutions of direct democracy as a referendum, a popular vote, a plebiscite and a poll contributed to the separation of the all-Russian vote from the institutions of direct democracy. The criteria for such separation should include: the legal nature; the source of legal regulation; the essence of the issue being put to the vote; the initiator subject; determining the results of voting; determining the voting day; the possibility of holding quizzes; the exclusive competence of the Public Chamber of the Russian Federation and the public chambers of the subjects of the Russian Federation in the appointment of observers. In ad-

dition, the authors of the article propose to issue an appropriate federal law or change the current legislation in the field of elections and referendums in order to determine the future legal fate of the All-Russian voice recognition.

Key words: constitutional law; all-Russian voting; referendum; popular vote; plebiscite; poll.

В настоящее время научное сообщество продолжает фокусироваться на изучении общероссийского голосования как одного из содержательных элементов механизма принятия поправки к Конституции Российской Федерации 2020 г. Должны отметить, что с момента его появления в научном мире разделились взгляды по поводу его юридической природы. Так, некоторые исследователи, раскрывая сущность исследуемого явления, сравнивают общероссийское голосование с референдумом. Однако важно обозначить, что общероссийское голосование является институтом народного одобрения государственных решений, тогда как референдум – институт непосредственной демократии.

Институты непосредственной демократии известны обществу с давних времен. Изначально подобные институты появились в Древней Греции, затем в Древнем Риме [2, с. 186]. Становление и развитие институтов непосредственной демократии в Европе связано с рецепцией римского права. В истории России непосредственная демократия получила свое развитие в начале XII в. в Новгородской республике. Народное собрание в республике, именуемое «вече», выполняло роль не только органа, осуществляющего государственное управление, но и осуществляло общественное самоуправление. Такой институт просуществовал вплоть до 1478 г. [2, с. 186]. На страницах отечественной истории с 1478 по 1917 г. можно заметить отголоски непосредственной демократии, которая в различных формах проявляла себя, однако с приходом к власти большевиков все кардинально изменилось. Советский период характеризуется тем, что непосредственная демократия носила лишь формальный характер в силу существовавшего в стране в тот период политического режима и формирования аутентичной модели государственного управления [6; 7, с. 63].

Возрождение институтов непосредственной демократии обусловлено становлением конституционного строя, а также трансформацией политического режима в России в начале 90-х гг. XX в. [5, с. 12]. Следует отметить, что нормативное закрепление и воплощение указанных институтов характерно для государств с демократическим политическим режимом, которых в настоящее время в мире подавляющее большинство [8, с. 309].

Невзирая на длительное существование непосредственной демократии в ретроспективе, единообразный подход к определению понятия рассматриваемого явления в юридической литературе отсутствует. К примеру, С. А. Авакьян полагает, что непосредственная демократия представляет собой «совокупность конституционно-правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления» [1, с. 388]. В. В. Комарова раскрывает сущность непосредственной демократии через ее функции [4, с. 26]. Так, выражение воли народа может

носить как императивный, так и консультативный характер. Императивный характер проявляется в том, что решение, принятое народом, не подлежит утверждению, оно обязательно для исполнения. Консультативный характер обеспечивает выявление, сопоставление воли народа и формируемого им органа власти [3, с. 78]. Кроме того, стоит отметить, что помимо термина «непосредственная демократия» в юридической литературе также встречаются такие понятия как «прямая демократия», «прямое народовластие» и «непосредственное народовластие». Полагаем, перечисленные термины являются по отношению друг к другу синонимами.

Таким образом, к отечественным формам непосредственной демократии относятся как императивные виды голосования, так и консультативные.

В группе отечественных императивных форм голосования можно выделить:

- 1) референдум (федеральный, региональный или местный);
- 2) свободные выборы на всех уровнях власти;
- 3) всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации;
- 4) отзыв депутатов и выборных должностных лиц на региональном и местном уровнях.

Что касается консультативного характера непосредственной демократии, то исходя из наименования, решение народа не является обязательным для органов публичной власти, последние самостоятельно принимают окончательное решение. Подобные институты в России реализуются преимущественно на региональном и местном уровнях. В частности, к группе отечественных консультативных форм голосования можно отнести:

- 1) опрос;
- 2) общественные (народные) обсуждения.

Важно подчеркнуть, что вышеуказанное рассредоточение таких институтов по определенным группам, не означает, что данные институты непосредственной демократии не могут меняться из императивного в консультативный и, наоборот.

Проводя сравнительно-правовое исследование общероссийского голосования и референдума, стоит отметить, что понятие референдума закреплено в пункте 53 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В данном федеральном законе референдум определяется как форма прямого волеизъявления граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме.

В статье 1 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» дополнительно раскрывается понятие федерального референдума: «референдум РФ – всенародное голосование граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам

государственного значения». Исходя из данного определения можно прийти к выводу, что референдум и есть всенародное голосование, и предположить, что законодатель отождествил эти два самостоятельных института непосредственной демократии. Однако, рассматривая процесс принятия Конституции РФ 1993 г., подобную гипотезу можно опровергнуть. Так, согласно Закону РСФСР от 16.10.1990 г. № 241-1 «О референдуме РСФСР», вопрос о принятии новой Конституции выносился на референдум, решение о проведении которого принимал Съезд народных депутатов РСФСР, а в периоды между съездами – Верховный Совет РСФСР. Сам проект Основного закона разрабатывался Конституционной комиссией, одобрялся Съездом и считался принятым на референдуме, если за него проголосовало более половины граждан РСФСР, внесенных в списки для участия в референдуме. В свою очередь, в 1993 г. Президент РФ созвал Конституционное совещание для доработки альтернативного проекта Конституции РФ и определил правовую траекторию его легитимации путем издания Указа Президента РФ от 15.10.1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции РФ». В данном нормативном акте устанавливалось, что решение о проведении голосования принимал Президент РФ, а не Съезд или Верховный Совет, сам проект разрабатывался Конституционным совещанием и им же одобрялся, а Конституция РФ считалась принятой на всенародном голосовании, если за ее принятие проголосовало 50 % избирателей, принявших участие в голосовании.

Конституционный Суд РФ, исследуя в своем заключении от 16 марта 2020 г. вопрос о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу поправки 2020 г., указал на особую юридическую природу общероссийского голосования, а также разъяснил, что данная форма народовластия не противоречит ст. 135 Основного Закона и правам гражданам на участие в такого рода голосовании, а также «отвечает общепризнанным демократическим стандартам народного волеизъявления и не может рассматриваться как противоречащее положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, как и в целом статья 2 Закона о поправке». Следовательно, общероссийское голосование способствует выражению воли народа России и не подменяет волю Федерального Собрания РФ и органов законодательной власти субъектов РФ при принятии поправки к Конституции РФ. Таким образом, представляется, что общероссийское голосование – это именно новелла 2020 г., которую следует отличать от референдума и всенародного голосования по следующим параметрам.

Во-первых, по источнику правового регулирования. В настоящее время вопросы организации и проведения федерального референдума разрешаются преимущественно в положениях ФКЗ № 5 о референдуме РФ. Порядок вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ в соответствии с частью 3 статьи 135 Основного Закона определяется федеральным конституционным законом о Конституционном Собрании Российской Федерации, который до настоящего времени не принят. Параметры общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ устанавливаются в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федера-

ции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон РФ о поправке 2020 г.).

Во-вторых, по выносимому на голосование вопросу. Предметный вопрос общероссийского голосования – одобрение населением государственных решений. На референдуме население принимает решение по вопросам государственного значения, а на всенародном голосовании народом принимается новая Конституция РФ.

Во-третьих, по инициативе проведения. Инициатива проведения общероссийского голосования согласно Закону РФ о поправке 2020 г. принадлежит исключительно Президенту РФ, а инициатива проведения федерального референдума может принадлежать гражданам. В свою очередь, инициатива проведения всенародного голосования принадлежит Конституционному Собранию РФ.

В-четвертых, по признанию голосования состоявшимся. В Законе РФ о поправке 2020 г. количество участников общероссийского голосования, необходимое для признания такого голосования состоявшимся, не устанавливается. В свою очередь, и референдум, и всенародное голосование признаются состоявшимся, только если в голосовании приняло участие более половины всех участников, включенных в списки.

Следует отметить, что приведенный перечень компаративных параметров не является исчерпывающим, но однозначно свидетельствует в пользу того, что общероссийское голосование – это новелла 2020 г., имеющая особую юридическую природу, отличную от природы федерального референдума и всенародного голосования.

В современной науке общероссийское голосование в различных источниках связывают с еще одной формой непосредственной демократии – плебисцитом. Однако в нормативно-правовых актах Российской Федерации положения о плебисците отсутствуют. В России вопросы и внешнеполитического и внутригосударственного характера могут решаться посредством проведения референдума.

Сопоставляя общероссийское голосование с референдумом и всероссийским голосованием, представляется верным сравнить его также с опросом. Решение, принятое по результатам опроса, носит консультативный характер и этим отличается от общеобязательного решения, принятого на общероссийском голосовании. Вместе с тем в отечественном правовом пространстве опрос можно реализовать только на региональном и муниципальном уровнях, а общероссийское голосование, наоборот, только на всей территории Российской Федерации.

Исследовав и сравнив общероссийское голосование с формами непосредственной демократии, можно выделить отличительные черты общероссийского голосования как самостоятельного правового института в отечественной конституционно-правовой модели народовластия.

Во-первых, как отметил Президент РФ, общероссийское голосование – это заключительный элемент вступления поправки к Конституции РФ в законную силу в многоуровневом механизме утверждения поправок.

Во-вторых, общероссийское голосование является институтом народного одобрения (а не принятия) государственных решений.

Во-третьих, правовое регулирование общероссийского голосования осуществляется Законом РФ о поправке 2020 г. и воплощается в правоприменительных актах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В-четвертых, вопрос общероссийского голосования – одобрение населением изменений положений глав 3–8 Конституции РФ, предложенных Президентом РФ, одобренных и принятых Федеральным Собранием РФ и одобренных законодательными органами государственной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

В-пятых, инициатива проведения общероссийского голосования принадлежит исключительно Президенту РФ.

В-шестых, Закон РФ о поправке 2020 г. не устанавливает необходимое количество участников для признания голосования состоявшимся, определяя только необходимое количество голосов для признания изменений, внесенных в Основной Закон одобренными – необходимо одобрение более половины граждан РФ, принявших участие в общероссийском голосовании.

В-седьмых, порядок проведения общероссийского голосования отличается спектром особенностей. Так, общероссийское голосование можно назначить не только на воскресенье, но и на любой другой день недели (например, на среду), который объявляется нерабочим. Вместе с тем подобный вид голосования может быть объектом лотерей и викторин. Так, с 25 июня по 1 июля 2020 г. была проведена викторина «Конституция – это я», целью которой являлось привлечение народного внимания к данному голосованию и стимулирование к участию в столь значимом конституционном событии. Еще одна особенность – политические партии и иные общественные объединения не имеют право назначать наблюдателей за проведением голосования на общероссийском голосовании. Таким правом обладают только Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов РФ.

Стоит отметить, что перечень отличительных критериев общероссийского голосования является открытым, но вместе с тем доказывает появление в отечественной конституционно-правовой модели народовластия самостоятельного института, имеющего особую юридическую природу.

Таким образом, российское конституционное право в 2020 г. столкнулось с новым правовым явлением, природа которого до настоящего времени не обозначена, поэтому общероссийское голосование нуждается в конституционно-выверенном законодательном обеспечении. В связи с этим видится два варианта решения выявленной проблематики:

1) рассматривать общероссийское голосование как новую форму волеизъявления граждан, что соответственно, позволяет говорить о выделении самостоятельного института народовластия;

2) преобразовать общероссийское голосование в одну из разновидностей референдума, а равно расширить круг вопросов, которые могут выноситься на референдум.

Таким образом, в дальнейшем законодатель должен либо предусмотреть появление предметного федерального закона, определяющего правую природу, порядок организации и проведения общероссийского голосования, либо изменить действующее рамочное законодательство в области выборов и референдумов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. В 2 т. Т. 2 / С. А. Авакьян. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 912 с.
2. Авдеев Д. А. Институты непосредственной демократии в Российской Федерации / Д. А. Авдеев // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2020. – № 5–2 (44). – С. 186–189.
3. Комарова В. В. Механизмы непосредственной демократии современной России / В. В. Комарова. – Москва : Директ-Медиа, 2014. – 559 с.
4. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии : учеб. пособие по спецкурсу / В. В. Комарова. – Москва : Директ-Медиа, 2014. – 424 с.
5. Слободчикова С. Н. К вопросу о конституционно-правовой регламентации принципа свободных выборов в России / С. Н. Слободчикова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 4. – С. 11–15.
6. Слободчикова С. Н. Правовая природа сроков в российском избирательном праве / С. Н. Слободчикова // Академический юридический журнал. – 2014. – № 3 (57). – С. 48–54.
7. Слободчикова С. Н. Содержание конституционно-правовой модели свободных выборов в России / С. Н. Слободчикова // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 3. – С. 63–70.
8. Якимова Е. М. Свободные выборы как международный избирательный стандарт / Е. М. Якимова // Евразийский интеграционный проект: цивилизационная идентичность и глобальное позиционирование : материалы междунар. Байкал. форума. – Иркутск, 2018. – С. 309–311.

Информация об авторах

Голокова Кристина Владимировна – студент 4 курса направления «Правовое обеспечение национальной безопасности», Институт государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: k.golokova4@gmail.com.

Данилина Анастасия Сергеевна – студент 4 курса направления «Правовое обеспечение национальной безопасности», Институт государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: nastya.danilina.00.00@mail.ru.

Научные руководители

Слободчикова Светлана Николаевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: SlobodchikovaSN@bgu.ru.

Якимова Екатерина Михайловна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: YakimovaEM@bgu.ru.

Authors

Golokova Kristina Vladimirovna – 4th year student of the direction of legal support of national security, Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: k.golokova4@gmail.com.

Danilina Anastasia Sergeevna – 4th year student of the direction of legal support of national security, Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: nastya.danilina.00.00@mail.ru.

Scientific advisers

Slobodchikova Svetlana Nikolaevna – Ph. D. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: SlobodchikovaSN@bgu.ru.

Yakimova Ekaterina Mikhailovna – Ph. D. (Law), Associate Professor, Head. Department of Constitutional and Administrative Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: YakimovaEM@bgu.ru.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

В статье рассмотрены международно-правовые аспекты противодействия коррупции. Целью исследования является изучение современного состояния борьбы с коррупцией на международном уровне. В качестве предметов исследования выступают нормы международно-правовых актов, направленные на борьбу с коррупцией. В ходе исследования были использованы такие методы, как анализ, сравнение, классификация, изучение и анализ литературы. Представлен анализ международных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией. Проанализированы формулировки понятия «коррупция», представленные в международных актах, и выделены ее существенные признаки. Представлено описание универсального, регионального и двустороннего уровней антикоррупционного взаимодействия. Охарактеризованы три модели борьбы с коррупцией, реализуемые в разных странах. Рассмотрены основные направления сотрудничества государств в области розыска лиц, преследуемых за совершение коррупционных преступлений. В качестве результатов исследования авторы предлагают возможные инструменты борьбы с коррупционными явлениями, совершенствование существующих методов и средств, а также анализ возможностей развития сотрудничества государств в данном направлении. На основании проведенного исследования авторы пришли к выводу о том, что борьба с коррупцией является одной из приоритетных задач мирового сообщества, но, несмотря на сформировавшуюся основу противодействия коррупции, данное направление международных отношений нуждается в совершенствовании и принятии новых мер.

Ключевые слова: международное право; коррупция; коррупционные преступления; антикоррупционная политика; международное сообщество; международная борьба с коррупцией; уровни взаимодействия государств; модели борьбы с коррупцией; инструменты борьбы с коррупцией; международный розыск.

I. V. Ignatieva

**INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS
OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION**

The article deals with international legal aspects of anti-corruption. The purpose of the study is to study the current state of the fight against corruption at the international level. The research subjects are the norms of international legal acts aimed at fighting corruption. In the course of the research, such methods as analysis, comparison, classification, study and analysis of literature were used. The analysis of international legal acts in the field of fighting corruption is presented. The wording of

the concept of «corruption» presented in international acts is analyzed and its essential features are highlighted. The article describes the universal, regional and bilateral levels of anti-corruption cooperation. Three models of fighting corruption implemented in different countries are described. The main directions of cooperation between States in the search for persons prosecuted for corruption crimes are considered. As the results of the research, the authors suggest possible tools for combating corruption, improving existing methods and tools, as well as analyzing the possibilities for developing cooperation between States in this direction. Based on the research, the authors came to the conclusion that the fight against corruption is one of the priorities of the world community, but despite the established framework for combating corruption, this area of international relations needs to be improved and new measures taken.

Key words: international law; corruption; corruption crimes; anti-corruption policy; international community; international fight against corruption; levels of interaction between States; models for fighting corruption; tools for fighting corruption; international search.

Коррупционные преступления давно стерли национальные границы и перешли на транснациональный уровень, следовательно, наиболее эффективным способом борьбы с ними является международное сотрудничество государств в сфере борьбы с коррупцией. В связи с этим такие международные организации как ООН, Совет Европы, Европейский союз и другие приняли множество международно-правовых актов, посвященных вопросам борьбы с коррупцией.

Коррупция пересекла пределы одного государства, поразив общество и государственные институты, поэтому для повышения эффективности борьбы с ней необходимо объединение усилий международного сообщества в целом. Как отмечают зарубежные юристы, расширение криминальной сферы действия коррупционных преступлений имеет место быть как в странах с хорошо развитой судебной системой, так и в странах, где судебная система развита слабо и процесс криминализации коррупции затруднителен в правоприменении. Коррупционные угрозы в виде попыток свержения власти, финансирования терроризма и экстремизма ставят перед международным сообществом единственную важную задачу – разработка средств противодействия коррупции как транснационального явления.

В результате принятия в XX–XXI вв. международного-правовых актов антикоррупционной направленности сформировалась международная система правового регулирования. основополагающим документом стала Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003 г.¹ Также к числу таких нормативных актов можно отнести Кон-

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции : (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленар. заседании 58-й сессии Генер. Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

венцию ООН против транснациональной организованной преступности¹, Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию², Декларацию ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях³ и многие другие.

В Конвенции ООН против коррупции к коррупционным относится широкий перечень преступлений: подкуп в публичном и частном секторе; подкуп международных организаций и их должностных лиц; отмыwanie доходов; хищение имущества публичными должностными лицами и его нецелевое использование и т. д. Понятия «коррупции» в данном акте не сформулировано, но в Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию⁴ отмечено, что коррупция – это искажение нормальной деятельности лица, данное или обещанное ему преимущество в результате получения или дачи им взятки, выполнения какой-либо просьбы или предложения.

Исходя из анализа трактовок понятия «коррупция», даваемых международно-правовыми актами, можно сделать вывод о том, что международное право применяет данное понятие в широком смысле. В некоторых актах встречаются более узкие формулировки, сводящие коррупцию только к даче взятки или ее получению, что, на наш взгляд, не раскрывает всесторонне коррупционные явления. Кроме того, анализ понятия «коррупция» позволяет выделить ее существенные признаки: 1) противоправность; 2) корыстный мотив и иная личная заинтересованность; 3) социальная сущность, проявляющаяся в разложении власти.

На сегодняшний день международно-правовое регулирование в сфере борьбы с коррупцией осуществляется на трех уровнях: 1) универсальный; 2) региональный; 3) двусторонний. Безусловно, международная-правовая регламентация борьбы с коррупцией находится в тесной связи с национальным законодательством. Считаем целесообразным, указать на факт взаимности и взаимообусловленности международного и национального законодательства в данной сфере. Причем влияние национального законодательства на международные правовые акты выражено в наибольшей степени (прослеживается по рекомендациям по совершенствованию законодательства, модельному законодательству и т. п.). Например, Соглашение Правительства Российской Федерации (далее – РФ) и Правительства Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией⁵, анализ которых позволяет сде-

¹ Конвенция против транснациональной организованной преступности : (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генер. Ассамблеи ООН) : (с изм. от 15.11.2000 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

² Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию : (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 г.) // Там же. 2009. № 20. Ст. 2394.

³ Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях : (утв. Резолюцией 51/19 Генер. Ассамблеи от 16.12.1996 г.). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=6238#010925478777410902> (дата обращения: 11.11.2020).

⁴ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Российская юстиция. 2003. № 3.

⁵ Соглашение Правительства Российской Федерации и Правительства Республики Беларусь о повышении эффективности сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией от 25.12.2013 // Бюллетень международных договоров. 2014. № 11.

лать вывод о необходимости осуществления посредством развития как национального законодательства, так и международного.

В международном праве выделяют три модели противодействия коррупции. Американская модель сочетает в себе ограничительные законы вместе с поощрениями. Предотвращению коррупции также помогает фактическое отсутствие иммунитетов для должностных лиц. Другая модель реализуется в Европе (преимущественно Скандинавские страны). В перераспределении денежных средств активно участвуют государственные органы с дальнейшей отчетностью перед обществом. Огромное значение имеет моральное воздействие посредством освещения в средствах массовой информации (далее – СМИ) коррупционных преступлений. И, наконец, третья модель – страны Азии (Сингапур, Тайвань, Гонконг и др.). Особенность данной модели заключается в строгости наказаний за коррупционные преступления, тщательной кадровой политике, создании органов по борьбе с коррупцией [3, с. 87–93].

Как упоминалось ранее, в настоящее время сформирована широкая база международных нормативно-правовых актов и стандартов, направленных на борьбу с коррупцией на всех уровнях, что позволяет, на наш взгляд, говорить о формировании в международном праве отрасли антикоррупционного международного сотрудничества. Однако дальнейшее развитие правового регулирования данной сферы является необходимым. Так, например, в антикоррупционной борьбе на уровне межгосударственных объединений может быть задействован потенциал Евразийского экономического союза.

Особенно эффективной в борьбе с коррупционными преступлениями могла бы стать Евразийская антикоррупционная стратегия [2, с. 725–726]. Мы считаем, что разработка данного акта в форме открытого международного договора или рекомендации помогла бы сформировать стандарты борьбы с коррупцией, а также выделить положительный международный и европейский опыт борьбы с коррупцией с целью дальнейшего его применения в рамках реализации стратегии. Вероятно, сотрудничество РФ в рамках данной стратегии с межправительственными и неправительственными организациями повысило бы ее статус на международной арене.

В исследовании хотелось бы отметить проект «Интеграционный барометр ЕАБР», реализуемый Евразийским банком развития. Этот проект интересен тем, что в процессе его реализации каждый год проводится опрос среди населения в двенадцати странах, в ходе которого выявляется мнение общества по социальным, культурным, экономическим и политическим вопросам интеграции. Мы считаем, что постановка вопроса о противодействии коррупции в рамках данного опроса является целесообразным, необходимым и эффективным способом выяснения и анализа общественного мнения в сфере антикоррупционной борьбы.

Одним из способов борьбы мирового сообщества с транснациональными преступлениями является розыск лиц, совершивших коррупционные преступления и скрывающихся за рубежом, что требует активного взаимодействия правоохранительных и судебных систем разных стран. В данном случае право-

охранительные структуры должны обладать знаниями об особенностях международной и национальной организации розыскной деятельности и уметь применять эти знания на практике с использованием современных информационных технологий.

Деятельность, направленную на международный розыск лиц, совершивших коррупционные преступления, регламентируется также международными двусторонними и многосторонними договорами и соглашениями, уставами международных организаций и национальным законодательством. Интерпол и Европол являются основными примерами международных организаций уголовной полиции, деятельность других организаций частично затрагивает вопросы борьбы с коррупцией. Как отмечает И. В. Очкасова, международные организации координируют деятельность правоохранительных структур на национальном уровне по поиску лиц, совершивших коррупционные преступления [4, с. 140].

Розыск подразделяется на: 1) местный, осуществляемый на территории одной страны; 2) межгосударственный, осуществляемый на территории стран Содружества независимых государств (далее – СНГ); 3) международный, осуществляемый буквально во всем мире (исходя из деятельности правоохранительных структур СНГ) [1, с. 85]. Нужно иметь в виду, что в договорах (соглашениях) может не содержаться указания на розыск лиц, совершивших коррупционные преступления, но он предполагается. Так, например, в Конвенции против транснациональной организованной преступности нет прямого указания на розыск, но из п. 9 ст. 16 о выдаче лиц, которые обвиняются в коррупции и умышленно скрываются от правосудия вне пределов страны проживания.

Рассмотрим примеры сотрудничества государств в розыске и экстрадиции лиц, совершивших коррупционные преступления. Так, бывший министр финансов правительства Московской области Алексей Кузнецов, обвиняемый в мошенничестве, растратах, легализации полученного преступным путем имущества (ущерб составил 14 миллиардов рублей), был задержан во Франции в 2013 г., вплоть до 2017 г. Министерство внутренних дел РФ добивалось его экстрадиции, после чего он был выдан России. Другой пример – заочный арест и объявление в международный розыск Сергея Ильина, главы банка «Тройка». Был обвинен в изготовлении подложных документов, получении кредитов и хищении 52,5 миллионов рублей. Был задержан и доставлен на территорию России.

Положительные результаты как отдельных государств, так и мирового сообщества в целом в противодействии коррупции отчасти зависят от общего количества расследованных коррупционных преступлений, приведших к наказанию коррупционеров. Безусловно, вступление государств в Интерполе расширяет их возможности для розыска таких лиц, но розыск, осуществляемый Интерполом, Европолом, СНГ, также имеет ряд моментов, не отвечающих современным требованиям. По нашему мнению, существует необходимость исследования криминалистических, уголовно-процессуальных, оперативно-розыскных аспектов с целью совершенствования международно-правового ре-

гулирования и выработки практических рекомендаций в области розыска лиц, совершивших транснациональные коррупционные преступления, и борьбы с коррупцией в целом.

Проблемным является вопрос о присоединении России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию [5, с. 90–93]. Данная конвенция содержит положения о защите прав и интересов лиц, пострадавших от коррупционных преступлений. Помимо присоединения к данной конвенции целесообразно, на наш взгляд, принять следующие меры, направленные на совершенствование законодательства РФ: 1) установить административную ответственность за некоторые из коррупционных действий или бездействий, которые не образуют состав преступлений; 2) создание определенной системы для кодексов поведения должностных лиц; 3) введение уголовной ответственности юридических лиц.

Необходимым условием для решения коррупционных проблем является построение антикоррупционной политики. Борьба с коррупцией приобрела международно-правовой аспект с момента принятия Конвенции ООН против коррупции 09.12.2003 г. на политической конференции в Мериде, Мексика. На сегодняшний день созданы твердые основы борьбы с коррупцией, однако для достижения наилучшего результата требуется дальнейшая совместная работа всех государств, поскольку можно с уверенностью утверждать, что ни одно государство в мире не застраховано от коррупционных актов.

В целях противодействия коррупции могут быть использованы или усовершенствованы в реализации следующие инструменты: 1) непосредственные международные операции правового и финансового характера (например, оперативная экстрадиция коррупционных преступников; юридическое взаимодействие государств); 2) непосредственный контроль за проведением мер по борьбе с коррупцией и их оценка с точки зрения эффективности и результативности; 3) учреждение институтов по борьбе с коррупцией (например, антикоррупционные ведомства наподобие Независимой комиссии против коррупции в Гонконге); 4) применение мер по профилактике коррупционных преступлений (снижение уровня бюрократизации; контроль за заключением контрактов в государственном секторе, обеспечение участия СМИ и общества в расследовании коррупционных преступлений и т. д.); 5) борьба с коррупционными явлениями силовыми средствами (контроль за движением активов; защита лиц, являющихся осведомителями об актах коррупции; разработка стандартных мер по отмыванию доходов, полученных в результате коррупционной деятельности и т. д.).

Таким образом, проблемы борьбы с коррупционными преступлениями носят международный характер и является одной из основных направлений деятельности мирового сообщества. В целях правового урегулирования данной проблемы было принято множество международных актов, среди которых можно назвать Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, Резолюцию Комитета министров Совета Европы «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» и др.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дунаева А. В. О понятиях межгосударственного и международного видов розыска / А. В. Дунаева // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2013. – № 1. – С. 82–85.
2. Курочкин Д. А. О проблемах преодоления коррупционных барьеров при формировании рынка услуг на едином экономическом пространстве евразийского экономического союза / Д. А. Курочкин // Всероссийский криминологический журнал. – 2018. – № 5. – С. 722–730.
3. Морозов А. Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию / А. Н. Морозов // Журнал российского права. – 2014. – № 3. – С. 87–95.
4. Очкасова И. В. Международный розыск преступников с целью экстрадиции в рамках современных международных организаций / И. В. Очкасова // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». – 2007. – № 2. – С. 131–141.
5. Суханов В. А. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией в органах власти : дис. ... канд. полит. наук / В. А. Суханов. – Москва, 2014. – 160 с.

Информация об авторе

Игнатьева Ирина Валентиновна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Восточно-Сибирского филиала Российского государственного университета правосудия, 664074, г. Иркутск, ул. Ивана Франко, 23а, e-mail: irina.090@mail.ru.

Author

Ignatieva Irina Valentinovna – Ph. D. (Economics), Associate Professor Departments of State and Legal Disciplines of the East Siberian Branch of the Russian State University of Justice, 664074, Irkutsk, Ivan Franko st., 23a, e-mail: irina.090@mail.ru.

ЮРИДИЧЕСКИЕ ГАРАНТИИ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В статье анализируются гарантии осуществления прав граждан в сфере информационных отношений. Современные информационные технологии постепенно проникают во все сферы деятельности государства, общества и гражданина. Появляются новые виды информационных прав, происходит становление новых типов информационных отношений, которые нуждаются в особой правовой регламентации. Особой значимостью обладают юридические гарантии. Делается вывод, что к юридическим гарантиям можно отнести систему органов публичной власти. Обеспечение безопасности человека и общества в современном информационном пространстве является одним из приоритетных направлений деятельности любого правового государства, и система государственных, муниципальных органов призвана оперативно реагировать на современные изменения в общественных отношениях, предпринимать шаги по защите прав граждан с учетом новых технологий, которые еще не получили достаточного правового регулирования.

Ключевые слова: юридические гарантии; права граждан; информационные отношения; информация; органы публичной власти.

A. V. Kolosov

LEGAL GUARANTEES OF CITIZENS' RIGHTS IN THE FIELD OF INFORMATION RELATIONS: INSTITUTIONAL ASPECT

The article analyzes the guarantees of the exercise of citizens' rights in the field of information relations. Modern information technologies are gradually penetrating into all spheres of activity of the state, society and the citizen. There are new types of information rights, there is a formation of new types of information relations that need special legal regulation. Legal guarantees are of particular importance. It is concluded that the legal guarantees include the system of public authorities. Ensuring the security of people and society in the modern information space is one of the priority areas of activity of any legal state and the system of state and municipal bodies is designed to respond promptly to modern changes in public relations, take steps to protect the rights of citizens, taking into account new technologies that have not yet received sufficient legal regulation.

Key words: legal guarantees; citizens' rights; information relations; information; public authorities.

Права и свободы гражданина, закрепленные в правовых нормах, признаются высшей ценностью, неотъемлемым свойством человека и позволяют индивиду реализовать себя по отношению к государству в политических, экономических, социальных и иных сферах. Права человека должны определять содержание и применение всех нормативно-правовых актов государства, а также деятельность государственных органов и органов местного самоуправления.

Современные информационные технологии постепенно проникают во все сферы деятельности государства, общества и гражданина. Появляются новые виды информационных прав, происходит становление новых типов информационных отношений, которые нуждаются в особой правовой регламентации.

Однако факт закрепления прав и свобод гражданина в законодательстве государства еще недостаточен для возможности их реализации. Необходимы гарантии их осуществления. Гарантии содержат средства, которые позволяют фактически реализовать право и создают условия, обеспечивающие возможность применения эффективных средств защиты провозглашаемых государством ценностей.

Содержание гарантий разнообразно и зависит от исторических, политических, национальных и культурных особенностей государства. Гарантии могут быть политическими, экономическими, социальными и юридическими. Особой значимостью обладают юридические гарантии, так как они устанавливаются в результате правотворческой деятельности государства и направлены на осуществление конкретных прав, обязанностей гражданина и охрану от их возможных нарушений. Таким образом, под юридическими гарантиями следует понимать правовые условия, закрепленные в нормативных актах, которые необходимы для реализации прав, свобод и обязанностей личности, подлежащих охране и защите со стороны государства и их должностных лиц. Юридические гарантии обширны и разнообразны. Поэтому их можно классифицировать по различным основаниям. Например, существуют международные и национальные юридические гарантии. Среди национальных гарантий можно выделить гарантии, закрепляемые конституционным, гражданским, уголовным, трудовым, семейным и иным законодательством.

К юридическим гарантиям также можно отнести систему органов публичной власти, которые благодаря своей правоприменительной деятельности способствуют реализации прав и свобод, обеспечивают защиту от возможных правонарушений и восстанавливают их, когда они нарушены.

Деятельность разных органов власти органов и должностных лиц особенно актуальна в условиях стремительного развития современных технологий и появления новых видов информационных отношений.

Обеспечение безопасности человека и общества в современном информационном пространстве является одним из приоритетных направлений деятельности любого правового государства, и система государственных органов призвана оперативно реагировать на современные изменения в общественных отношениях, предпринимать шаги по защите прав граждан с учетом новых технологий, которые еще не получили достаточного правового регулирования.

Органы государства должны исполнять обязанности в пределах своей компетенции и находиться в тесном взаимодействии для обеспечения соблюдения прав и свобод гражданина. Особая роль отведена Президенту РФ, который призван создать условия для подобного взаимодействия. Президент РФ выступает гарантом прав и свобод. Опираясь на систему органов государственной власти, он способствует их взаимодействию, разрешает возникающие спорные ситуации, выступает субъектом контроля и участвует в нормотворческом процессе.

В современном технологическом мире при отсутствии единого государственного органа, отвечающего за информационные отношения, Президент РФ также является гарантом информационной безопасности и информационных прав личности. Президент РФ может осуществлять правовое регулирование в данной сфере, используя широкий объем имеющихся полномочий.

Например, Президент РФ утверждает перечень сведений конфиденциального характера, который включает сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, что позволяет идентифицировать личность гражданина. Обладая организационными полномочиями, Президент РФ определяет систему органов, которые призваны обеспечивать безопасность граждан, в том числе и информационную. Президент РФ активно использует право законодательной инициативы, что особенно актуально в связи с появлением новых технологий и необходимостью их правового регулирования.

В рамках своих полномочий Президент РФ активно осуществляет взаимодействие с другими органами и должностными лицами. Так, при Президенте РФ действует Совет по развитию гражданского общества и правам человека. Цифровые технологии и искусственный интеллект в настоящий момент – наиболее обсуждаемые темы в рамках работы Совета.

Совет Безопасности РФ – орган, осуществляющий подготовку решений Президента РФ в сфере безопасности, в том числе в информационной области. Советом Безопасности РФ формируется официальная позиция по обеспечению национальной безопасности в информационной сфере.

Федеральное Собрание РФ является законодательным органом страны и принимает законы в информационной сфере, создавая механизм обеспечения реализации прав граждан. В палатах Федерального Собрания РФ возможно образование отраслевых комитетов. К их числу относится, например, Комитет Государственной Думы РФ по информационной политике, информационным технологиям и связи, который призван заниматься совершенствованием законодательства в области информационных отношений.

Права граждан также обеспечиваются в процессе деятельности Правительства РФ, которое участвует в разработке и реализации целевых программ, связанных с цифровыми технологиями и системами, регламентируя особенности доступа к информации. Активными субъектами информационных правоотношений выступают федеральные министерства, службы, агентства, которые в рамках своей компетенции осуществляют управление информационными процессами. Например, такие как Министерство цифрового развития, связи и мас-

совых коммуникаций РФ, Министерство культуры РФ, Федеральное архивное агентство, Федеральная служба по интеллектуальной собственности и т. д.

Особо следует отметить деятельность Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) в задачи которой входит надзор в области защиты персональных данных и контроль в сфере массовой информации, телевизионного и радиовещания. Роскомнадзор осуществляет мониторинг интернет-сайтов, производит их блокировку в случае, если размещенная информация затрагивает честь, достоинство граждан и нарушает законодательство РФ.

Указанные федеральные органы исполнительной власти в сфере своей компетенции осуществляют разработку правовых актов в области информационных технологий для осуществления мер по обеспечению прав граждан исходя из современных проблем, с которыми может столкнуться гражданин в рамках информационных отношений.

Одной из важнейших юридических гарантий защиты прав и свобод личности является возможность судебной защиты в системе судебных органов. Право на обращение в суд рассматривается как основное и неотчуждаемое право гражданина и является средством защиты гражданина и его неприкосновенности. В современном мире большое количество видов персональных данных создает опасность их неправомерного использования. Повсеместно возникают случаи утечки информации, преступных посягательств на частную жизнь граждан, личные и семейные тайны, охраняемые законом. В современной судебной практике России сформировалась большая категория дел по вопросам защиты прав граждан в разнообразных информационных отношениях. Судебные решения играют существенную роль в процессе формирования у российского законодателя модели информационных правоотношений, способствуют устранению пробелов и внесению изменений в действующее законодательство.

К органам, принимающим участие в информационных правоотношениях и обеспечивающих права граждан в информационной сфере, могут быть также отнесены органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Совершенствование информационного законодательства России расширяет их круг и вовлекает новых субъектов в сферу информационных правоотношений.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что права и свободы, закрепляемые законодательством России, подкрепляются разнообразными гарантиями, а юридические гарантии являются ключевым элементом их реализации. Развитие информационной среды приводит к появлению новых субъектов информационных правоотношений. В этих условиях органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают осуществление, восстановление прав, являясь при этом одним из элементов системы юридических гарантий прав граждан в государстве.

Информация об авторе

Колосов Александр Викторович – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Юридического института Иркутского государственного университета, 664082, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, e-mail: lex.x@mail.ru.

Author

KolosoV Aleksandr Viktorovich – Ph. D. (Law), Associate Professor of International and Comparative Law Department of the Law Institute of the Irkutsk State University, 664082, Irkutsk, Ulan-Batorskaya st., 10, e-mail: lex.x@mail.ru.

БЮДЖЕТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ «СИРИУС»

В статье анализируются бюджетные полномочия органов публичной власти федеральной территории «Сириус». В июне 2021 г. в связи с принятием Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» были внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ, призванные интегрировать в бюджетное законодательство федеральные территории, учесть специфику их правового статуса. Их анализ позволяет сделать вывод о некоторой схожести бюджетных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и федеральных территорий. К пробелам действующего законодательства отнесено отсутствие в нем прямых упоминаний о контрольно-счетном органе федеральной территории. В этой связи предложено скорректировать законодательство в части органов публичной власти федеральной территории и их бюджетных полномочий, урегулировать вопрос о контрольно-счетном органе федеральной территории.

Ключевые слова: полномочия; бюджетные полномочия; бюджет; органы публичной власти; федеральная территория.

N. V. Kolosov

BUDGETARY POWERS OF THE PUBLIC AUTHORITIES OF THE FEDERAL TERRITORY «SIRIUS»

The article analyzes the budgetary powers of the public authorities of the federal territory «Sirius». In June 2021, in connection with the adoption of the Federal Law «On the Federal Territory «Sirius», amendments were made to the Budget Code of the Russian Federation, designed to integrate federal territories into budget legislation and take into account the specifics of their legal status. Their analysis suggested some similarity in the budgetary powers of the authorities of the subjects of the Russian Federation and federal territories. The absence of direct references to the control and accounting body of the federal territory is attributed to the gaps in the current legislation. In this regard, it is proposed to adjust the legislation regarding the public authorities of the federal territory and their budgetary powers, settle the issue of the control and accounting body of the federal territory.

Key words: powers; budgetary powers; budget; public authorities; federal territory.

Внесение в Конституцию России поправок и последовавшее вслед за этим принятие Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» (далее – Закон, Закон о федеральной террито-

рии) повлекло за собой появление нового типа публично-правового образования, не характерного для современного отечественного государственного строительства. Это неизбежно вызвало целый ряд вопросов, касающихся формирования органов публичной власти федеральной территории, их взаимодействия с федеральными, региональными и местными органами власти, осуществления ими финансовой и иной деятельности. Для их поэтапного решения установлен переходный период, в рамках которого будет происходить создание соответствующей нормативной базы. И работа в этом направлении активно ведется: принимаются законы, уточняющие полномочия различных органов власти, устанавливающие особенности передачи имущества и имущественных прав, порядок управления ими, дополняющие Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации. Президентом России был закреплен перечень должностей в органах публичной власти федеральной территории, определены оклады, а также ежемесячное денежное поощрение лиц, замещающих эти должности.

Для успешного социально-экономического и инновационного развития территории особое значение имеют бюджетные полномочия органов публичной власти федеральной территории. Финансовая основа функционирования федеральной территории – это ее бюджет, от качества управления, которым зависит реализация многих важных для страны стратегических проектов. Законом предусмотрено, что бюджетный процесс осуществляется органами публичной власти федеральной территории самостоятельно. Но затем делается уточнение, что следует руководствоваться требованиями, содержащимися в Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ). Упоминание «самостоятельности» при характеристике полномочий органов власти в области бюджетного процесса позволяет заметить в данном случае наличие связи с принципом самостоятельности бюджетов (статья 31 БК РФ), согласно которому предусматривается «право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс».

Принцип самостоятельности бюджетов относится к принципам бюджетной системы Российской Федерации. И здесь возникает вопрос о том, какое место бюджет федеральной территории занимает в бюджетной системе государства.

В июне 2021 г. в связи с принятием Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» были внесены изменения в БК РФ, призванные интегрировать в бюджетное законодательство федеральные территории, учесть специфику их правового статуса.

Изменения затронули статьи 8, 135, 140 БК РФ. Кроме того, в БК РФ была включена статья 138.5, регулирующая предоставление субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований из бюджета федеральной территории. Однако понятие бюджетной системы и ее структура остались прежними. Таким образом, появление нового вида бюджетов, обусловленное проведенной конституционной реформой, пока не нашло отражения в БК РФ (в части понятийного аппарата, структурирования элементов бюджетной системы), что приводит к некоторой несогласованности положений

Закона и БК РФ. Принцип самостоятельности бюджетов касается бюджетной системы страны в целом, а бюджет федеральной территории в структуре бюджетной системы не отражен. Между тем очевидно, что бюджеты федеральных территорий не могут рассматриваться вне рамок бюджетной системы России. Ранее уже были прецеденты, когда появление в отраслевом законодательстве новых видов публично-правовых образований (муниципальных округов) влекло за собой внесение изменений в статью 10 БК РФ. Поэтому аналогичные коррективы в БК РФ требуются и применительно к бюджетам федеральных территорий.

Вызывает интерес и подход, примененный при определении в БК РФ бюджетных полномочий органов публичной власти федеральных территорий. Статья 8 БК РФ была дополнена частью третьей, согласно которой положения указанной статьи, касающиеся субъектов Федерации и органов их власти, распространяются на федеральные территории и органы их власти. Из этого можно сделать вывод о некоторой схожести бюджетных полномочий органов власти субъектов Федерации и федеральных территорий.

Вместе с тем по Закону о федеральной территории (статья 8) в компетенцию органов публичной власти указанной территории входит осуществление отдельных полномочий Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления городского округа. Также в Законе (части 10–12 статьи 8) установлено, что в зависимости от характера реализуемых полномочий возможно применение федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих осуществление полномочий федеральными органами исполнительной власти, совершение действий и принятие решений органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, если указанным Законом, другими федеральными законами не установлено иное.

Кроме того, вновь созданные органы публичной власти федеральной территории обеспечивают непрерывность осуществления функций и решения задач местного самоуправления.

То есть по Закону органы публичной власти федеральной территории обладают полномочиями органов власти разных публично-правовых образований, а по БК РФ их бюджетные полномочия приравнены к аналогичным полномочиям органов власти субъектов Федерации.

Что касается разграничения полномочий в бюджетной сфере между органами разных ветвей публичной власти, то оно традиционно.

Совет федеральной территории, являющийся представительным органом, утверждает бюджет территории, порядок формирования и использования резервного фонда администрации федеральной территории. Глава администрации федеральной территории вносит на рассмотрение Совета федеральной территории проект бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

Законом о федеральной территории напрямую не предусмотрено создание собственного контрольно-счетного органа. Федеральный закон об организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Феде-

рации и муниципальных образований не регулирует данный вопрос, не содержит специальной нормы, применимой к федеральной территории. Пункт 2 статьи 265 БК РФ устанавливает, что внешний государственный или муниципальный финансовый контроль является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. Органы финансового контроля федеральной территории в БК РФ, в Законе о внесении в БК РФ изменений в связи с образованием федеральной территории не упоминаются. При этом Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований являются постоянно действующими органами. Логично предположить, что такой же орган внешнего финансового контроля следует создать и в федеральной территории «Сириус».

Однако следует отметить, что положения Закона о полномочиях органов публичной власти федеральной территории в сфере бюджетных отношений будут применяться к правоотношениям, возникающим при осуществлении бюджетного процесса по бюджету на 2022 г. и на плановый период 2023 и 2024 гг. Поэтому до конца 2021 г. еще есть время для корректировки соответствующих правовых норм, уточняющих бюджетные полномочия органов публичной власти федеральной территории «Сириус».

Информация об авторе

Колосов Николай Викторович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Юридического института Иркутского государственного университета, 664082, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, e-mail: kolosovnv@mail.ru.

Author

Kolosov Nikolai Viktorovich – Ph. D. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Institute of the Irkutsk State University, 664082, Irkutsk, Ulan-Batorskaya st., 10, e-mail: kolosovnv@mail.ru.

ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ

В статье автор рассматривает понятие публичной власти, различные точки зрения на элементы, образующие систему публичной власти. С учетом положения Конституции Российской Федерации единую систему публичной власти составляют федеральная государственная власть, региональная государственная власть и муниципальная власть. В статье исследовано место избирательной комиссии муниципального образования как муниципального органа в единой системе публичной власти. Обозначена проблема закрепления органов власти федеральной территории в качестве органов публичной власти. Автор пришел к выводу, что законодатель, формулируя в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» понятие «единая система публичной власти» через перечень входящих в нее органов, упустил муниципальные органы и органы публичной власти федеральных территорий.

Ключевые слова: публичная власть; органы государственной власти; избирательная комиссия муниципального образования; муниципальный орган; федеральная территория.

E. M. Korovin

A UNIFIED SYSTEM OF REPUBLIC POWER: SOME PROBLEMS OF LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF THE CONCEPT

The author considers the concept of public power in this article, various points of view on the elements that form the system of public power. Taking into account the provisions of the Constitution of the Russian Federation, the unified system of public power consists of federal state power, regional state power and municipal power. The article examined the place of the election commission of the municipality, as a municipal body in the unified system of public power. The problem of fixing the authorities of the federal territory as public authorities is identified. The author concluded that the legislator, formulating in the Federal Law «On the State Council of the Russian Federation» the concept of a unified system of public power through the list of bodies included in it, missed municipal bodies and public authorities of federal territories.

Key words: public authority; state authorities; municipal election commission; municipal authority; federal territory.

В 2020 г. произошло обширное обновление Конституции Российской Федерации закрепили на самом высоком уровне термин единая публичная власть. Инкорпорация в конституционный текст понятия публичная власть началось с

названия Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации – «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». В Основном законе появились термины «организация публичной власти» (ч. 1 ст. 67, п. г) ст. 71), органы, входящие в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80), органы публичной власти (п. е5 ст. 83), особенности осуществления публичной власти (ч. 3 ст. 131), единая система публичной власти (ч. 3 ст. 131).

Оперировать понятием «публичная власть» начал Конституционный Суд России при рассмотрении дел, связанных с местным самоуправлением. Так в Постановлении от 24.01.1997 г. № 1-П Суд указал, что «на этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти».

Через год Конституционный Суд России в Постановлении от 15.01.1996 г. № 3-П вводит понятия «местная публичная власть», «публичная власть на местах», делает вывод о том, что «публичная власть может быть и муниципальной».

Задолго до принятия Поправки в Конституцию России конституционалисты обращались к феномену «публичная власть», высказывали свое видение ее составных элементов. Например, профессор С. А. Авакьян, считая публичную власть воплощением народовластия в России, выделял ее три организационные формы: «...а) государственная власть; б) общественная власть; в) власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственная... власть» [1]. Другой подход предполагает, что гражданское общество, его институты существует отдельно от публичной власти. В частности, профессор В. В. Комарова, рассматривая местное сообщество, указывала, что это «система социальных отношений и институтов, взаимодействующих с публичной властью на равноправной основе» [6].

Конституционный законодатель ввел понятие «публичная власть» прежде всего для объединения местного самоуправления с органами государственной власти. Об этом в первую очередь свидетельствует то, что единая система публичной власти упомянута именно в главе «Местное самоуправление», а не в главе «Федеративное устройство», как предлагал профессор С. А. Авакьян. Им на встрече Президента РФ с Рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию был озвучен текст ст. 70 прим: «На территории всей Российской Федерации обеспечивается единство публичной власти как власти народа Российской Федерации. Публичная власть осуществляется как федеральная государственная власть, как государственная власть субъектов Российской Федерации (не органы, а власть, акцентировал профессор С. А. Авакьян), как местное самоуправление, при содействии и контроле институтов гражданского общества» [2]. В конституционный текст данная статья не попала.

В п. 7 своего Заключения от 16.03.2020 г. № 1-3 Конституционный Суд России указал, что «категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «госу-

дарство», означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации.

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории».

Конституционный Суд Российской Федерации, исследуя конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации, рассматривает их через призму взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Представляется, что, учитывая положения Конституции Российской Федерации, единую систему публичной власти составляют федеральная государственная власть, региональная государственная власть и муниципальная власть.

Есть и иные точки зрения. Например, А. А. Югов дифференцирует систему органов публичной власти на четыре категории: «Первая категория – органы публичной государственной власти. Вторая категория – органы публичной муниципальной власти. Третья категория – органы публичной общественной (корпоративной) власти. Четвертая категория – органы публичной международно-правовой (надгосударственной) власти» [8].

А. А. Югов утверждает, что «формула «органы публичной власти» имплицитно присутствует также в ч. 3 ст. 132, где сказано, что органы местного самоуправления и органы государственной власти не составляют всего содержания единой системы публичной власти, а входят в нее наряду с другими органами публичной власти. То есть предполагается множественность видов органов публичной власти» [8]. Однако, на наш взгляд, такой вывод не вытекает ни из дискуссий сопровождавший выработку текста поправки в Конституции, ни из правовых позиций, выработанных Конституционным Судом в своем Заключении. Не находит подтверждения это и в законодательном закреплении единой системы публичной власти.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод че-

ловека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Помимо витиеватого и излишне многословного описания той деятельности, которую осуществляет единая система публичной власти, определение содержит перечень органов, входящих в систему. Законодатель конкретизирует положение ч. 3 ст. 132 Конституции. В этом перечне не нашлось места ни институтам гражданского общества, ни органам публичной общественной (корпоративной) власти, ни органам публичной международно-правовой (надгосударственной) власти. Единая система публичной власти отождествлена с единой системой органов публичной власти.

При более пристальном взгляде перечень органов, составляющих единую систему публичной власти, оказался не полным.

Часть 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации предусматривает, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти». Раскрывая конституционное понятие органы государственной власти, законодатель в единую систему публичной власти включает как органы государственной власти, так и государственные органы на федеральном и региональном уровне, иные государственные органы, в то время как на муниципальном уровне – только органы местного самоуправления.

Между тем, согласно законам об общих принципах организации местного самоуправления и об основных гарантиях избирательных прав, избирательные комиссии муниципальных образований (далее – ИКМО) не являются органом местного самоуправления, не входят в систему органов местного самоуправления, а являются муниципальными органами. Данный статус муниципальные избирательные комиссии приобрели в 2005 г., когда они были исключены из перечня органов местного самоуправления. Придание ИКМО статуса муниципального органа подвергается обоснованной на наш взгляд критике в научной среде [4; 7]. Однако статус муниципального органа ИКМО сохраняют, а иных, помимо ИКМО, муниципальных органов, до сих пор не появилось.

ИКМО одновременно входят как в систему местной власти, так и в систему избирательных комиссий. В рамках системы избирательных комиссий законодательство допускает возложение полномочий ИКМО на территориальные избирательные комиссии, обладающие статусом государственного органа субъектов федерации. Возможность замены ИКМО на ТИК и явилось в свое время основной причиной введения понятия «муниципальный орган». В последние годы идет планомерный процесс сокращения не только числа муниципальных образований, но и ИКМО. Например, в Дальневосточном федеральном округе (учитывая Республику Бурятию и Забайкальский край, тогда не входивших в состав ДВФО) в 2009 г. насчитывалось 2120 муниципальных образований, то на 01.01.2020 г. уже 1961.

По статистике Дальневосточного федерального округа видно, что за исключением Забайкальского и Хабаровского краев территориальные избирательные комиссии практически полностью заменили собой ИКМО. На 1 июля

2021 г. из 1895 муниципальных образований ИКМО были лишь в 393. В Республике Саха (Якутия), в Камчатском крае, в Амурской и Сахалинской областях, в Еврейской автономной области нет ИКМО. В Республике Бурятия 2 ИКМО на 286 муниципалитетов, в Приморском крае – 5 на 124. В Забайкальском крае из 392 муниципальных образований в 250 есть ИКМО, в Хабаровском крае из 232 есть в 120.

Помимо постепенной замены ИКМО территориальными избирательными комиссиями видна тенденция к сокращению сферы деятельности ИКМО в связи с отменой почти во всех субъектах федерации прямых выборов глав муниципальных образований. Если Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает семь электоральных процедур, организовывать которые призвана ИКМО, то на практике повсеместно регулярно применяется лишь одна – выборы депутатов представительных органов муниципальных образований.

Роль и реальные возможности ИКМО на муниципальных выборах весьма ограничены и почти исчерпываются регистрацией кандидатов, контролем за предвыборной агитацией, финансированием выборов, подведением их итогов.

Представляется, что перспективы дальнейшего развития муниципальных избирательных комиссий целиком зависят от дихотомии перспектив развития самого местного самоуправления.

Первый путь – в случае укрепления института местного самоуправления, повышения его самостоятельности, увеличения авторитета в глазах общества и укрепления его роли в единой системе публичной власти, активном возвращении к прямым выборам глав местного самоуправления. Следует отказаться от повсеместной практики возложения полномочий ИКМО на ТИК и вернуть муниципальные комиссии в структуру органов местного самоуправления.

Второй путь – в случае растворения местного самоуправления в системе публичной власти и его фактического огосударствления. Уравнять правовой статус муниципальных и территориальных избирательных комиссий, установив, что ИКМО – муниципальный орган, формируемый избирательной комиссией субъекта РФ со значимым участием представительного органа муниципального образования.

Оба варианта развития требуют включения ИКМО в перечень органов, образующих единую систему публичной власти в Российской Федерации, так как деятельность муниципальных избирательных комиссий направлена на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – конституционных прав на осуществление местного самоуправления и участие в референдуме и свободных выборах.

Если про муниципальный избирательные комиссии, судя по всему законодатель просто забыл, то с органами власти федеральных территорий все гораздо сложнее.

В соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции России «на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы

федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом.»

Положение о возможности создания федеральных территорий по мнению Конституционного суда России по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации. Таким образом федеральные территории с точки зрения территориальной организации могут создаваться на территории части муниципального образования, в границах одного или нескольких муниципальных образований, на территории нескольких субъектов федерации.

В феврале 2020 г. председатель Комитета Совета Федерации ФС РФ по конституционному законодательству А. А. Клишас предположил, что к числу федеральных территорий могут относиться специальные зоны для бизнеса, закрытые территориальные образования, военные территории [3].

Часть 1 ст. 67 Конституции РФ во взаимосвязи с положениями п. г) ст. 71, ч. 3 ст. 131 и ч. 3 ст. 132 предусматривает, что должен быть принят федеральный закон, устанавливающий порядок создания федеральных территорий, организацию публичной власти (т. е. особенности осуществления государственной и муниципальной власти) федеральных территорий.

Однако была выбрана другая законодательная модель федеральной территории. Вместо принятия федерального закона о федеральных территориях 9 ноября 2020 г. сопредседатели рабочей группы по подготовке поправок в Конституцию РФ сенатор Российской Федерации А. А. Клишас и депутат Государственной Думы П. В. Крашенинников внесли в Государственную Думу ФС РФ проект федерального закона «О федеральной территории «Сириус» [5]. Принятый 22.12.2020 г. Федеральный закон № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» наделил статусом федеральной территории городской округ «Сириус», который в апреле 2020 г. был выделен из состава городского округа Сочи. Принятый закон установил, что в федеральной территории «Сириус» отсутствуют органы местного самоуправления, а их полномочия осуществляют органы публичной власти. Помимо этого, органы публичной власти федеральной территории «Сириус» (Совет и администрация) осуществляют целый ряд государственных полномочий.

Так в России наряду с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными органами появились органы публичной власти федеральной территории.

Порядок формирования и полномочия органов власти федеральной территории существенно отличаются от порядка формирования и полномочий органов местного самоуправления. При этом нельзя сказать, что на данной территории отсутствует народовластие – большая часть представительного органа избирается на выборах. Девять членов Совета избираются населением, по три назначаются Президентом РФ и Правительством РФ, один назначается губернатором Краснодарского края, и глава администрации входит по должности.

Влияние субъекта федерации явно снижено на данной территории. Даже избирательную комиссию федеральной территории назначает ЦИК России, а не избирательная комиссия субъекта федерации, что не представляется оправданным для территории с населением менее 15000, голосующим на шести избирательных участках.

Несмотря на всю специфику организации власти в «Сириусе» коренные отличия от местного самоуправления не такие большие, чтобы вводить новую правовую категорию «органы публичной власти федеральной территории». Достаточно было прописать все отличия в качестве особенностей организации публичной власти на этой территории по аналогии с особенностями организации местного самоуправления на отдельных территориях (инновационного центра «Сколково», свободный порт «Владивосток» в ЗАТО и др.).

В связи с тем, что законодатель пошел по другому пути, то очевидным следствием является необходимость зафиксировать место нового вида публичных органов в единой системе публичной власти.

Таким образом, в федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» следует указать, что в единую систему публичной власти входят федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, муниципальные органы, органы публичной власти федеральных территорий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Современные проблемы организации публичной власти : монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. – Москва : Юстицинформ, 2014. – 596 с.

2. Встреча с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию 26 февраля 2020 года. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/62862/work> (дата обращения 05.10.2021).

3. В Совфеде объяснили, что понимают под «федеральными территориями» / Информ. агентство «Интерфакс». – URL: <https://www.interfax.ru/russia/694301> (дата обращения: 05.10.2021).

4. Гревцов Ю. И. О юридико-догматических химерах в современном российском правоведении. / Ю. И. Гревцов, Е. Б. Хохлов // Известия вузов. Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 4–22.

5. Законопроект № 1051718-7 «О федеральной территории «Сириус». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (дата обращения: 05.10.2021).

6. Комарова В. В. Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа / В. В. Комарова // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 3. – С. 74–80.

7. Сучилин В. Н. Правовой статус избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Н. Сучилин. – Тюмень, 2015. – 25 с.

8. Югов А. А. Органы публичной власти в свете конституционной реформы – 2020: понятие и основные признаки / А. А. Югов // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 6. – С. 3–9.

Информация об авторе

Коровин Евгений Михайлович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, 690922, г. Владивосток, о. Русский, п. Аякс, 10, e-mail: Korovin.em@dvfu.ru.

Author

Korovin Evgeniy Mikhailovich – Ph. D. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Far Eastern Federal University, 690922, Vladivostok, Russian i., Ayaks v., 10, e-mail: Korovin.em@dvfu.ru.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕР ПОДДЕРЖКИ В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА: ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются особенности административно-правового регулирования предоставления поддержки в сфере сельского хозяйства. Отмечается, что основным источником, регламентирующим осуществление публичного управления в области сельского хозяйства и устойчивого развития сельских территорий, выступает Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Анализ норм закона позволяет говорить, что в нем заложена сложная многоуровневая регулятивная модель, значительную роль в регламентации общественных отношений в сфере предоставления мер поддержки в области сельского хозяйства играет подзаконное регулирование. Автор приходит к выводу, что следует снизить уровень подзаконного регулирования, закрепив основные правила предоставления поддержки в сфере сельского хозяйства в федеральном законе. Это позволит унифицировать правовое регулирование, снизить возможность неоправданного введения обременений на подзаконном уровне, а также риски пробелов в подзаконных источниках права.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование; сельское хозяйство; административная процедура; меры поддержки; публичное управление.

S. S. Kustov

LEGAL REGIME FOR SUPPORT MEASURES IN AGRICULTURE: FEATURES OF PUBLIC GOVERNANCE

The paper discusses the distinctive features of administrative and legal regulation of the support provided in agricultural sector. It singles out the main source – the Federal law dd. 29.12.2006 № 264-FZ «On the development of agriculture», which regulates the public governance in the agricultural sector and sustainable development of rural areas. The analysis of the provisions of law highlights the fact, that it consists of an elaborate, multi-level regulatory model, sublegislative regulation plays a significant role in the regulation of public interaction during the delivery of support measures for agricultural sector. The author concluded that the level of sublegislative regulation needs to be brought down by establishing the main rules in the Federal law on the subject of delivering the support in the agricultural sector. That will be instrumental for the introduction of standardized legal regulation and it will help to lower the possibility of an unjustified introduction of encumbrances on sublegislative level, as well as the risk of omissions in sublegislative legal sources.

Key words: administrative and legal regulation; agriculture; administrative procedure; support measures; public governance.

Устойчивое развитие государства и повышение качества жизни граждан тесно связано с продовольственной безопасностью страны, которая главным образом обеспечивается наличием развитого и современного агропромышленного комплекса. Достижение указанных целей невозможно без необходимых и достаточных правовых средств, закрепленных в законодательстве. Базовым нормативным правовым актом, определяющим цели, направления государственной аграрной политики России и устанавливающим механизмы государственной поддержки субъектов в сфере развития сельского хозяйства и обеспечения устойчивого развития сельских территорий, является Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ) [1].

Анализ норм Федерального закона от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, в законе закреплена сложная регулятивная модель общественных отношений в сфере развития сельского хозяйства и устойчивого развития сельских территорий. В законе содержится значительное количество бланкетных норм, которые в большинстве случаев отсылают к подзаконным нормативным правовым актам. Значительная часть регламентации общественных отношений осуществляется другими федеральными законами, подзаконными правовыми актами и нормативно-правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ. Анализ законодательства субъектов РФ позволяет выделить две модели правового регулирования общественных отношений в сфере развития сельского хозяйства:

1. В субъекте РФ принят закон о развитии сельского хозяйства, а в его развитие подзаконные правовые акты. В рамках первой модели в 51 из 85 субъектов РФ приняты региональные законы, регламентирующие общественные отношения в сфере развития сельского хозяйства. В двух субъектах РФ с учетом их специфики, законодательно регулируются вопросы государственного регулирования и государственной поддержки оленеводства (Чукотский автономный округ, Ненецкий автономный округ). Принятые в субъектах РФ законы имеют рамочный характер и дублируют нормы Федерального закона от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ. Поэтому в большинстве случаев возможно обойтись без принятия соответствующих региональных законов.

2. В субъекте РФ отсутствует рамочный закон, в развитие Федерального закона от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ утверждена государственная программа и приняты подзаконные акты, регламентирующие порядок осуществления государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Независимо от выбранной в субъекте РФ модели правового регулирования указанных общественных отношений реализация целей и направлений государственной аграрной политики в регионах обеспечивается государственными

программами и принятыми в их развитие подзаконными правовыми актами, регулирующими порядок предоставления государственной поддержки.

Во-вторых, в законе детально не закрепляются административные процедуры и принципы взаимоотношений между органами публичной администрации и невластными субъектами. Правовое регулирование порядка предоставления мер поддержки в сфере сельского хозяйства осуществляется на подзаконном уровне. Рассмотрим особенности административно-правового регулирования предоставления поддержки в сфере сельского хозяйства на примере предоставления сельскохозяйственным товаропроизводителям бюджетных средств (п. 1 ст. 6 Федерального закона от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ).

Общие требования к порядку предоставления субсидий невластным субъектам устанавливаются ст. 78 Бюджетного кодекса РФ и принятым в ее развитие постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1492 [2], которым установлены общие требования к правовым актам о предоставлении невластным субъектам мер финансовой поддержки. Конкретный порядок предоставления финансовой поддержки в сфере сельского хозяйства устанавливается подзаконными актами федерального и регионального уровня или муниципальными правовыми актами.

Значительная роль в нормативно-правовой регламентации отношений в сфере предоставления мер финансовой поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям отводится субъектам РФ. Исследование материалов судебной практики и практики Управлений Федеральной антимонопольной службы России по субъектам РФ позволяет сделать вывод, что субъекты РФ в своих нормативных правовых актах, вводят необоснованные ограничения для сельскохозяйственных товаропроизводителей в предоставлении финансовой поддержки.

В Федеральном законе от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ также не закрепляются важнейшие принципы административных процедур: принцип пропорциональности и защиты законных ожиданий [1, с. 67–68; 3]. В правоприменительной практике в полной мере не раскрыт потенциал данных принципов в сфере предоставления поддержки. В решениях Конституционного Суда РФ упоминается принцип пропорциональности (соразмерности), однако Судом не используется все элементы теста на пропорциональность. Принцип защиты законных ожиданий в практике Конституционного Суда РФ нашел свое выражение в принципе поддержания доверия граждан к закону и действиям государства (например, определение от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О).

Представляется, что принцип пропорциональности может быть применен при определении объема государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и судебной оценке соразмерности (пропорциональности) ограничений возможностей сельскохозяйственных товаропроизводителей для получения мер государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства.

Принцип защиты законных ожиданий, взаимосвязан с принципами юридического равенства и законности и формирует практику органов публичной

администрации, при которой сельскохозяйственные товаропроизводители вправе рассчитывать на отношение к ним, которое сформировалось в связи с предоставлением государственной поддержки ранее.

Анализ практики арбитражных судов, связанной с предоставлением органами публичной администрации мер финансовой поддержки в сфере сельского хозяйства, позволяет классифицировать споры на четыре группы в зависимости предмета и сторон спора.

1. Споры о признании незаконными решений уполномоченных органов об отказе в предоставлении субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям. Заявителями по данной категории дел выступают сельскохозяйственные товаропроизводители.

2. Споры, связанные с требованиями о взыскании (возврате) суммы субсидии или гранта с сельскохозяйственного товаропроизводителя. Они могут быть связаны с неправомерным получением субсидии или излишне уплаченной субсидией, либо с нецелевым использованием предоставленных бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям или нарушением условий соглашений о предоставлении мер финансовой поддержки невластными субъектами. Такие споры инициируются исполнительными органами государственной власти субъектов РФ или исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления.

В этих спорах публичные субъекты обращались с исковыми заявлениями о взыскании (возврате) сумм субсидий или грантов. В таких соглашениях закрепляются условия о применении гражданско-правовой ответственности в случае нарушения сельскохозяйственными товаропроизводителями их условий. Они выражаются в виде взыскания неустойки.

Часто суды отказывают в удовлетворении требований уполномоченных органов о взыскании с сельскохозяйственных товаропроизводителей сумм, предоставленной им финансовой поддержки. Суды обращают внимание на недоказанность уполномоченными органами обстоятельств, на которые они ссылаются. Суды указывают на следующее:

1) не предоставление доказательств нецелевого использования сельскохозяйственными товаропроизводителями мер финансовой поддержки, или отсутствие доказательств, подтверждающих предоставление субсидий с нарушением порядка их предоставления;

2) не предоставление доказательств, подтверждающих отсутствие у субъекта статуса сельскохозяйственного товаропроизводителя на момент получения мер финансовой поддержки.

3. Споры о взыскании суммы субсидии или гранта, или о взыскании невыплаченной части субсидии либо о признании незаконным бездействия уполномоченного органа, выразившегося в не предоставлении или не перечислении субсидии сельскохозяйственному товаропроизводителю.

4. Споры о признании недействительным соглашения о предоставлении гранта начинающим фермерам, об обязывании возвратить денежные средства в федеральный бюджет. По данной категории споров обращения в арбитражные

суды инициировались прокурорами. Соглашения о предоставлении мер финансовой поддержки, которые были заключены с нарушениями условий и порядка их предоставления, признаются недействительными и к ним применяются последствия недействительности (ничтожности) сделок, предусмотренные Гражданским кодексом РФ.

Стоит отметить, что правовая природа договоров (соглашений) о предоставлении мер финансовой поддержки, заключаемых между сельскохозяйственными товаропроизводителями и уполномоченными органами публичной администрации четко не определена в законодательстве. Правовой режим данных соглашений определяется нормами бюджетного законодательства, подзаконными правовыми актами, определяющими порядок и условия предоставления мер финансовой поддержки. Однако в положениях бюджетного законодательства не определены требования к содержанию и существенным условиям таких договоров (соглашений). К данным договорам (соглашениям) применяются также общие положения Гражданского кодекса РФ (регламентирующие общие положения об обязательствах, недействительности сделок, ответственность за нарушение обязательств).

Использование такого механизма правового регулирования данных договоров (соглашений) не во всех случаях позволяет учитывать публичный интерес. Если частный интерес в данном случае выражается в необходимости получения денежных средств для развития бизнеса, то публичный интерес связан с определенными в Федеральном законе от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ целями государственной аграрной политики.

Споры, связанные с ненадлежащим исполнением условий договоров (соглашений) о предоставлении мер финансовой поддержки сельскохозяйственными товаропроизводителями, рассматриваются по общим правилам искового производства, установленным АПК РФ. Стороны спора имеют равный правовой статус, каждая доказывает те обстоятельства, на которые ссылается. Публичный интерес в данной категории дел оценивается по правилам, установленным для защиты частного интереса. Поэтому обеспечить его реализацию в полном объеме в таких условиях не всегда возможно.

Договоры (соглашения) о предоставлении финансовой поддержки невластным субъектам в большей степени соответствуют конструкции административных договоров, и содержат в себе все признаки, которые выделяются в науке административного права [2]. Их существование объясняется публичной целью, с которой они совершаются. Споры из таких договоров должны рассматриваться по правилам административного судопроизводства (споров из публичных правоотношений), а значит они в большей мере, чем гражданские договоры, предназначены для обеспечения должного баланса частных и публичных интересов.

Таким образом, в действующем законодательстве закрепляется сложная многоуровневая регулятивная модель предоставления мер государственной и муниципальной поддержки в сфере сельского хозяйства, значительная роль в регламентации общественных отношений в данной сфере занимает подзакон-

ное регулирование. В нормах Федерального закона от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ не закреплены важнейшие принципы административных процедур, а сами административные процедуры закрепляются фрагментарно. Исследование практики арбитражных судов, связанной с предоставлением органами публичной администрации мер финансовой поддержки в сфере сельского хозяйства, позволяет классифицировать все споры на четыре группы в зависимости предмета и сторон спора.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зоммерманн К.-П. Принципы административного права / К.-П. Зоммерманн // Дайджест публичного права. – 2016. – Вып. 5, № 1. – С. 67–68.
2. Старилов Ю. Н. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды / Ю. Н. Старилов, К. В. Давыдов // Административное право и процесс. – 2013. – № 5. – С. 4–9.
3. Шерстобоев О. Н. Защита законных ожиданий – основополагающий принцип административного права / О. Н. Шерстобоев // Административное право и процесс. – 2019. – № 2. – С. 21–26.

Информация об авторе

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

Author

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

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В ОБНОВЛЕННОЙ КОНСТИТУЦИИ РФ*¹

Рассматривается обновленное регулирование в Конституции РФ видов безопасности и полномочий органов власти, ее обеспечивающих. Отмечаются неопределенности и противоречия в назначении на должность руководителей органов исполнительной власти, так или иначе ведающих вопросами безопасности, смешение функций Президента РФ, Правительства РФ и Совета Безопасности РФ. Комментируется различное использование «широкого» и «узкого» подходов к содержанию безопасности в разных обновленных конституционных нормах. Делается вывод о том, что требуется конкретизация конституционных положений о безопасности, в том числе внесенных поправками 2020 г., если не на уровне Основного закона, то посредством конституционно-правового толкования силами Конституционного Суда РФ. Четкое определение конституционной идеологии безопасности позволит выстроить стройную систему обеспечения безопасности каждого вида в отраслевом законодательстве.

Ключевые слова: безопасность; Конституция; обеспечение безопасности; безопасность государства; информационная безопасность; Совет Безопасности РФ.

K. V. Maslov

TRANSFORMATION OF THE POWERS OF SECURITY AGENCIES IN THE UPDATED RUSSIAN CONSTITUTION

The article considers the updated regulation in the Russian Constitution the types of security and the powers of the authorities that provide it. There are uncertainties and contradictions in the appointment of heads of executive authorities responsible for security issues in one way or another, the mixing of the functions of the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation and the Security Council of the Russian Federation. The article comments on the different use of «broad» and «narrow» approaches to the content of security in various updated constitutional norms. It is concluded that it is necessary to specify the constitutional provisions on security, including those introduced by the amendments of 2020, if not at the level of the Basic Law, then through constitutional and legal interpretation by the Constitutional Court of the Russian Federation. A clear definition of the constitutional ideology of security will allow us to build a coherent system of ensuring security of each type in the sectoral legislation.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-11-00292 «Правовое обеспечение налоговой безопасности государства в условиях международной экономической интеграции».

Key words: security; Constitution; security provision; state security; information security; Security Council of the Russian Federation.

Уяснение конституционной сущности безопасности необходимо как для понимания смысла конституционно-правового регулирования, в котором безопасность выступает одной из ценностей, так и для правильного применения норм иных отраслей права, основанных на конституционных положениях. Такая потребность актуализируется с принятием в 2020 г. поправок к Конституции РФ. Так, согласно новому п. «д.1» ст. 83 Конституции Президента РФ назначает на должность и освобождает от нее руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности государства и общественной безопасности, только после консультаций с Советом Федерации. Корреспондирующая норма о правах Совета Федерации содержится в п. «к» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ. В связи с новеллами возникает вопрос о предмете консультаций. Идет ли речь о назначении на должность только директора Федеральной службы безопасности и Министра внутренних дел? Между тем руководитель органа исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, упомянут в данном пункте отдельно от ведающего вопросами общественной безопасности. Если же исходить из широкого, а не узко «силового» подхода к безопасности (к чему располагает содержание иных конституционных положений), речь должна идти о руководителях большего количества федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности государства разных видов? Между тем исчерпывающего перечня видов безопасности, выделяемых в правовой науке, ни Конституция РФ, ни иной законодательный акт не содержат.

Пункт «м» ст. 71 Конституции РФ дополнен указанием на отнесение к сфере исключительного ведения РФ обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных.

Это показывает, что конституционный подход к безопасности не ограничивается сферой защиты от военных, террористических угроз либо угроз, истекающих из деятельности разведслужб иностранных государства (эту сферу мы сокращенно и именуем «силовой» либо узкой).

Возникает актуальный вопрос, в силу каких свойств, присущих сфере информационных технологий, именно и только она получила закрепление в Основном законе в качестве объекта безопасности, наряду с немногочисленными иными (экологической и общественной безопасностью).

Акцент на сферу информационных технологий актуализирует и вопрос о том, может ли деятельность самого государства по сбору персональных данных угрожать «безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных»? Например, руководитель Федеральной налоговой службы Д. Егоров анонсировал новую основную функцию службы именно как оператора данных, накапливающего и предоставляющего их заинтересованным лицам. Можно спорить, насколько та-

кая функция присуща именно ФНС России, а не иных органов исполнительной власти (например, Росстату), но акцент в деятельности налоговой службы и публичной администрации в целом именно на сборе, систематизации данных и их передаче – это реальность. Такая деятельность неизбежно будет создавать риски безопасности личности, чем в силу системного характера безопасности станет угрожать безопасности государства. Потому механизм защиты информации, используемой в публичном обороте органами исполнительной власти, от угроз безопасности, в том числе правовыми средствами, приобретает конституционное измерение.

Новая статья 79.1 Конституции РФ устанавливает, что Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства. Основной Закон не расшифровывает, международную безопасность в какой сфере поддерживает и укрепляет наша страна. Не уточняется идет ли речь исключительно о защите от террористических и военных угроз. Можно сделать вывод, что в статье говорится об угрозах различным объектам безопасности, имеющим международное распространение.

В п. «ж» ст. 83 Конституции РФ уточнен статус Совета Безопасности указанием на то, что он содействует Главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, предотвращения внутренних и внешних угроз. Возникают вопросы, полномочиями в области обеспечения безопасности каких видов и предотвращения какого рода угроз обладают Президент РФ и содействующий ему Совет Безопасности? Насколько широки эти полномочия? Тем более, что в силу сохранившегося в Конституции п. «д». ч. 1 ст. 114 меры по обеспечению государственной безопасности осуществляет Правительство РФ. Новое конституционное регулирование создает предпосылки для смешения и сложности в разграничении полномочий Президента РФ, Правительства РФ и Совета Безопасности РФ в этой сфере. Согласно ст. 23 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ Правительство РФ участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности государства. Федеральный закон от 09.11.2020 г. № 365-ФЗ, включивший основанные на конституционных поправках изменения в профильный закон о безопасности, ясности в эти вопросы не внес, просто продублировав нормы Конституции как в этом случае, так и по вопросу участия Совета Федерации в согласовании кандидатур руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности. Полагаем, устранить имеющиеся противоречия возможно, если выделять два взаимосвязанных аспекта безопасности. Безопасность в широком смысле нужно рассматривать как методологическую основу правового регулирования. В узком смысле можно говорить о безопасности разных видов – как о сфере защиты от наиболее существенных угроз в различных сферах государственного управления. Обеспечение каждого вида безопасности, понимаемой в таком узком смысле, должно от-

носиться к полномочиям различных органов и должностных лиц. «Силовой» – к сфере полномочий Президента и находящихся в его ведении органов исполнительной власти; «несиловой» (налоговой, информационной и т. п.). – к ведению Правительства и подведомственных ему органов исполнительной власти, а также к сфере совместного ведения с субъектами Федерации. С учетом такого понимания требуется конкретизация конституционных положений, в том числе внесенных поправками 2020 г., если не на уровне Основного закона, то посредством конституционно-правового толкования силами Конституционного Суда РФ. Четкое определение конституционной идеологии безопасности позволит выстроить стройную систему обеспечения безопасности каждого вида в отраслевом законодательстве.

Информация об авторе

Маслов Кирилл Владиславович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, 64407, г. Омск, пр. Мира, 55а, e-mail: mas_law@mail.ru.

Author

Maslov Kirill Vladislavovich – Ph. D. (Law), Associate Professor of the Department of State and Municipal Law of the Dosotoevsky Omsk State University, 644077, Omsk, Mira pr, 55a, e-mail: sergio2412@yandex.ru.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ВОЕННОСЛУЖАЩИМИ ПРАВА НА УЛУЧШЕНИЕ ЖИЛИЩНЫХ УСЛОВИЙ

В статье автор рассматривает проблемы правопонимания (толкования) и правоприменения конституционных жилищных гарантий в части права военнослужащих на улучшение жилищных условий (далее – УЖУ), связанные с отсутствием единого подхода к механизму его реализации в федеральных органах исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба (далее – федеральные органы), а также в зависимости от муниципального образования, где военнослужащий проходит военную службу. Анализируя российское законодательство, регламентирующее вопросы жилищного обеспечения граждан и военнослужащих, автор анализирует сущность права на УЖУ, приводит позицию о необоснованности нормативного правового регулирования отдельных федеральных органов, а также предлагает унификацию учетной нормы общей площади жилого помещения (далее – УН), используемой в качестве основания для возникновения у военнослужащих права на УЖУ.

Ключевые слова: право на улучшение жилищных условий; военнослужащий; жилое помещение; учетная норма; норма предоставления.

S. A. Nider

FIGHTING CYBERCRIMES AS AN URGENT TASK FOR CONTEMPORARY RESEARCH

In the article, the author examines the problems of legal understanding (interpretation) and law enforcement of constitutional housing guarantees in terms of the right of military personnel to improve housing conditions, associated with the lack of a unified approach to the mechanism of its implementation in federal executive authorities, in which the law provides for military service (hereinafter-federal bodies), as well as depending on the municipality where the serviceman performs military service. Analyzing the Russian legislation regulating the issues of housing provision for citizens and military personnel, the author analyzes the essence of the right to improve living conditions, gives a position on the unreasonableness of the normative legal regulation of individual federal bodies, and also suggests the unification of the accounting norm of the total area of residential premises used as the basis for the right of military personnel to improve housing conditions.

Key words: the right to improve housing conditions; military personnel; residential premises; accounting norm; provision norm.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 40) гарантирует предоставление жилых помещений малоимущим, а также иным категориям граждан, указанным в законе, нуждающимся в нем, к числу которых относятся военнослужащие, конституционные жилищные гарантии которых закреплены в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (далее – Закон № 76-ФЗ). Указанным гражданам (за исключением участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих), признанным нуждающимися в жилище, при достижении 20-летней календарной выслуги (10-летней, при льготных основаниях для увольнения), предоставляются жилые помещения или денежные средства для их приобретения или строительства (далее – денежные средства). При этом Закон № 76-ФЗ (абз. 17 п. 1 ст. 15) закрепляет право военнослужащих на УЖУ, которое, по мнению автора, фактически вытекает из положений пп. 2–4 ч. 1 ст. 51 Жилищного кодекса РФ (далее – ЖК РФ), соответственно позволяет военнослужащим, обеспеченным жилищем, получить от государства или муниципалитета большее по площади жилое помещение (дополнительное жилое помещение), в том числе служебное жилое помещение (далее – СЖП), либо денежные средства. В связи с чем, автор полагает, что использование выражения *«улучшение жилищных условий»* будет корректным, когда гражданин уже имеет жилище в собственности, по договору социального найма или договору найма жилых помещений жилищного фонда социального использования (является членом семьи такого лица), следовательно, не соответствует основанию, указанному в п. 1 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ. Если же гражданин не имеет жилья вовсе, что удовлетворяет критерию, указанному в п. 1 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ, то, по мнению автора, не корректно говорить об УЖУ, так как нельзя улучшить то, чего нет, вопреки мнению иных авторов [2, с. 52]! Так, согласно положениям ст. 29 ЖК РСФСР 1983 г. граждане признавались нуждающимися исключительно в УЖУ, а не нуждающимися в жилых помещениях как в настоящее время согласно ст. 51 ЖК РФ, так как до момента введения в действие Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и принятия Конституции РФ, в стране не было граждан, не обеспеченных жильем (отсутствовало основание, предусмотренное п. 1 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ)!

В связи с чем автор полагает, что к основаниям возникновения права на УЖУ относятся все, указанные в ч. 1 ст. 51 ЖК РФ, кроме предусмотренного п. 1:

1) увеличение членов семьи военнослужащего – рождение или усыновление (удочерение) ребенка, вступление в брак (п. 2 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ), а также иные действия с учетом предписаний ст. 53 и ч. 8 ст. 57 ЖК РФ;

2) признание в установленном порядке жилища, непригодным для проживания (п. 3 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ);

3) появление в составе семьи военнослужащего, больного с тяжелой формой хронического заболевания, не имеющим иного жилого помещения (п. 4 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ).

Вместе с тем в механизме реализации права на УЖУ возникает путаница, связанная с использованием УН и норм предоставления (далее – НП), что имеет принципиальное значение, так как от этого зависит уровень (объем) предостав-

ляемых конституционных жилищных гарантий. Например, возникает вопрос – всякий ли военнослужащий, обеспеченный жилищем согласно установленным НП, при увеличении состава его семьи может рассчитывать на УЖУ?

Правовое регулирование федеральных органов не имеет единого подхода к рассматриваемому вопросу – одни в качестве основания для возникновения права на УЖУ берут за основу УН, другие – НП! Так, п. 7 Инструкции, утвержденной приказом МО РФ от 30 сентября 2010 г. № 1280, п. 44 Порядка, утвержденного приказом МЧС от 21 мая 2019 г. № 265 и пп. «г» п. 14 Правил, утвержденных приказом ФСБ России от 24 октября 2011 г. № 590 связывают возникновение права на УЖУ с УН. Между тем, п. 6 Порядка, утвержденного приказом ФСО от 25 апреля 2014 г. № 198 для указанных целей использует НП! В приказе Росгвардии от 20 мая 2019 г. № 161 этот вопрос не урегулирован!

Таким образом, военнослужащий МО РФ, ФСБ РФ и МЧС России, проживающий с семьей из 4 человек в СЖП общей площадью 60 м², находящимся, например, в г. Новосибирске, не получит нового жилища в связи рождением у него третьего ребенка, так как норма обеспеченности их общей площадью жилища не станет меньше УН (12 м² для г. Новосибирска). Однако военнослужащий ФСО РФ, при тех же фактических обстоятельствах, получит новое жилье не менее 90 м² общей площади! Получит он его даже если размер «старого» жилья будет 89 «квадратов»!

По мнению автора, указанная дифференциация не может быть конституционно обоснована (ч. 2 ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Для разрешения проблемы автор полагает необходимым рассмотреть целевое предназначение УН и НП, которые устанавливаются местной властью (ст. 50 ЖК РФ). Так, НП является *«минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма»* (ч. 1 ст. 50 ЖК РФ). Для военнослужащих аналогично (абз. 12 п. 1 ст. 15 и ч. 1 ст. 15.1 Закона № 76-ФЗ). Вместе с тем УН именуется *«минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях»* (ч. 4 ст. 50 ЖК РФ). Использование УН в указанных целях определено в п. 5 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30 октября 2020 г. № 1768, определяющих вопросы постановки военнослужащих на жилищный учет (за исключением СЖП)! Следовательно, для решения вопроса о принятии военнослужащего на жилищный учет, в том числе в порядке реализации права на УЖУ, применяется исключительно местная УН (п. 2 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ)!

В связи с чем автор полагает, что рассмотренные предписания приказа ФСО от 25 апреля 2014 г. № 198, не обоснованы и не основаны на законе, приводят к сверхнормативному обеспечению СЖП военнослужащих ФСО России и к неоправданным государственным (местным) расходам!

Помимо рассмотренного, необходимо понимать, что с учетом разной величины УН в муниципальных образованиях России, возникновение у военно-

служащего права на УЖУ будет зависеть от места прохождения им военной службы. Так, у военнослужащего, проживающего с семьей из четырех человек в жилом помещении общей площадью 50 м², находящимся, например, в гг. Саратове, Екатеринбурге или Краснодаре, не возникнет право на УЖУ в связи рождением у него третьего ребенка, так как УН для указанных поселений составляет 10 м² общей площади жилища. Однако если бы указанный гражданин проживал, например, в любом поселении Омской области, то указанное право возникнет у него даже при владении жилищем в 74 «квадрата», так как УН в названном субъекте России установлена в размере 15 м²! Автор полагает, что с учетом установленных для военнослужащих единых «повышенных» НП (ч. 1 ст. 15.1 Закона № 76-ФЗ), в том числе единого (федерального) значения стоимости 1 м² общей площади жилища по России, используемого при расчете жилищной субсидии, такая дифференциация не обоснована и противоречит ч. 2 ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В связи с чем автор солидарен с мнением М. Г. Потапова о необходимости установления для военнослужащих единых УН на территории РФ [1, с. 203]. Причем установление унифицированных УН для военнослужащим предусмотрено ч. 6 ст. 50 ЖК РФ. Такой подход обеспечит военнослужащим равные (одинаковые) условия реализации конституционных жилищных гарантий, в том числе права на УЖУ, независимо от места прохождения военной службы.

Анализируя размер УН, установленных в муниципальных образованиях (в среднем 10–12 м²), автор приходит к выводу, что оптимальным размером единой (федеральной) УН для военнослужащих будет 12 м² общей площади на одного человека. В связи с чем автор предлагает дополнить абз. 12 п. 1 ст. 15 Закона № 76-ФЗ предложением следующего содержания: *«При этом учетная норма площади жилого помещения устанавливается в размере 12 квадратных метров на одного человека»*.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Потапов М. Г. Правовые проблемы обеспечения военнослужащих жилыми помещениями / М. Г. Потапов // Военное право. – 2019. – № 1 (53). – С. 200–205.
2. Сотникова Л. В. К вопросу об улучшении жилищных условий как одной из составляющих реализации права граждан на жилище / Л. В. Сотникова // Вестник Челябинского государственного университета. Сер.: Право. – 2015. – № 23 (378). – С. 46–52.

Информация об авторе

Нидер Сергей Александрович – преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского военного ордена Жукова института имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, 630114, г. Новосибирск, ул. Ключ-Камышенское плато, 6/2, e-mail: nider81@gmail.com.

Author

Nider Sergey Aleksandrovich – Lecturer of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of the Novosibirsk Military Order of Zhukov Institute named after General of the Army I. K. Yakovlev of the National Guard of the Russian Federation, 630114, Novosibirsk, Kluch-Kamyshensky plateau st., 6/2, e-mail: nider81@gmail.com.

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СИСТЕМЕ МЧС РОССИИ ПО ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье автор делает акцент на контрольно-надзорную деятельность в сфере государственных органов. Наибольшее внимание обращается на раскрытие тематики контроля и надзора в системе МЧС России, основные понятия и функции контроля и надзора. Автор оценивает, насколько эффективно функционирует система контроля и надзора как самостоятельный элемент управления, влияющий на все сферы государства и общества в целом.

Ключевые слова: МЧС России; контроль и надзор органов государственной власти МЧС России; эффективное функционирование контроля и надзора.

D. V. Pestereva

CONTROL AND SUPERVISION IN THE MINISTRY OF EMERGENCY SITUATION OF RUSSIA IN THE IRKUTSK REGION

In the article, the author focuses on control and supervision in the field of state bodies. The greatest attention is paid to the disclosure of the topics of control and supervision in the EMERCOM of Russia system, the basic concepts and functions of control and supervision. How effective is the system of control and supervision as an independent element of management that affects all spheres of the state and society as a whole.

Key words: control and supervision of state authorities of the Ministry of Emergency Situations of Russia; effective functioning of control and supervision.

Эффективное функционирование контроля и надзора как элемента управления, которое направлено на регулирование отношений всех сфер жизни государства и общества в целом, приобретает все большее значение в условиях современного существования в Российской Федерации. В настоящее время преобразования, проводимые в нашей стране, помогают реализации контрольных и надзорных мероприятий, придающие необходимый прогресс в развитии страны. Управление предполагает грамотный контроль, поэтому не может быть осуществлено без дополняемой и заменяемой контрольно-надзорной деятельности.

В настоящее время на территории Российской Федерации существуют более 260 действующих федеральных законов и нормативно-правовых актов, которые регулируют контрольную и надзорную деятельность. К ним можно отнести: Федеральный закон № 248-ФЗ от 31.07.2020 г. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» [4].

Согласно ст. 26 Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» (далее – Закон № 248-ФЗ), контрольные (надзорные) органы – это наделенные полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля соответственно:

- 1) федеральные органы исполнительной власти;
- 2) органы исполнительной власти регионов;
- 3) органы местного самоуправления.

Государственный контроль (надзор) – деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее также – юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

На основании ст. 27 Закона № 248-ФЗ от имени контрольного (надзорного) органа госконтроль (надзор), муниципальный контроль вправе осуществлять следующие должностные лица:

Должностное лицо	Полномочия
Руководитель	Осуществление контроля и взаимодействие с государственными органами
Инспектор	Непосредственное проведение профилактических и контрольно-надзорных мероприятий

С 1 июля 2021 г. слово «инспектор» в наименовании должности лица обязательно. Определение решения контрольного (надзорного) органа о проведении мероприятия обязаны инспекторы, которые вправе проводить контрольно-надзорные мероприятия [3].

Контроль и надзор в МЧС – это направление деятельности всех уровней в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Целью осуществления проверки мероприятий, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и готовности сотрудников, сил и средств к действиям в случае их возникновения является государственный надзор и контроль. Такой контроль осуществляют федеральные органы и органы субъектов исполнительной власти Российской Федерации в соответствии с федеральным законом № 248-ФЗ.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченный по решению задач в сфере защиты населения и территорий РФ от чрезвычайных ситуаций. На сегодняшний день главная задача МЧС России – это предотвращение и прогнозирование чрезвычайных ситуаций и пожаров. Для выполнения основных задач по организации и осуществлению надзора и контроля сформирован Департамент надзорной деятельности и профилактической работы, который проводит государственный надзор за соблюдением установленных требований по обеспечению промышленной, ядерной, радиационной, экологической и пожарной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, а также в области строительства, охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в других областях, где несоблюдение специальных правил и норм может привести к возникновению чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера [1].

Методами контроля и надзора, проводимые МЧС России по Иркутской области можно выделить следующие:

- 1) осуществление комплексных и специализированных проверок подсистем;
- 2) проведение государственной экспертизы на предмет правильного оформления градостроительной документации;
- 3) расследование произошедших чрезвычайных ситуаций;
- 4) декларирование безопасности опасных объектов [2].

Контроль и надзор в МЧС России осуществляется инспекторами контрольно-надзорной деятельности при проведении плановых и внеплановых выездных проверок по пожарной безопасности. В ходе данных проверок устанавливаются несоответствия установленным обязательным требованиям. При несоблюдении данных требований составляется акт проверки, в котором описывается невыполнение проверяемого органа вышеуказанных предписаний.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» применяется «риск-ориентированный подход».

В настоящее время на территории Иркутской области расположено 896 объектов надзора. Ежегодным планом предусмотрено провести 45 плановых проверок на предмет соблюдения требований в области гражданской обороны.

В 2020 г. инспекторами контрольно-надзорной деятельности ГУ МЧС России по Иркутской области организовано и проведено 45 плановых проверок. По результатам выявлено 459 нарушений, а также установлено, что 963 нарушения устранено, свидетельствуя о том, что нарушения требований в области гражданской обороны устраняются по сравнению за предыдущий год. За 2020 г. составлено 96 протоколов, из них на юридических лиц – 40, должностных лиц – 56. Возбуждено 89 административных дел, в 23 случаях (25,8 %) судами было вынесено решение о привлечении юридических и физических лиц к административной ответственности в виде штрафа на общую сумму 3 236 111,00 рублей, во всех остальных случаях (74,2 %) вынесены решения об устранении выявленных нарушений за определенный срок.

Подводя итоги, можно сказать, что в настоящее время в Российской Федерации существует целая система специальных органов, которые осуществляют контрольно-надзорные функции. И эту систему составляют агентства, службы, министерства, управления.

Для увеличения уровня безопасности государственных территорий, инфраструктуры, социально-значимых объектов МЧС России совместно с органами исполнительной власти и субъектами РФ продолжает внедрять «риск-ориентированный подход». Такой подход предполагает повысить значимость работы экспертов-инспекторов, внедрить новый формат декларирования и, а также осуществлять независимую экспертную оценку рисков.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве / В. П. Беляев. – Москва : НОРМА, 2015. – 272 с.
2. Калинина Л. А. Функции исполнительной власти: теории и практики / Л. А. Калинина // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. – Москва : Юристъ, 2004. – 72 с.
3. Нетесова М. В. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М. В. Нетесова // Власть. – 2007. – № 2. – С. 99–105.
4. Стерлинг М. Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / М. Р. Стерлинг. – Санкт-Петербург, 2004. – 195 с.

Информация об авторе

Пестерева Дарья Вадимовна – магистр кафедры конституционного и административного права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: pestereva98@inbox.ru.

Научный руководитель

Кирьянова Ольга Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: KirianovaOV@bgu.ru.

Author

Pestereva Daria Vadimovna – post-graduate student of the Chair of Constitution and Administrative Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: pestereva98@inbox.ru.

Scientific adviser

Kirianova Olga Viktorovna – Ph. D. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: KirianovaOV@bgu.ru.

СТРУКТУРА РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ: СКРЫТАЯ ДИНАМИКА

В статье рассматриваются вопросы поглавной структуры текста Конституции Российской Федерации в свете принятия и вступления в силу конституционных поправок 2020 г. На конкретных примерах показано несовершенство сложившейся структуры конституционного текста и ее недостаточность с точки зрения реальных потребностей конституционного строительства. Отмечается, что многие из новых положений, включенных в текст Конституции Российской Федерации в 2020 г., фактически относятся к содержанию ее глав 1 и 2, которые могут быть изменены только путем принятия новой Конституции Российской Федерации. Такое размывание основ конституционного строя и основ правового статуса личности подрывает закрепленное Конституцией особое юридическое значение положений указанных глав в системе конституционно-правового регулирования.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; конституционные поправки 2020 г.

А. А. Petrov

**THE STRUCTURE OF THE RUSSIAN CONSTITUTION:
HIDDEN DYNAMICS**

The article discusses the issues of the general structure of the text of the Constitution of the Russian Federation in the light of the adoption and entry into force of the constitutional amendments of 2020. Specific examples show the imperfection of the existing structure of the constitutional text and its insufficiency from the point of view of the real needs of constitutional development. It is noted that many of the new provisions included in the text of the Constitution of the Russian Federation in 2020 actually relate to the content of its chapters 1 and 2, which can only be changed by adopting a new Constitution of the Russian Federation. Such erosion of the foundations of the constitutional system and the foundations of the legal status of an individual undermines the special legal significance of the provisions of these chapters enshrined in the Constitution in the system of constitutional and legal regulation.

Key words: the Constitution of the Russian Federation; constitutional amendments 2020.

В 2020 г. Конституция Российской Федерации претерпела самые существенные изменения за весь период своего действия – Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» скорректировано содержание

42 статей Конституции, 15 из которых изложены в новой редакции, а еще в 27 включено в общей сложности 32 новых структурных элемента (части, пункты). Кроме того, в Конституции Российской Федерации появилось пять новых статей. Часть этих изменений затрагивает вопросы, которые уже являлись предметом конституционного регулирования (это касается, например, комплекса вопросов организации и функционирования системы высших федеральных органов государственной власти, а также разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами). Вместе с тем конституционные поправки 2020 г. обогатили Основной закон страны значительным количеством новых положений.

Не вдаваясь в анализ их содержания — для этого, несомненно, нужны самостоятельные и глубокие исследования — полагаем необходимым обратить внимание на то, каким образом эти новеллы были интегрированы в конституционный текст. Известно, что Конституция Российской Федерации как правовой акт имеет собственную внутреннюю структуру, в рамках которой содержание конституционных норм излагается в статьях, а статьи, в свою очередь, группируются в главы¹. Наличие такой структуры имеет значение как минимум по двум причинам. Во-первых, структурирование текста Конституции Российской Федерации лежит в основе установленного порядка ее изменения. Как следует из статей 135 и 136 Конституции, сама возможность внесения изменений в те или иные конституционные положения определяется тем, в каких главах Конституции эти положения сформулированы: если речь идет о положениях глав 3–8 Конституции, то их изменение допустимо и осуществляется в виде поправок к Конституции посредством принятия соответствующих законов, в то время как положения глав 1, 2 и 9 Конституции могут быть изменены, по сути, только в результате принятия новой Конституции страны. Во-вторых, деление текста Конституции на главы призвано обеспечивать последовательное и упорядоченное изложение ее содержания — например, обращение к главе 4 Конституции Российской Федерации позволяет уяснить основы статуса Президента Российской Федерации, положения главы 8 определяют конституционный фундамент местного самоуправления и т. п. Обобщая, можно прийти к выводу о взаимосвязи этих аспектов структурирования текста Конституции Российской Федерации. Например, при допустимости перераспределения и уточнения предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статьи 71 и 72 Конституции) должны оставаться неизменными закрепленные на уровне основ конституционного строя принципы федеративного устройства (статья 5 Конституции).

Вместе с тем при всей важности сказанного следует помнить, что структура Конституции Российской Федерации является средством придания ей определенной формы, а не содержания. Сама по себе возможность включения в

¹ Предусмотрено также деление текста Конституции Российской Федерации на разделы, однако критерием такого деления является не содержание, а назначение соответствующих норм: если раздел первый включает собственно конституционное регулирование, рассчитанное на длительное действие, то раздел второй содержит положения, которые обеспечили введение Конституции 1993 г. в правовую систему России. Поэтому данный аспект структуры Конституции в рамках настоящей статьи не затрагивается.

Конституцию того или иного положения, на наш взгляд, не может быть ограничена – Российская Федерация, как и любое суверенное государство, вправе самостоятельно решать, какие правовые нормы она признает настолько важными, что включает их именно в Конституцию, а не в текущее законодательство (с учетом, естественно, внутренней иерархии конституционных норм и приоритета юридической силы положений основ конституционного строя Российской Федерации, а также предписаний о правах и свободах человека и гражданина). В связи с этим при внесении поправок в Конституцию Российской Федерации всякий раз возникает вопрос не только об их содержании, но и о том, как поправки интегрируются в текст Конституции с учетом того, что он имеет определенную структуру. Проблема осложняется еще и тем, что Конституция не предусматривает возможность изменения ее структуры посредством включения в нее новых глав, что исключает совершенствование этой структуры в рамках действующего Основного Закона. Таким образом, не будучи ограничен в определении содержания конституционных поправок, законодатель вынужден действовать в рамках имеющейся структуры Конституции.

Справедливости ради надо заметить, что определенные расхождения между содержанием и структурой (формой) конституционного текста имелись уже в первоначальной редакции Конституции Российской Федерации. Так, неоднократно подвергалось критике решение о включении положений, определяющих конституционные основы организации прокуратуры Российской Федерации, в главу 7 Конституции, которая в исходном виде называлась «Судебная власть»¹. Целый ряд предписаний, касающихся вопросов экономики, был помещен в главу 3 Конституции «Федеративное устройство» (см. статьи 74 и 75 о свободе перемещения товаров, услуг и финансовых средств, а также об основах денежной и налоговой системы), хотя эти предписания напрямую не затрагивают вопросы государственного устройства.

Рассматриваемая проблема, таким образом, отнюдь не нова. Однако реформа Конституции Российской Федерации, произведенная в 2020 г., ее существенно усугубила, поскольку, как уже было отмечено, в результате внесенных изменений Конституция пополнилась рядом совершенно новых положений. Так, принятые поправки закрепили в Конституции некоторые базовые общественные ценности (защита суверенитета и территориальной целостности, историческая преемственность, защита исторической памяти, вера в Бога, взаимная поддержка поколений, поддержка соотечественников за рубежом, социальное партнерство, взаимное доверие государства и общества, экономическая, политическая и социальная солидарность) (часть 2.1 статьи 67, части 2–4 статьи 67.1, часть 3 статьи 69, статья 75.1). Эти установления по своему характеру и значению сближаются с основами конституционного строя Российской Феде-

¹ Например, даже в одном из «официальных» комментариев к российской Конституции подчеркивалось, что «до настоящего времени место прокуратуры в конституционной системе разделения властей концептуально не определено. Статья 129 помещена в гл. 7 «Судебная власть» Конституции, хотя прокуратура таковой не является... Такая неопределенность не позволяет разработать стройную концепцию развития прокуратуры, выявить ее соотношение с другими ветвями власти» [2, с. 985].

рации, однако из-за невозможности внесения поправок в главу 1 Конституции они не могли быть включены в нее.

Другой блок конституционных поправок 2020 г. касается вопросов социально-экономического развития Российской Федерации. Новые положения Конституции определяют основы государственной политики в интересах детей, предусматривают поддержку и охрану культуры, гарантируют защиту культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации и сохранение этнокультурного и языкового многообразия, закрепляют принцип уважения труда, повышают гарантии в отношении минимального размера оплаты труда, закрепляют принципы пенсионной системы, гарантируют индексацию пенсий и социальных выплат, формулируют задачи экономической политики, предусматривают необходимость обеспечения сбалансированности прав и обязанностей гражданина (часть 4 статьи 67.1, часть 4 статьи 68, часть 2 статьи 69, части 5–7 статьи 75, статья 75.1). Даже без детального анализа конституционного текста очевидно, что все эти предписания непосредственно затрагивают вопросы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина и потому должны были бы включаться в соответствующие статьи главы 2 Конституции Российской Федерации. Однако эта глава также не может быть изменена путем принятия конституционных поправок.

Обращает на себя внимание также положение новой части 5 статьи 78 Конституции, которая устанавливает ряд запретов и ограничений для замещения должностей руководителей федеральных государственных органов. Будучи направленной, как подчеркивалось в ходе обсуждения поправок, на защиту суверенитета государства, эта конституционная новелла могла бы быть закреплена на уровне основ конституционного строя.

Считая необходимым включение приведенных предписаний в Конституцию Российской Федерации, законодатель должен был решить вопрос об их месте в тексте Конституции с учетом сложившейся (и, как уже отмечалось, – неизменяемой) структуры этого текста. Сложно отделаться от впечатления, что этот вопрос решался путем перебора глав Конституции, три из которых (1, 2 и 9) не могут быть изменены посредством поправок, а еще пять (4–8) устанавливают основы статуса конкретных элементов системы публичной власти. В результате в распоряжении законодателя осталась только глава 3 «Федеративное устройство», содержание которой уже при принятии Конституции в 1993 г. выходило за пределы, заданные ее названием¹.

Таким образом, принятие в 2020 г. поправок к Конституции Российской Федерации в достаточно явном виде обозначило проблему несоответствия

¹ Сопоставление Конституции 1993 г. с различными альтернативными проектами Основного Закона России, которые разрабатывались и обсуждались в начале 1990-х гг., показывает, что по вопросу о структуре текста Конституции возможны были и другие, намного более качественные решения. Так, основная часть (без Федеративного договора и переходных положений) проекта Конституции Российской Федерации, подготовленного Конституционной комиссией Съезда народных депутатов и датированного 16 июля 1993 г., состоял из 131 статьи, которые были распределены по 24 главам, а главы, в свою очередь, объединялись в шесть разделов. В частности, раздел третий «Гражданское общество» этого проекта включал главы «Собственность, труд, предпринимательство», «Общественные и религиозные объединения», «Воспитание, образование, наука, культура», «Семья», «Массовая информация» [1, с. 191–232].

структуры Конституции и реальных потребностей конституционного строительства. В долгосрочном плане это создает риски возникновения и нарастания несогласованности в системе конституционно-правового регулирования, снижения значимости конституционных установлений об основах конституционного строя и о правовом статусе человека и гражданина. Соответственно, уже сейчас возникает потребность в поиске и выработке механизмов предупреждения этих негативных тенденций.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). В 6 т. Т. 4 : 1993 год. Книга третья (июль – декабрь 1993 года) / под общ. ред. О. Г. Румянцева. – Москва : Волтерс Клувер, 2009. – 1120 с.

2. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. – Москва : Эксмо, 2009. – 1056 с.

Информация об авторе

Петров Алексей Александрович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.

Author

Aleksey Aleksandrovich Petrov – Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПО ОКАЗАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ЭПОХУ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В статье исследуется инициатива формирования цифрового пространства в масштабе Российской Федерации и создания единой цифровой сети субъектов Российской Федерации, изучается опыт работы портала публичных услуг. На основе анализа этапов цифровой трансформации делается вывод о целесообразности нормативных правовых изменений.

Ключевые слова: цифровая трансформация; портал государственных услуг; цифровое пространство; субъекты Российской Федерации.

**T. V. Prikhodko,
O. V. Fedorova**

PUBLIC AUTHORITIES ACTIVITIES' TRANSFORMATION IN THE FIELD OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES IN THE DIGITAL ERA

The article examines the idea of digital space formation in the Russian Federation and at the same time the unified digital network' creation for the constituent entities of Russia. The article studies the public services portal' work. Based on the analysis of digital transformation' stages authors make a conclusion about the regulatory legal changes' advisability.

Key words: digital transformation; public services' portal; digital space; constituent entities of the Russian Federation.

В современном быстроразвивающемся мире цифровые технологии проникают во все сферы жизнедеятельности общества и государства: люди достаточно быстро привыкли быть «онлайн», «на связи» в любое время суток, практически любая общедоступная информация находится у нас «в кармане». Цивилизация развивается поступательно и с каждым годом это происходит все быстрее и быстрее, зачастую мы даже не понимаем, как работают те или иные технологии, но активно потребляем их.

Каждое государство желает быть конкурентоспособным, развиваться в этих быстроменяющихся условиях, и Россия здесь не является исключением. Вместе с тем результаты исследования стран мира по индексу инноваций (Global Innovation Index) в 2020 г., позволили отнести Российскую Федерацию лишь на 47-е место среди 131 государства, охватываемых рейтингом [2]. Методология формирования Индекса связывает успешность экономики страны с

наличием как инновационного потенциала государства, так и условий для его воплощения.

С 2009 г. в России создан и функционирует портал государственных услуг. Изначальной задачей сайта являлось предоставление информационных услуг пользователям по вопросам паспортно-визовых услуг, определению адреса местонахождения того или иного органа государственной власти или местного самоуправления. В настоящее время названный портал предоставляет гражданам широкие возможности, позволяя, не выходя из дома, подать необходимые заявления в органы публичной власти, к примеру, обратиться за получением пособий, осуществить запись к врачу, встать в очередь в дошкольное образовательное учреждение, оплатить штраф и т. д. Подобные возможности стали особенно востребованы в период пандемии. Очевидно, удобство замысла позволяет быстро, экономя время, решать насущные проблемы.

К несовершенствам организации получения публичных услуг посредством цифрового канала можно отнести их неполный перечень, а именно: по некоторым услугам предоставлена исключительно справочная информация о необходимых этапах получения услуги, документах, времени работы органа публичной власти, предоставлена возможность записи в ведомство. Так, в Новосибирской области предоставление муниципальными органами муниципальных услуг «Оказание социальной помощи», «Оформление и выдача Единого социального проездного билета», «Выдача разрешения на снос, замену, пересадку, обрезку зеленых насаждений», «Предоставление земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование», «Оказание единовременной финансовой помощи гражданам на восстановление индивидуальных жилых домов, пострадавших в результате пожара, стихийного бедствия и чрезвычайной ситуации», невозможно без личного посещения соответствующего органа местного самоуправления.

Президент Российской Федерации в своем ежегодном послании Федеральному Собранию на 2021–2022 гг. обозначил в качестве одной из основных целей развития государства внедрение принципов «социального казначейства», в соответствии с которыми абсолютное большинство государственных и муниципальных услуг должны предоставляться гражданам России дистанционно в режиме 24 часа в сутки семь дней в неделю, то есть на постоянной основе [3].

Кроме того, в интересах национальной безопасности Президентом РФ предложено объединить регионы Российской Федерации в одну информационную сеть сбора данных. Предполагаемая система должна обеспечить непрерывные сбор, хранение, обработку данных из регионов, в том числе показатели уровня жизни, обеспеченности нуждающихся категорий граждан муниципальным жильем, уровень бедности населения, выводимый на основании поступивших данных автоматический расчет прожиточного минимума, а также содержать «эталонные» критерии для повышения указанных показателей по всем регионам Российской Федерации.

Представляется, что электронная реформация общества абсолютно своевременна, поскольку продиктована вызовами современности. Вместе с тем,

формирование цифрового пространства явление не одномоментное, оно связано с прохождением определенных этапов, включающих анализ цифровой зрелости регионов и определение на ее основе потребностей и запросов того или иного субъекта Российской Федерации; этап формирования цифровой культуры и компетенций ответственных лиц; переход к собственно цифровой трансформации и поглощение цифровым пространством [5].

Для обеспечения продуктивности единой «цифровой сети регионов» с целью реального повышения показателей качества жизни населения, гарантии эффективности деятельности органов власти как федерального, так и регионального уровня, а также во избежание ситуаций незаконного использования данных о гражданах, необходимо нормативно предусмотреть следующие моменты.

Во-первых, необходимым условием перехода к цифровому пространству является обеспечение равных условий для всех участников цифровой трансформации. Представляется, что достижение равенства невозможно без обеспечения равных возможностей доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на всей территории Российской Федерации, включающего как скоростные показатели сети, так и характеристики наличествующего в регионе оборудования. Модернизации должны подвергнуться, в первую очередь, объекты образования, здравоохранения, экологической инфраструктуры.

Формирование цифровой культуры, внедрение технологий последнего поколения требует наличия определенных навыков, у лиц, ответственных за цифровизацию региона, равно как и модернизация объектов должны быть сопряжены с выделением финансирования в бюджете соответствующего уровня.

Во-вторых, следует учитывать, что информатизационные процессы всегда сопряжены с определенными рисками: утечка данных о пользователях, незаконное завладение персональными данными. Одним из последних примеров подобных действий является подделка сертификата о вакцинации от новой коронавирусной инфекции, с последующим внесением сведений на портал государственных услуг, в личный кабинет пользователя. Информационная трансформация требует адекватного реагирования на возникающие в цифровом пространстве преступные посягательства, создавая гарантии для безопасной реализации потенциала как граждан РФ, так и бизнеса [4].

В-третьих, целесообразно систему показателей по региону связать с эффективностью деятельности органов власти субъектов Российской Федерации, и в первую очередь, глав субъектов РФ, с тем, чтобы заявленные в цифровой сети регионов «эталонные показатели» уровня жизни населения достигались реально. В связи с этим предлагается внести дополнения в ст. 19 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дополнив перечень оснований для досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по инициативе Президента

РФ неоднократным неисполнением обязанностей по достижению «эталонных» показателей уровня жизни, установленных для субъектов РФ.

С подобной целью в должностные регламенты государственных и муниципальных служащих представляется возможным внесение дополнений к показателям эффективности их деятельности, исходя из качества работы по рассмотрению обращений граждан и оказания государственных и муниципальных услуг, с тем, чтобы при неоднократном нарушении порядка предоставления услуг или некомпетентной работе с гражданами проводить внеочередную аттестацию служащего, принимать решение о депремировании или наложении дисциплинарного наказания.

Введение единой автоматической системы сбора данных о работе государственных органов субъектов Российской Федерации должно происходить на основе интеллектуальных систем [1], сводя к минимуму человеческий фактор, и позволяя, тем самым, сделать работу каждого служащего на любом уровне прозрачной, в том числе в отношении коррупционных проявлений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Архипова З. В. Концепция информационной системы мониторинга уровня развития цифровой экономики / З. В. Архипова. – DOI: 10.17150/2411-6262.2018.9(3).8 // Baikal Research Journal. – 2018. – Т. 9, № 3.

2. Глобальный индекс инноваций // Центр гуманитарных технологий, 2006–2021. – URL: <https://gtmarket.ru/ratings/global-innovation-index> (дата обращения: 05.09.2021).

3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 г. // Российская газета. – 2021. – 24 апр.

4. Феткулин Р. Р. Преступления в сфере цифровой информации: понятие и виды / Р. Р. Феткулин, А. К. Арюков. – DOI: 10.17150/2411-6262.2019.10(3).17 // Baikal Research Journal. – 2019. – Т. 10, № 3.

5. Ячменева В. М. Цифровое пространство как необходимое и достаточное условие цифровизации экономики / В. М. Ячменева, Е. Ф. Ячменев. – DOI: 10.17150/2411-6262.2020.11(3).2 // Baikal Research Journal. – 2020. – Т. 11, № 3.

Информация об авторах

Приходько Татьяна Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения национальной безопасности Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: prikhodko_tv@mail.ru.

Федорова Олеся Валерьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, 630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56, e-mail: fedorovaov1987@yandex.ru.

Authors

Prihodko Tatiana Victorovna – Ph. D. (Law), Associate Professor of the Department of National Safety's Legal Maintenance of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: prihodko_tv@mail.ru

Fedorova Olesya Valerjevna. – Ph. D. (Law), Associate Professor of the Department of Administrative, Financial, Corporate Law, of the Novosibirsk State University of Economics and Management, 630099, Novosibirsk, Kamenskaya st., 56, e-mail: fedorovaov1987@yandex.ru.

СИСТЕМА И ФУНКЦИИ ИНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Гражданину Российской Федерации помимо активного и пассивного избирательных прав принадлежат иные избирательные права. Круг этих прав обозначен в законодательстве весьма лаконично, что оставляет обширное поле для дискуссий об их правовой природе, перечне и особенностях. В материале указываются основные недостатки легального описания иных избирательных прав граждан и высказываются предложения по формированию подходов к их выявлению в законодательстве. Предлагается перечень иных избирательных прав граждан, предусмотренных действующим избирательным законодательством в Российской Федерации, выявляются их некоторые специфические характеристики и функции.

Ключевые слова: выборы; избирательные права; право избирать; право быть избранным; иные избирательные права.

V. E. Podshivalov

THE SYSTEM AND FUNCTIONS OF ELECTORAL RIGHTS OF A CITIZEN OTHER THAN THE RIGHT TO VOTE AND THE RIGHT TO BE ELECTED

The citizen of the Russian Federation has a right to vote and a right to be elected, but has also other electoral rights. The latter rights are briefly framed in the legislation. That leaves open a large discussion of its legal nature, enumeration and features. The paper shows the main flaws in the legal description of such electoral rights and proposes an approach to explore the rights in the legal texts. The enumeration of the electoral rights provided by the Russian electoral laws in force is proposed. Some features and functions of the Russian citizens electoral rights apart from a right to vote and a right to be elected are suggested.

Key words: elections; electoral rights; right to vote; right to be elected; other electoral rights.

Статьей 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) к избирательным правам граждан помимо права избирать и быть избранными отнесены также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях. В то время как активное и пассивное избирательные права, будучи конституционными и определя-

ющими суть правоотношений в этой сфере правового регулирования, справедливо привлекают к себе наибольшее внимание, иные избирательные права граждан находятся на периферии юридической мысли. В научных исследованиях, в том числе непосредственно посвященных вопросам реализации иных избирательных прав, их конституционно-правовая характеристика не дается [2; 3, с. 17; 4, с. 13; 5], за редким исключением, например [1; 6, с. 13–14; 8, с. 6–7].

Вышеприведенная легальная формулировка иных избирательных прав далека от совершенства: 1) приведенный перечень прав не является исчерпывающим; 2) перечень прав сформулирован частично с использованием понятия «избирательное действие», не имеющего легального определения и употребленного в Федеральном законе № 67-ФЗ лишь десяток раз; 3) перечень прав излагается путем указания на сферы правовой регламентации отношений по организации и проведению выборов, а не путем перечисления собственно прав; 4) упомянутые в перечне права выражены через формулировку «участие в», что, как представляется, ставит под сомнение возможность самостоятельной реализации гражданином соответствующих прав без содействия иных лиц или органов, а также искажает суть соответствующего правомочия.

В целом оказывается, что подход, выраженный в формуле «активное и пассивное избирательное право, а также иные избирательные права» лишает категорию иных избирательных прав видимого внутреннего единства, порождает трудности с их отграничением от иных прав и выявлением их общей правовой природы.

Представляется, что иным избирательным правом может быть признано право, удовлетворяющее следующим условиям: 1) должно реализовываться в ходе избирательного процесса (включая межвыборный период); 2) должно принадлежать участнику избирательного процесса; 3) не должно находиться в отношениях соподчинения (конкретизации) в отношении активного или пассивного избирательного права гражданина.

По результатам анализа законодательства и судебной практики предлагается отнести к иным избирательным правам граждан:

- 1) право быть членом избирательной комиссии с правом решающего голоса;
- 2) право быть членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса;
- 3) право политической партии, иного общественного объединения, государственного органа или избирательной комиссии выдвинуть кандидатуру в состав избирательной комиссии;
- 4) право избирательного объединения выдвинуть кандидата, список кандидатов;
- 5) право гражданина выдвинуть свою кандидатуру в порядке самовыдвижения;
- 6) право поддержать выдвинутого кандидата, список кандидатов своей подписью;

- 7) право быть уполномоченным представителем (уполномоченным представителем по финансовым вопросам) кандидата, избирательного объединения;
- 8) право быть доверенным лицом кандидата, избирательного объединения;
- 9) право вести предвыборную агитацию в поддержку кандидата, списка кандидатов;
- 10) право вести предвыборную агитацию против всех кандидатов, против всех списков кандидатов;
- 11) право создать избирательный фонд;
- 12) право внести добровольное пожертвование в избирательный фонд;
- 13) право осуществлять наблюдение за установлением итогов голосования (быть наблюдателем).

Следует обратить внимание на следующие особенности вышеприведенного перечня прав.

Во-первых, в перечень включены избирательные права, реализуемые не только непосредственно гражданином, но и объединением граждан (избирательным объединением или коллегиальным органом, например избирательной комиссией). Данный вывод следует, в частности, из того, что за защитой права в случае его нарушения в соответствии с законодательством имеет возможность обращаться не гражданин, в связи с которым совершено соответствующее избирательное действие, а объединение граждан. Например, если кандидатура, предложенная в состав избирательной комиссии политической партией, предложение которой соответствует закону и обязательно к учету, не будет включена, то право на обжалование решения о составе избирательной комиссии принадлежит не гражданину, кандидатура которого не была учтена, а той политической партии, которой его кандидатура предложена. Такой подход к толкованию прав граждан соответствует практике Конституционного Суда Российской Федерации в отношении защиты конституционных прав граждан¹, а также поддерживается в науке [7, с. 13–14].

Во-вторых, в перечне прав имеются на первый взгляд сходные избирательные права, которые, однако, принадлежат различным участникам избирательных правоотношений и реализуются на различных этапах избирательного процесса. Например, в ходе формирования избирательных комиссий реализуются право соответствующих субъектов выдвинуть кандидатуру в состав избирательной комиссии, которое, как правило, исчерпывается назначением или отказом в назначении предложенного лица членом избирательной комиссии с правом решающего голоса; в этот момент возникает право соответствующего гражданина быть членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, то есть реализовывать вытекающие из этого статуса права и нести обязанности. Отождествление этих двух прав было бы неверным; член комиссии с правом решающего голоса осуществляет соответствующие права и обязанности от соб-

¹ См., к примеру: По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 18 июля 2012 года № 19-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 31. Ст. 4470.

ственного имени, по собственному усмотрению и в общем случае не обязан руководствоваться интересами организации (органа), по предложению которого он назначен в состав избирательной комиссии.

В-третьих, в вышеприведенном перечне отсутствуют чрезвычайно многочисленные и разнообразные права различных участников избирательного процесса, хотя и предусмотренные законодательством о выборах, но носящие частный, ситуативный характер и отражающие конкретный способ (механизм) реализации активного или пассивного избирательного права, иного избирательного права гражданина. Так, например, право потребовать выдачи избирательной комиссией нового избирательного бюллетеня взамен испорченного, право подать заявление о включении в список избирателей являются конкретизацией более общего по отношению к нему активного избирательного права гражданина; право кандидата внести собственные денежные средства в свой избирательный фонд является средством обеспечить финансирование своей избирательной кампании, а следовательно – надлежащим образом реализовать свое пассивное избирательное право; право знакомиться с документами и материалами избирательной комиссии – часть более общего права быть членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса и так далее. Таким образом, иные избирательные права, равно как и активное и пассивное, имеют сложный механизм реализации, в котором задействован комплекс прав, обязанностей и ответственности различных участников избирательного процесса.

Выявление иных избирательных прав граждан не сводится к анализу только избирательного законодательства, но должно затрагивать также судебную практику. Так, постановлением Конституционного Суда Российской Федерации признана не соответствующей Конституции Российской Федерации содержащаяся в вышеназванных положениях норма, предполагающая запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных средств¹. В решении по этому делу Конституционный Суд Российской Федерации по сути обосновал наличие у гражданина права, напрямую не вытекающего из действующего правового регулирования.

Несмотря на значительное разнообразие прав, которые относятся к иным избирательным правам, они имеют общий элемент сходства – осуществляемую функцию по обеспечению полноценной реализации активного и пассивного избирательных прав граждан. Если активное и пассивное избирательные права «оппонируют» друг другу вокруг общего элемента – процесса голосования («кто голосует – за кого голосует»), то содержание иных избирательных прав, условия их наличия у граждан, порядок их реализации раскрывается через достигаемый в результате их использования результат, который является общим (а именно предусмотренное законодательством течение избирательного про-

¹ По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона № 67-ФЗ, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 14 нояб. 2005 г. № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

цесса) и частным (индивидуализированным) для каждого конкретного иного избирательного права.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аглеева Л. Т. Право избирателей на правильный подсчет голосов на выборах: понятие и возможность судебной защиты / Л. Т. Аглеева // Российский юридический журнал. – 2014. – № 5 (98). – С. 143–148.

2. Бабанян С. С. К вопросу об определении понятия избирательных прав граждан в Российской Федерации / С. С. Бабанян // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2016. – № 1 (37). – С. 27–36.

3. Буравченко И. Л. Конституционно-правовой статус избирателя в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Л. Буравченко. – Москва, 2010. – 26 с.

4. Вискулова В. В. Гарантии избирательных прав граждан в современной России: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Вискулова. – Москва, 2013. – 48 с.

5. Зырянова И. А. К вопросу о праве граждан проводить предвыборную агитацию / И. А. Зырянова // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 12. – С. 182–185.

6. Коровин Е. М. Порядок и сроки оспаривания итогов голосования и результатов выборов в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации / Е. М. Коровин // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 12–16.

7. Перевалов В. Д. Выборы и выборное право Российской Федерации / В. Д. Перевалов, А. А. Югов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1 (37). – С. 7–14.

8. Ураев Н. Н. Конституционно-правовой статус наблюдателей в российском избирательном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. Н. Ураев. – Казань, 2006. – 24 с.

Информация об авторе

Подшивалов Владимир Евгеньевич – кандидат юридических наук, заместитель начальника управления административно-кадровой и правовой работы Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: helgon@yandex.ru.

Author

Podshivalov Vladimir Evgenievich – Ph. D. (Law), deputy head, Department of administrative, personnel and legal works, Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: helgon@yandex.ru.

**ТРИПАРТИЗМ КАК ПРИНЦИП ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КОНСУЛЬТАТИВНЫХ СОВЕТОВ
(НА ПРИМЕРЕ СТРАН – ЧЛЕНОВ МАЭСССИ)**

В статье рассмотрена деятельность консультативных органов (советов, палат) некоторых стран – членов Международной ассоциации экономических и социальных советов и схожих институтов в контексте трипартизма. Автором предложено понятие принципов деятельности консультативных советов, перечислены наиболее существенные из них, а также раскрыта сущность трипартизма как принципа и модели социального диалога. Приведены примеры работы советов, ориентированных в большей степени на решение трудовых вопросов (Италия, Республика Корея).

Ключевые слова: консультативные советы (палаты); трипартизм; социальный диалог; Международная ассоциация экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ).

А. К. Rozhkova

**TRIPARTISM AS A PRINCIPLE OF THE ADVISORY BOARDS
(ON THE EXAMPLE OF MAASSSI MEMBER COUNTRIES)**

The article examines the activities of the advisory bodies (councils, chambers) of some member countries of the International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions in the context of tripartism. The author proposes the concept of principles of activity of advisory councils, lists the most significant of them, and also reveals the essence of tripartism as a principle and model of social dialogue. The examples of the work of councils, focused to a greater extent on solving labor issues (Italy, Republic of Korea), are given.

Key words: advisory councils (chambers); tripartism; social dialogue; International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions (IAESCSI).

В сложных социально-экономических условиях начала XXI в. в большинство развитых стран признают права и свободы человека и гражданина: «внедряются и механизмы их защиты и способы осуществления контроля за обеспечением и гарантиями прав человека» [11, с. 3]. Это обстоятельство детерминирует процесс становления и развития гражданского общества.

Гражданское общество, «являясь характеристикой правового государства, указывает на инициативность социума в различных сферах его проявления: социальной, политической, экономической» [5, с. 516]. Современный мировой финансовый кризис актуализировал проблему взаимодействия институтов

гражданского общества и органов государственной власти. Для нахождения баланса интересов личности, общества и государства необходим социальный диалог, в том числе и в сфере обеспечения трудовых прав граждан. В этой связи «развитие трипартизма является важным направлением внутренней политики любого современного социального государства» [1, с. 224].

Социальный диалог (все виды переговоров, консультаций и обмена информацией) сегодня – это, во-первых, «средство достижения социально-экономического прогресса, поскольку он наделяет людей правом голоса и пробуждает их заинтересованность в вопросах, касающихся общественных дел и рабочих мест, во-вторых, принцип функционирования самой МОТ (Международная организация труда), он прочно закреплен практически во всех конвенциях, рекомендациях МОТ и в Программе достойного труда» [8].

Социальный диалог предполагает тесное взаимодействие между представителями правительств, работодателей и работников по вопросам, представляющим общий интерес и связанным с экономической и социальной политикой. Трипартизм определен МОТ как «взаимодействие правительства, работодателей и работников (через своих представителей) как равноправных и независимых партнеров в поисках решений вопросов, представляющих взаимный интерес» [8]. Он частично обуславливает механизм и процесс консультаций, переговоров между заинтересованными сторонами.

Целью трипартизма является, во-первых, деятельное участие сторон социального диалога в разрешении сложившихся противоречий; во-вторых, гармонизация экономических, социальных и политических интересов между работниками и работодателями; в-третьих, широкое представительство указанных сторон.

«Какой бы период не переживало государство, интересы трудящихся были и остаются сосредоточенными на признании их политических и экономических прав, вытекающих из трудовых правоотношений» [10, с. 86], полагает Хохлова О. М. Одним из инструментов отстаивания трудовых прав и является трипартизм. Кроме того, он может выступать в качестве принципа деятельности трехсторонних советов по труду, национальных советов по социальному диалогу, а также экономических и социальных советов и аналогичных учреждений.

Таковыми учреждениями, к примеру, в Европейском союзе являются консультативные советы (палаты). Это как правило государственные учреждения, представляющие интересы различных слоев общества, которые создаются для обеспечения социального диалога на национальном уровне между организациями, представляющими работодателей и трудящихся (ассоциаций работодателей, профсоюзов и других институтов гражданского общества в социальной, экономической, профессиональной и культурной сферах), – и правительством. Данные советы консультируют национальные правительства, парламенты или главу государства по стратегическим вопросам, предоставляя, по просьбе или по собственной инициативе, экспертные заключения, мнения, исследования и доклады по экономическим и социальным вопросам. Иными словами, консуль-

тативные советы являются проводниками между правительством, профсоюзами и работодателями, обеспечивая регулярный обмен мнениями о принимаемых нормативных актах, трудовых реформах и в целом социально-экономических политике государства в целях достижения компромисса и социального мира.

Формы диалога консультативных советов с органами государственной власти, социальными партнерами и гражданским обществом разнообразны. Играет свою роль и специфика национальных традиций в сфере функционирования гражданского общества конкретного государства. Однако общим знаменателем работы таких консультативных органов является выражение мнения экспертов и дача рекомендаций в процессе реформирования социально-экономической сферы, а также принятия нормативно-правовых актов по вопросам, затрагивающим права и свободы граждан данного государства.

Работа любого государственного органа должна быть детерминирована определенной системой принципов и социальных ценностей. Автор понимает под принципами деятельности консультативных советов основные начала их формирования и функционирования в рамках отдельного государства либо международной ассоциации. К таким принципам можно отнести:

- 1) законность;
- 2) гласность;
- 3) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 4) принцип представительства интересов граждан;
- 5) принцип профессионализма;
- 6) принцип социального диалога и трипартизма.

Трипартизм можно рассматривать еще и как «вид социального партнерства, при котором достигается компромисс между тремя сторонами: профсоюзами, работодателями и государством» [2, с. 69], как правило в лице правительства. Данные субъекты участвует в определении размера оплаты и условий труда, решает вопросы безработицы и социальной защиты безработных граждан.

По мнению автора, принцип трипартизма не противоречит, а напротив, усиливает эффективность концепции ответственного ведения бизнеса. Е. М. Якимова полагает, что данная концепция – «проявление общемировой тенденции к обеспечению баланса интересов бизнеса, общества и государства в правовом и социальном измерении» [12, с. 203].

В XXI в. ориентирование на социальный диалог и трипартизм прослеживается во подавляющем количестве международно-правовых актов. Однако эта тенденция распространяется в основном на страны Европейского союза. Что касается других региональных объединений, как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР), Западноафриканский экономический и валютный союз (ЗАЭВС) и Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК), то в них укрепляют социальный диалог и трудовую политику путем создания или усиления национальных механизмов и взаимодействующих с ними трансграничных (наднациональных) трехсторонних структур.

В продвижении принципа трипартизма помимо МОТ активно участвует и Международная Ассоциация экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ). Данная международная ассоциация была создана в 1999 г., штаб-квартира находится в Брюсселе. В своем первоначальном составе насчитывала 24 действительных и 3 ассоциированных члена. «В настоящее время она объединяет уже 72 совета (палаты) из африканских, латиноамериканских, азиатских и европейских стран» [9].

Итогом плодотворной работы данной ассоциации стала организация четырех ежегодных конференций, посвященных вопросам усиления роли и влияния национальных учреждений социального диалога в области достойного труда. В 2017 г. представители 37 экономических и социальных советов и схожих учреждений встретились в Афинах, чтобы обсудить роль социального диалога в формировании будущего сферы труда. В связи с этим была принята декларация, в которой члены МАЭСССИ обязались решать возникающие проблемы в трудовой сфере, используя возможности трипартизма.

Несмотря на общую ориентированность консультативных советов на внедрение принципа трипартизма при разрешении острых социально-экономических вопросов, присутствуют как национальный колорит, так и региональные особенности механизма социального диалога.

Так, «в странах Азии социальное партнерство в целом, и трипартизм в частности признается в большинстве стран, но с разной степенью результативности и периодичности. Как правило ассоциации работодателей признают его ценность и часто принимают участие в трехсторонних форумах, но при этом, зачастую ставят под сомнение эффективность таких форумов и, в особенности, их воздействие на политику» [8]. Исключением, по мнению автора, является опыт по внедрению трипартизма в Южной Корее.

В Республике Корея в апреле 1990 г. по предложению Федерации корейских профсоюзов был учрежден Национальный экономический и социальный совет (НЭиСС) как первичный орган трипартизма. Совет провел два дискуссионных форума для достижения социального консенсуса в марте 1991 г. и феврале 1992 г., и оба они были организованы Президентом Республики Кореи. Однако «Совет не получил достаточной общественной поддержки потому, что правительство не участвовало в социальном диалоге, кроме того, многие представители профсоюзов с недоверием относились НЭиСС, полагая, что правительство будет использовать Совет в качестве политического средства контроля над способами расчета заработной платой. В таких условиях деятельность НЭиСС прекратилась» [3].

В попытке преодолеть национальный экономический кризис с помощью трехстороннего сотрудничества в январе 1998 г. была создана Корейская трехсторонняя комиссия (ESDC). Комиссия внесла существенный вклад в экономическое восстановление этой страны, в частности, заключив «Социальное соглашение по преодолению экономического кризиса», состоявшее из 90 пунктов о структурных реформах в области финансов, трудовом и бюджетном праве.

В первые годы в состав Комиссии входили представители Корейской конфедерации профсоюзов, Федерации корейской промышленности, два министра правительства (министр финансов и экономики, министр труда) и четыре представителя политических партий. По сравнению с НЭиСС Трехсторонняя комиссия более продуктивный орган социального консультирования, особенно с точки зрения полноты представительства интересов.

«В настоящее время Комиссия по экономическому и социальному развитию играет ключевую роль в усилиях по социальному диалогу в Корее, объединяет представителей работников, работодателей и правительства в лице Министерства экономики, Министерства финансов, представителей некоммерческих и научных организаций».

ESDC является социальным консультативным органом, в котором заинтересованные стороны имеют возможность обмениваться мнениями, взаимодействовать друг с другом, а также участвовать в процессах пересмотра законодательства о трудовых отношениях и выработки государственной политики, связанной с рынком труда и социальным обеспечением граждан Республики Кореи.

В дополнение к ESDC для социального взаимодействия на национальном уровне существуют органы четырехстороннего партнерства, в которых правительство, работодатели, работники и граждане ведут социальный диалог на местном уровне.

«Региональное четырехстороннее партнерство представляет собой локальную систему поддержания социального диалога, в рамках которого представители общественных интересов региона совместно с предпринимателями обсуждают и решают трудовые или экономические вопросы на местном уровне с конечной целью содействия росту как локальной экономики, так и сбалансированному развитию национальной экономики Кореи. В настоящее время органы Регионального четырехстороннего партнерства действуют в 101 местном регионе» [3] Республики Корея.

Корею часто называют образцовым примером социального диалога в азиатском регионе. Действительно, трехсторонние делегации из более чем десятка азиатских стран, включая Филиппины, Монголию, Индию, Индонезию, Малайзию, Вьетнам и Таиланд, ежегодно посещают ESDC, чтобы перенять корейский опыт в области сотрудничества.

Таким образом, ESDC является «консультативным органом при Президенте Кореи по вопросам трудовой политики и в то же время независимым органом трехсторонних политических консультаций» [7, с. 59].

Его основная функция – не только обсуждение трудовой политики, направленной на обеспечение стабильности рабочих мест и улучшение условий труда, но и промышленной, экономической, социальной политики, оказывающей влияние на сферу трудовых отношений. Как можно заметить, «Комиссия по экономическому и социальному развитию Республики Кореи – это все же узкоспециализированный консультативный орган, созданный с целью выстраивания эффективного диалога в трудовой сфере» [7, с. 59].

Другие страны Юго-Восточной Азии (Вьетнам, Индонезия, Таиланд) пока не могут продемонстрировать столь плодотворное сотрудничество государственных, консультативных органов и институтов гражданского общества.

Что касается стран Европейского союза, то создание консультативных советов при органах государственной власти наблюдается повсеместно со второй половины XX в.

Например, Национальный совет экономики и труда Италии (CNEL) является консультативным органом правительства, парламента, автономных районов и провинций и предоставляет по запросу консультативные услуги по экономическим и социальным вопросам, а также членом МАЭСССИ.

В январе 1957 г. в соответствии со ст. 99 Конституции Италии был учрежден CNEL, его правовой статус, деятельность и состав регулируются законами 1986 и 2000 гг. Национальный совет экономики и труда состоит из экспертов и представителей работников и работодателей при парламенте и правительстве Италии, своей деятельностью он способствует разработке и совершенствованию социально-экономического законодательства в пределах, установленных законом.

Эксперты CNEL вырабатывают предложения и рекомендации в целях совершенствования национального и регионального законодательства в области экономического и социального законодательства. Кроме того, проводят исследования и работу по стратегическому планированию. Ежегодно для правительства готовится доклады о состоянии национального, местного и отраслевого рынка труда, о заработной плате и доходах граждан. Примечательно, что «совет обладает правом законодательной инициативы».

В состав Национального совета по экономике и труду входят 64 советника, это представители наиболее авторитетных общественных сил и организаций социального развития и волонтерства, а также известные эксперты в социально-экономической сфере.

Президент Италии назначает председателя, который в последующем самостоятельно координирует работу совета. CNEL считается эффективным рычагом воздействия на проводимую в государстве политику.

Что касается стран СНГ, то они также представлены в МАЭСССИ: Россия, Украина, Армения. Однако социальное партнерство в форме трипартизма не упоминается среди полномочий данных органов. Кроме того, российская модель Общественной палаты была без изменений воспринята и другими странами СНГ (Казахстаном, Узбекистаном и др.), а также Южной Осетией.

Социальное партнерство как таковое предусмотрено в Трудовом кодексе РФ. Под ним подразумевается «система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений». При этом Общественная палата РФ не выступает в качестве участника данного взаимодействия.

Поэтому Радченко А. Н. констатирует, что в XXI в. хоть и начался процесс адаптации идеи трипартизма, однако в силу исторических особенностей развития России и неразвитости гражданского общества главную роль играет по-прежнему государство. Как следствие, идея трипартизма трансформируется в «государственный патернализм» [6, с. 37]. С. П. Перегудов также полагает, что «в современной России не существует трипартизма как такого, попытки наладить социальное партнерство со стороны государства следует назвать периферийным трипартизмом, так как субъекты данного взаимодействия не отвечают целям и задачам трипартизма в целом» [4, с. 80].

Таким образом, трипартизм можно считать принципом и лейтмотивом проводимой МОТ и странами-членами МАЭСССИ международной трудовой политики. Однако воплощается данный принцип в работе консультативных органов по-разному, и зачастую, лишь декларативно. Данное обстоятельство объясняется не только отсутствием необходимых полномочий (как, например, в России, Казахстане и Китае), но и незрелостью институтов гражданского общества в целом, и низким уровнем правосознания граждан в частности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Великанов А. П. Принципы государственного участия в системе трипартизма / А. П. Великанов // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 8. – С. 222–224.
2. Делегиоз Е. Г. Трипартизм – политика активного партнерства / Е. Г. Делегиоз // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. – 2018. – № 2. – С. 67–72.
3. Национальный экономический и социальный совет Республики Корея. – URL: http://www.eslc.go.kr/ibuilder.do?per_menu_idx=1972&tabCnt=2 (дата обращения: 30.08.2021).
4. Перегудов С. П. Трипартистские институты на Западе и в России: проблемы обновления / С. П. Перегудов // Полис. – 2007. – № 3. – С. 78–90.
5. Приходько Т. В. Экологическая безопасность и гражданское общество / Т. В. Приходько А. К. Рожкова // Развитие российского общества : материалы нац. науч.-практ. конф., посвящен. 90-летию БГУ (г. Иркутск, 15–16 окт. 2020 г.) / под ред. В. В. Игнатенко. – Иркутск : Изд. дом БГУ, 2021. – С. 516–520.
6. Радченко А. Н. Категориально-теоретические аспекты изучения феномена трипартизма в современной России / А. Н. Радченко // Научная мысль Кавказа. – 2012. – № 2. – С. 35–38.
7. Рожкова А. К. Правовой статус консультативных советов в КНР и Республике Корея в контексте построения гражданского общества / А. К. Рожкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 8. – С. 56–60.
8. Социальный диалог и трипартизм : докл. IV Междунар. конф. труда (Женева, 2018). – URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_624957.pdf (дата обращения: 30.08.2021).

9. Участники МАЭСССИ. – URL: <http://aicesis.org/members/list> (дата обращения: 30.08.2021).

10. Хохлова О. М. Урегулирования трудовых конфликтов в современном российском обществе / О. М. Хохлова // Вестник Вятского государственного университета. – 2010. – № 3–4. – С. 84–87.

11. Чуксина В. В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Чуксина. – Омск, 2016. – 54 с.

12. Якимова Е. М. Конституционно-правовые основы концепции ответственного ведения бизнеса / Е. М. Якимова // Уральский форум конституционалистов : материалы IV Урал. форума (г. Екатеринбург, 01–06 окт. 2018 г.) / под ред. М. С. Саликова. – Екатеринбург : УГЮУ, 2019. – С. 202–207.

Информация об авторе

Рожкова Анна Константиновна – помощник депутата Законодательного собрания Иркутской области, 664027, г. Иркутск, ул. Ленина, 1а, e-mail: rannette@mail.ru.

Author

Rozhkova Anna Konstantinovna – Assistant to the Deputy of the Legislative Assembly of Irkutsk region, 664027, Irkutsk, Lenin st., 1a, e-mail: rannette@mail.ru.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ВЫБОРАХ В НОВОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЦИКЛЕ

В данной статье дается обзор основных изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации о выборах в преддверии нового избирательного цикла. В 2021 г. в избирательном законодательстве появились такие понятия, как «кандидат, аффилированный с выполняющим функции иностранного агента лицом» и «кандидат, являющийся физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента». Были закреплены нормы, позволяющие избирательным комиссиям обращаться в Роскомнадзор с представлением о пресечении распространения незаконной предвыборной агитации в сети Интернет. Введен новый избирательный ценз.

Исходя из анализа принятых федеральных законов, автором делается вывод о том, что законодательство о выборах в Российской Федерации продолжает оставаться одним из самых динамичных.

Ключевые слова: выборы; предвыборная агитация; сеть Интернет; иностранный агент.

D. S. Rymarev

LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ELECTIONS IN THE NEW ELECTION CYCLE

This article provides an overview of the main changes made to the legislation of the Russian Federation on elections on the eve of a new electoral cycle. In 2021, such concepts as «a candidate affiliated with a person performing the functions of a foreign agent» and «a candidate who is an individual performing the functions of a foreign agent» appeared in the electoral legislation. The norms were fixed allowing election commissions to apply to Roskomnadzor with a request to suppress the spread of illegal election campaigning on the Internet. New electoral qualification introduced.

Based on the analysis of the adopted federal laws, the author concludes that the legislation on elections in the Russian Federation continues to be one of the most dynamic.

Key words: elections; election campaigning; Internet; foreign agent.

В 2021 г. перед очередным избирательным циклом федеральный законодатель внес ряд изменений в действующее избирательное законодательство. Данные изменения затронули различные аспекты порядка организации и проведения выборов в Российской Федерации [1; 2]. В частности, в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав

и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), устанавливающий основные положения для реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, были внесены изменения пятью федеральными законами. Данными законодательными актами также были затронуты положения Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о выборах Президента РФ) и Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы).

1. Федеральным законом от 9 марта 2021 г. № 43-ФЗ в действующее законодательство Российской Федерации были включены нормы, предусматривающие механизм реагирования на нарушения правил предвыборной агитации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – сеть Интернет).

В частности, данным Федеральным законом ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а также территориальная избирательная комиссия, организующая выборы в органы публичной власти федеральной территории, были наделены правом обращаться в Роскомнадзор с представлением о пресечении распространения в сети Интернет агитационных материалов, изготовленных и (или) распространяемых с нарушением требований законодательства Российской Федерации о выборах, а также иной информации, распространяемой с нарушением данного законодательства Российской Федерации, при проведении соответствующих выборов (пункт 10.1 статьи 21, пункт 11.1 статьи 23, пункт 10 статьи 26 Федерального закона № 67-ФЗ).

При этом Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» был дополнен соответствующей статьей 15.3-1, устанавливающий порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением требований законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах, и (или) агитационным материалам, изготовленным и (или) распространяемым с нарушением требований законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах.

2. Федеральным законом от 5 апреля 2021 г. № 89-ФЗ избирательное законодательство было приведено в соответствие с поправками к Конституции Российской Федерации, внесенными Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. С учетом закрепления в Конституции Российской Федерации наименования должности «сенатор Российской Федерации», а также новых требований к кандидату на должность Президента Российской Федерации, соответствующие уточнения также были внесены в Федеральный закон № 67-ФЗ, Федеральный закон о выборах Президента РФ и Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы.

При этом Федеральный закон от 5 апреля 2021 г. № 89-ФЗ также предусматривал возможность для ЦИК России прекращать досрочно полномочия члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, если данная канди-

датура была назначена в состав по ее предложению (пункт 9.1 статьи 23 Федерального закона № 67-ФЗ).

3. Федеральный закон от 20 апреля 2021 г. № 91-ФЗ внес изменения, направленные на реализацию принципа недопустимости иностранного влияния на избирательный процесс в Российской Федерации. В действующее избирательное законодательство были введены понятия «кандидат, аффилированный с выполняющим функции иностранного агента лицом» (подп. 35.1 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ) и «кандидат, являющийся физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента» (подп. 35.2 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ).

На прошедших 19 сентября 2021 г. выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по результатам проверки сведений, представленных политическими партиями, было установлено, что в отношении одного из кандидатов, выдвинутых Политической партией «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» в составе федерального списка кандидатов, не были указаны сведения о том, что данный кандидат является лицом, аффилированным с организацией, выполняющей функции иностранного агента. В последующем в ЦИК России от уполномоченного представителя политической партии поступило уведомление об уточнении данных сведений.

Необходимо отметить, что в соответствии с требованиями Федерального закона от 20 апреля 2021 г. № 91-ФЗ данная информация теперь обязательно должна быть указана в заявлении о согласии баллотироваться, в подписных листах, а также в выпускаемых агитационных материалах. При этом информация о том, что кандидат является физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, либо аффилирован с лицом, выполняющим функции иностранного агента, также подлежит указанию на информационных стендах в помещении участковой избирательной комиссии и в избирательных бюллетенях.

4. Изменения, внесенные Федеральным законом от 30 апреля 2021 г. № 115-ФЗ (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ) были направлены на реализацию двух постановлений Конституционного Суда Российской Федерации.

С учетом правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 24 марта 2020 г. № 12-П, Федеральный закон № 115-ФЗ изменил порядок обжалования решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов). В соответствии с новой редакцией пункта 2 статьи 78 Федерального закона № 67-ФЗ был сокращен срок для обжалования данных решений избирательных комиссий в вышестоящую избирательную комиссию (с десяти до пяти дней). При этом если лицо после обжалования в вышестоящую избирательную комиссию решения об отказе ему в регистрации в качестве кандидата решит обратиться в суд, соответствующее административное исковое заявление может быть им подано в течение пяти дней со дня принятия вышестоящей избирательной комиссией решения об оставлении жалобы без удовлетворения (часть 4 статьи 240 КАС РФ). Ранее у кандидата не было возможности обратиться в суд, если им соот-

ветствующее решение избирательной комиссии было обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию. Общий десятидневный срок оспаривания исчислялся со дня принятия решения избирательной комиссии независимо от того, было ли соответствующее решение обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию. Это приводило к тому, что гражданин, избрав досудебный способ защиты своих прав, в последующем не успевал обратиться в суд в установленные законом сроки и фактически лишался права на судебную защиту.

Федеральным законом № 115-ФЗ также статья 76 была дополнена новым пунктом 6.1 в целях реализации постановления Конституционного Суда РФ от 12 марта 2021 г. № 6-П. Следует отметить, что данную норму следовало бы давно закрепить на законодательном уровне. Ранее соответствующие положения, содержащиеся в пункте 4.12.2 Методических рекомендациях по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов (списков кандидатов), формально носили рекомендательный характер, содержали требования к избирательным комиссиям и не были обязательны для судов при рассмотрении ими административных дел об оспаривании решений избирательных комиссий о регистрации кандидатов (списков кандидатов).

Согласно пункту 6.1 статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ теперь суд не может отменить решение избирательной комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов) в связи с выявлением нарушений в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации, если кандидат (избирательное объединение) не были извещены об указанных недостатках. При этом данные нарушения должны быть очевидными для избирательной комиссии (т. е. их можно выявить без проведения соответствующей проверки).

5. Федеральным законом от 4 июня 2021 г. № 157-ФЗ было предусмотрено новое ограничение пассивного избирательного права граждан Российской Федерации. Данным законом предусмотрено, что не имеет права быть избранным на выборах в Российской Федерации гражданин, причастный к деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, признанных судом экстремистскими или террористическими.

Указанный запрет распространяется на учредителей, членов коллегиального руководящего органа, руководителей и заместителей руководителей экстремистских и террористических организаций, руководителей их структурных подразделений и их заместителей, членов, участников, работников и иных лиц, причастных к деятельности таких организаций.

На прошедших в 2021 г. выборах депутатов Государственной Думы данное ограничение было установлено в ходе судебного разбирательства в Московском городском суде в отношении кандидата в депутаты Государственной Думы, выдвинутого от политической партии «ЯБЛОКО», Л. М. Шлосберга. По результатам рассмотрения данного дела регистрация кандидата Л. М. Шлосберга была отменена по вновь открывшимся обстоятельствам (подп. «а» пункта 7 статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ).

Практически к каждой избирательной кампании, проводимой в Российской Федерации на федеральном и (или) региональном уровнях, вносятся уточнения и дополнения в порядок организации и проведения выборов. 2021 год не был в этом случае исключением. Перед избирательным циклом 2021 г. в избирательном законодательстве появились такие новые понятия, как «кандидат, аффилированный с выполняющим функции иностранного агента лицом» и «кандидат, являющийся физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента». Были закреплены нормы, позволяющие избирательным комиссиям обращаться в Роскомнадзор с представлением о пресечении распространения незаконной предвыборной агитации в сети Интернет. Введен новый избирательный ценз.

Таким образом, избирательное законодательство продолжает оставаться одним из самых динамичных в Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Берш Т. А. Право на неучастие в выборах (абсентеизм) через призму свободного формирования политического поведения граждан / Т. А. Берш, Е. М. Якимова // Избирательное право. – 2020. – № 1 (41). – С. 22–26.

2. Слободчикова С. Н. Свободные выборы как избирательный стандарт (конституционно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / С. Н. Слободчикова. – Омск, 2019. – 219 с.

Информация об авторе

Рымарев Дмитрий Сергеевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета, 660075, г. Красноярск, ул. Маерчака, 6, e-mail: rds-2002@mail.ru.

Author

Rymarev Dmitry Sergeevich – Ph. D. (Law), Associate Professor, Chair of Constitutional, Administrative and Municipal Law, Law Institute of the Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Maerchak st., 6, e-mail: rds-2002@mail.ru.

К ВОПРОСУ О ДИСКУССИИ ВОКРУГ ПОНЯТИЯ «НАЛОГОВАЯ ЛЬГОТА»

В статье освещается дискуссионный вопрос, существующий в финансово-правовой науке, относительно содержания понятия налоговой льготы как финансово-правовой категории. Анализ налогового законодательства не позволяет сделать однозначный вывод относительно содержания понятия налоговой льготы. Автор обращает внимание на различные точки зрения, проявившиеся в науке на сегодняшний день. Однако существующее разнообразие не позволяет разрешить сохранившуюся проблему определения содержания понятия налоговой льготы. Один из вариантов решения данной проблемы видится автором в систематизации существующих точек зрения и выделения из них наиболее содержательных, позволяющих разрешить существующие пробелы.

Ключевые слова: элементы налога; налоговая льгота; преимущества; освобождения от уплаты налога.

A. M. Khabdaev

TO A QUESTION ABOUT DISCUSSION AROUND THE CONCEPT OF «TAX RELIEF»

The article highlights the controversial issue that exists in financial and legal science, regarding the content of the concept of «tax incentives» as a financial and legal category. The analysis of tax legislation does not allow making unambiguous conclusion regarding the content of the concept of tax incentives. The author draws attention to the various points of view that have emerged in science today. However, the existing diversity does not allow to resolve the remaining problem of defining the content of the concept of a tax benefit. One of the options for solving this problem is seen in the systematization of existing points of view and the selection of the most meaningful from them, allowing to resolve the existing gaps.

Key words: elements of tax; tax relief; benefits; tax exemptions.

Законодательство о налогах и сборах Российской Федерации основывается на конституционно установленной обязанности, определенной в ст. 57 Конституции Российской Федерации как обязанность каждого лица уплачивать налоги и сборы, которые установлены законодательным актом. В п. 6 ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) указано, что при установлении налогов обязательно должны быть определены все элементы налогообложения. При этом согласно принципу определенности налогообложения, акты налогового законодательства должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый плательщик точно знал какие налоги, когда и в каком

порядке он будет уплачивать. Таким образом налоговое законодательство Российской Федерации ставит перед собой высокие цели установления такого уровня юридической техники, при котором каждый плательщик будет способен самостоятельно определить смысловое значение механизмов налогового регулирования. Данная цель обоснована тем, что уплата налогов неизбежно затрагивает всех лиц и в связи с этим обязана быть доступна для понимания и определения в налоговых актах.

В ст. 17 НК РФ законодательно определяются юридические элементы налога, которые непосредственно должны быть определены в законе о налоге. Одним из элементов налога, который в необходимых случаях определяется в законе, является «налоговая льгота». Налоговая льгота является факультативным элементом налога и устанавливается по воле законодателя. В тех случаях, когда законодатель устанавливает в законе о налоге «налоговую льготу», она становится неотъемлемой частью правового регулирования данного налога. В этой связи на налоговую льготу распространяется принцип определенности налогообложения. То есть «налоговая льгота» должна быть таким образом определена, чтобы каждый плательщик знал, какие установлены налоговые льготы и как он может их применить. Для этого необходимо чтобы плательщик мог определить, что же представляет из себя «налоговая льгота», определить его понятие.

Понятие налоговой льготы в налоговом законодательстве не раскрыто содержательно, однако в ст. 56 НК РФ установлено понятие льготы по налогам и сборам, которое определяется как преимущество, которое предоставляется отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов по сравнению с другими плательщиками, в том числе в виде возможности не уплачивать налоги или уплачивать его в меньшем размере.

Стоит отметить, прежде всего, формальную неточность в использовании законодателем двух понятий, из которых содержательно раскрыто понятие «льгота по налогам и сборам», а в большинстве норм налогового законодательства используется понятие «налоговая льгота». Данная неточность, как указывают многие исследователи, с одной стороны, является формально некорректной, а с другой стороны, не вызывает сомнений в том, что содержательно эти понятия идентичны. Не совсем понятна логика законодателя содержательно раскрывать понятие, которое практически не используется в налоговом кодексе, тогда как понятие «налоговая льгота» используется практически везде. Таким образом, стоит согласиться с мнением тех исследователей, которые приходят к выводу об идентичности данных понятий. Однако говоря об определенности и последовательности норм налогового законодательства, правильнее будет законодателю скорректировать данные понятия для того, чтобы избежать неточности в правоприменении.

В силу отсутствия определения «налоговой льготы» и «размытого» определения «льготы по налогам и сборам», не позволяющим достаточно верно сформулировать признаки льготы, используемой в налоговом законодательстве, не только правоприменителям, в том числе плательщикам налогов и сборов, но

и многочисленным исследователям данного понятия порой сложно прийти к однозначному пониманию данного правового явления. Таким образом, понятие налоговой льготы, установленное законодательно «расширительно» определяет его содержание и не позволяет отграничить его от других преимуществ, которые устанавливаются налоговым законодательством.

В качестве одной из причин возникающей неопределенности и дискуссии вокруг понятия налоговой льготы, можно назвать отсутствие норм налогового законодательства, прямо определяющих в каких случаях преимущества, предоставляемые налогоплательщикам, являются налоговой льготой. Существует некоторое количество статей в части второй НК РФ, прямо определяющих налоговые льготы по соответствующим видам налогов, например ст. 361.1 НК РФ определяющая налоговые льготы по Транспортному налогу, ст. 381 НК РФ определяющая налоговые льготы по Налогу на имущество организаций и ст. 381.1 НК РФ определяющая порядок применения налоговых льгот по Налогу на имущество организаций, ст. 395 НК РФ определяющая налоговые льготы по Земельному налогу, ст. 407 НК РФ определяющая налоговые льготы по Налогу на имущество физических лиц. Но, кроме этого существуют нормы, которые по своему содержанию могут относиться к налоговым льготам, но формально не определены законодателем в качестве таковой. В связи с этим возникает некоторая правовая неопределенность в применении данных норм, поскольку определение льгот по налогам и сборам является не совсем точным, не позволяющим отграничить налоговые льготы от иных преимуществ для отдельных категорий налогоплательщиков, которые установлены законом и предопределены особенностями взимания отдельных видов налогов.

Таким образом в силу возникшей правовой неопределенности, целесообразно проанализировать существующие подходы к понятию налоговой льготы. Институт налоговой льготы стал объектом изучения ученых исследователей сравнительно недавно.

В конце 90-х гг. XX столетия теоретики правовой науки обратили свой взор на общеправовое обоснование льготы как правовой категории. А впоследствии на основе исследований общеправового понятия льготы в начале 2000-х гг. появились первые исследования ученых юристов, посвященные налоговой льготе. Изначально рассмотрим понятие льготы, а затем перейдем к рассмотрению налоговой льготы.

В толковом словаре В. Даля нет понятия «льгота», зато есть понятие «льга», которое имеет ту же коренную структуру, что и «льгота». «Легота, льгота ж. льга, простор, свобода, легкота, воля; особые права, преимущества перед другими. Льгота кому на торговлю, монополия. Облегчение от податей, повинностей, налогов, работ, большая свобода в чем-либо» [3, с. 243].

Теоретики правовой науки определяли льготу как определенные дополнительные права лица. Например, Н. В. Витрук «под льготой понимает права отдельных групп населения, которые конкретизируют, развивают и дополняют общие права личности» [1, с. 83].

Развивая идею льготы как возможность предоставления определенных права А. В. Малько, под правовой льготой понимает правомерное облегчение положений субъекта, позволяющее ему полнее удовлетворить свои интересы и выражающееся как в предоставлении дополнительных, особых прав (преимуществ), так и в освобождении от обязанностей [4, с. 49].

Как правило, исследователи указывают на то, что с помощью налоговых льгот в налогообложении раскрывается регулирующая функция налога, в том числе путем стимулирования субъектов для занятия предпринимательской деятельностью и создания благоприятных условий для инвестирования своих средств. Как отмечают А. А. Тедеев и В. А. Парыгина, «экономическим проявлением института предоставления налоговой льготы выступает полное или частичное освобождение каких-либо категорий лиц от уплаты того или иного налога, при этом использование механизма налоговых льгот является одним из проявлений регулятивно-стимулирующей функции налогообложения» [10, с. 280].

М. В. Титова предлагает определять налоговую льготу как «налоговый механизм, представляющий собой такое законодательно установленное преимущество в исполнении обязанности по уплате налогов, которым имеют право воспользоваться только отдельные, определенные законом, категории налогоплательщиков. При этом под налоговым механизмом понимается совокупность средств и способов, используемых для реализации налоговых отношений и, в частности, для исполнения налогоплательщиками своих налоговых обязанностей» [7, с. 32].

Стоит также обратить внимание на точку зрения А. Б. Быля, который, указывая на легальное определение налоговой льготы, отмечает, что «льготу можно рассматривать и как освобождение (полное или частичное) плательщика налога, учитывающее его особенности, от уплаты налога. При этом следует иметь в виду, что это именно освобождение от уплаты, а не от обязательства уплаты» [9, с. 273].

Некоторые авторы указывают на характерную налоговым льготам свойство быть исключением из общих правил. Так, В. М. Мандрица в учебнике по финансовому праву определяет весьма кратко понятие налоговой льготы в виде «исключения из общих правил обложения» [6, с. 128].

В актах Конституционного Суда Российской Федерации несколько раз указывалось на понимание налоговой льготы как освобождения от уплаты налогов, при этом данное освобождение рассматривается как исключение из общих правил правового регулирования, то есть в том числе исключение из принципов всеобщности и равенства налогообложения, которые постулируются Конституцией и актами налогового законодательства РФ¹.

Однако, по мнению Д. В. Тютина, налоговые льготы стоит рассматривать не как предоставление преимущества одним категориям плательщиков по сравнению с другими, а как формирование категории плательщиков, которые вправе использовать налоговую льготу внутри общей категории плательщиков. Та-

¹ По делу о проверке конституционности пункта 8 статьи 75, подпункта 3 пункта 1 статьи 111 и подпункта 23 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой акционерного общества «Флот Новороссийского морского торгового порта»: постановление Конституц. Суда РФ от 28 нояб. 2017 г. № 34-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

ким образом, не происходит нарушение принципов всеобщности и равенства налогообложения, поскольку внутри льготной категории действуют адаптированные для данной категории принципы с учетом справедливости в отношении плательщиков этой категории [8].

Представитель белорусской научной школы А. А. Пилипенко также рассматривает «налоговую льготу как различного рода исключения из общего налогового режима в установленном законом порядке для отдельных категорий налогоплательщиков. Все они имеют одну цель, сокращение размера налогового обязательства или создание более выгодных условий для его выполнения отдельным налогоплательщикам» [11, с. 282].

То есть ряд авторов приходит к выводу о том, что помимо общего основного режима налогообложения, стоит выделять льготные правовые режимы, которые приводят к сокращению налоговых обязательств. Однако, как указывает В. В. Громов, не во всех подобных режимах основанием является перечисление налоговых льгот в НК РФ, они могут иметь иные основания в виде федерального закона в развитие которого устанавливаются налоговые преференции [2, с. 7]. С точки зрения теории права, по мнению А. В. Подольского, «в основе льготного правового режима лежит такой правовой стимул, как льгота, представляющая собой средство создания благоприятных условий для реализации прав и исполнения обязанностей. В отличие от других стимулирующих средств льгота не выступает мерой дополнительных преимуществ (коими являются, например, привилегии и иммунитеты) и не является выражением одобрения и мерой вознаграждения (как поощрения), а восполняет недостающие возможности субъекта права, способствуя тем самым достижению социального значимого результата» [6, с. 10].

Изложенные в данной работе взгляды на понятие налоговой льготы безусловно имеют общие черты и признаки, однако указывают на продолжающуюся дискуссию вокруг нее. Безусловно, мы вполне способны определить общие цели и задачи, позволяющие охарактеризовать специфику данного правового явления и в этом плане законодательное определение льгот по налогам и сборам, дает нам лишь основу для формирования представления о том, что из себя представляет налоговая льгота, но не позволяет окончательно сформулировать ее признаки и отграничить от других существующих преимуществ. Сформированная законодателем позиция относительно определения налоговой льготы, например, как специального налогового механизма или как специального льготного правового режима позволит точнее определить содержание данного правового явления. В таком случае в законодательных актах появится правовая определенность и содержательный подход будет подкреплён формальным подходом, позволяющим плательщикам самостоятельно определять, когда и в каком порядке они имеют право применять налоговые льготы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР / Н. В. Витрук. — Москва : Юрид. лит., 1985. — 176 с.

2. Громов В. В. Льготные и специальные налоговые режимы: проблема правового разграничения / В. В. Громов // *Налоги*. – 2020. – № 3. – С. 3–7.
3. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. Т. 2 : И – О / В. Даль. – Москва : Рус. яз., 1998. – 779 с.
4. Малько А. В. Льготы в российском праве (проблемы теории и практики) / А. В. Малько, И. С. Морозова. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 274 с.
5. Мандрица В. М. Финансовое право / В. М. Мандрица. – Изд. 2-е, перераб. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2003. – 347 с. – Сер. «Учебники, учебные пособия».
6. Подольский А. В. Льготные правовые режимы: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Подольский. – Белгород, 2020. – 172 с.
7. Титова М. В. Налоговые льготы : дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Титова. – Санкт-Петербург, 2004. – 214 с.
8. Тютин Д. В. Налоговое право: Курс лекций / Д. В. Тютин // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.10.2021).
9. Финансовое право : учеб. для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – Москва : Проспект, 2018. – 648 с.
10. Финансовое право : учебник / А. А. Тедеев, В. А. Парыгина. – Москва : Эксмо, 2004. – 480 с.
11. Финансовое право : учеб. пособие / сост. А. А. Пилипенко. – Москва : Кн. дом, 2007. – 608 с.

Информация об авторе

Хабдаев Александр Максимович – старший преподаватель кафедры предпринимательского и финансового права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: khabdaev@mail.ru.

Author

Khabdaev Alexander Maksimovich – Senior Lecturer at the Department of Business and Financial Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st. 11, e-mail: khabdaev@mail.ru.

**К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Федеральным законом «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» закреплён принцип независимости уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации при осуществлении своих полномочий от каких-либо органов и должностных лиц, его неподотчётность им. Автор рассматривает вопрос о законодательно установленных гарантиях независимой организации и деятельности регионального уполномоченного по правам человека, степени их достаточности, высказываются предложения по дальнейшему совершенствованию законодательного регулирования статуса региональных уполномоченных по правам человека.

Ключевые слова: защита прав и свобод человека и гражданина; уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации; гарантии организации и деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

L. Yu. Tsyganova

**TO THE QUESTION OF IMPROVEMENT
OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE ACTIVITIES
OF COMMISSIONERS FOR HUMAN RIGHTS
IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Federal Law «On Human Rights Commissioners in the Subjects of the Russian Federation» establishes the principle of independence of the Commissioner for Human Rights in the subject of the Russian Federation in the exercise of his powers from any bodies and officials, his non-accountability to them. The author considers the issue of legally established guarantees of the independent organization and activity of the regional Commissioner for Human Rights, the degree of their sufficiency, and makes proposals for further improvement of the legislative regulation of the status of regional commissioners for human rights.

Key words: protection of human and civil rights and freedoms; commissioner for human rights in the subject of the Russian Federation; guarantees of organization and activity of the commissioner for Human rights in the subjects of the Russian Federation.

Различные аспекты защиты прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты, а также организация и деятельность специализированных внесудебных правозащитных институтов являются одним из перспективных и актуальных направлений исследования в области конституционного права [8, с. 398].

Немногим больше года назад, в марте 2020 г., был принят и вступил в силу Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон, Закон об Уполномоченных), определивший единые основы организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации (далее – уполномоченный, региональный уполномоченный) – это орган, впервые учрежденный в 1996 г. в Республике Башкортостан [4, с. 5; 2] и, соответственно, имеющий не очень длительный период существования в нашем государстве.

Вместе с тем, как отметила Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова, в одной из своих научных публикаций в 2018 г., действующий в России на протяжении двух последних десятилетий институт региональных уполномоченных доказал свою значимость и необходимость став одним из важнейших элементов государственной защиты прав человека и гражданина [6, с. 4].

Основным предназначением региональных (как и федерального) уполномоченных является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами [5, с. 25].

В Законе (статья 1) определено, что региональный уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, свобод человека и гражданина, совершенствованию регионального законодательства, муниципальных нормативных правовых актов в части защиты прав, свобод человека и гражданина. Он также способствует правовому просвещению в области соблюдения прав, свобод человека и гражданина, форм, методов их защиты и развитию международного сотрудничества в области прав человека.

Законом (статья 3) провозглашена независимость уполномоченного при осуществлении своих полномочий от каких-либо государственных органов и должностных лиц, его неподотчетность им.

Нельзя не согласиться с тем, что, как отмечается в литературе, важнейшим средством обеспечения самостоятельного и независимого статуса региональных уполномоченных являются закрепленные в законодательстве гарантии их независимой организации и деятельности. Под этими гарантиями необходимо понимать установленные законодателем условия, правила и процедуры, обеспечивающие беспрепятственную реализацию в полном объеме прав и обязанностей региональных уполномоченных в качестве независимых государственных правозащитников с особым конституционно-правовым статусом [3, с. 17].

Ввиду изложенного является актуальным анализ действующего законодательства и, в первую очередь, Закона об Уполномоченных, на предмет полноты и достаточности закрепления указанных гарантий.

Одним из первых возникает вопрос о наличии у уполномоченного собственного рабочего аппарата.

Согласно статье 18 Закона об Уполномоченных для обеспечения деятельности уполномоченного в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть создан аппарат уполномоченного.

Федеральный законодатель делегирует на региональный уровень решение вопроса о наличии/отсутствии у регионального уполномоченного собственного аппарата.

Как справедливо отмечается в научной литературе деятельность региональных уполномоченных без их собственных аппаратов, которыми они руководят сами, не может быть по определению эффективной, а также независимой прежде всего от органов исполнительной власти [3, с. 18; 4, с. 52–53].

Вместе с тем имеются варианты обеспечения деятельности регионального уполномоченного посредством использования аппарата органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

К примеру, в Рязанской области правовое, организационное, кадровое материально-техническое, документационное обеспечение деятельности уполномоченного осуществляет аппарат Правительства Рязанской области, в Псковской области обеспечение деятельности уполномоченного осуществляет аппарат администрации Псковской области, в Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе деятельность уполномоченного обеспечивает аппарат Губернатора и Правительства Еврейской автономной области, Чукотского автономного округа, соответственно.

Другой вопрос, подлежащий рассмотрению, – это вопрос финансирования деятельности региональных уполномоченных. Закон (часть 2 статьи 18) определяет, что обеспечение деятельности регионального уполномоченного и его аппарата осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации.

Норма является объектом внимания в научной литературе [1, с. 18], и следует поддержать высказанное предложение о необходимости более подробной и конкретизированной законодательной регламентации на федеральном уровне вопросов финансирования деятельности региональных уполномоченных в целях обеспечения их независимого статуса [4, с. 54].

Иной аспект вопроса гарантий независимой деятельности региональных уполномоченных.

Закон не наделяет уполномоченных правом вносить законопроекты на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти «своего» субъекта Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 13 Закона право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе может быть предоставлено уполномоченному конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Положение соотносится с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определяющим субъектов права законодательной инициативы на уровне субъекта Российской Федерации, и региональный уполномоченный среди них не поименован. Вместе с тем определено, что право законодательной инициативы не поименованным органам может быть предоставлено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Но насколько обоснованно оставлять на усмотрение региональному законодателю решение вопроса о предоставлении уполномоченному права законодательной инициативы, в том числе в свете того, что такое направление деятельности уполномоченных как способствовать совершенствованию законодательства в части защиты прав и свобод человека и гражданина, закреплено законодательно.

Наряду с уже рассмотренной нормой Закона, делегирующей на региональный уровень решение вопроса о предоставлении уполномоченному права законодательной инициативы (часть 2 статьи 13), Закон содержит и иное положение, которое необходимо отметить (часть 1 статьи 13).

Согласно части 1 статьи 13 Закона в случае выявления в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актах недостатков или пробелов, влекущих, по мнению уполномоченного, нарушение прав, свобод человека и гражданина, он вправе направлять органам государственной власти субъекта, иным государственным органам субъекта, органам местного самоуправления, предложения по совершенствованию региональных законов, иных нормативных правовых актов субъекта, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы человека и гражданина.

Фактически, предложения регионального уполномоченного по совершенствованию законов «своего» региона, которые затрагивают права, свободы человека и гражданина, должны пройти «сито», «фильтр» того органа, которому они направлены, «сито» субъекта права законодательной инициативы. Вместе с тем, непосредственно сама законодательная процедура предусматривает соответствующий порядок и необходимые «фильтры».

Соответственно, представляется необходимым поддержать мнение о предоставлении региональным уполномоченным права законодательной инициативы в законодательном органе «своего» субъекта и, тем самым, расширении их юридической возможности участвовать в совершенствовании законодательства [1, с. 25–26].

Вопросы законодательного обеспечения гарантий независимой организации и деятельности региональных уполномоченных не исчерпаны содержанием настоящей статьи: они требуют к себе внимания федерального законодателя.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баранов В. М. Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах

Российской Федерации» / В. М. Баранов, М. В. Баранова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 3. – С. 15–28.

2. Волков Н. А. Институт российских уполномоченных по правам человека: история и современность / Н. А. Волков // Вестник Кузбасского института. – 2016. – № 4. – С. 136–142.

3. Игнатенко В. В. Проблемы законодательного регулирования гарантий организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / В. В. Игнатенко // Академический юридический журнал. – 2019. – № 4. – С. 16–21.

4. Игнатенко В. В. Проблемы совершенствования правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / В. В. Игнатенко // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран : материалы VIII Междуна. науч.-практ. конф. – Иркутск : Иркут. ин-т (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2019. – С. 52–57.

5. Календарь основных событий, связанных с развитием института Уполномоченных по правам человека в регионах России в 1996–2008 гг. / под ред. Н. А. Цимбаловой. – Санкт-Петербург : Норма, 2008. – 120 с. – Сер. «Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ». – Вып. 3.

6. Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека: вчера, сегодня, завтра / Т. Н. Москалькова // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) – 2021. – № 4. – С. 23–44.

7. Москалькова Т. Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / Т. Н. Москалькова // Конституционное и муниципальное право. 2018. – № 1. – С. 4–7.

8. Чуксина В. В. Основные тенденции развития иркутской конституционно-правовой науки / В. В. Чуксина // Развитие российского общества: вызовы современности : материалы нац. науч.-практ. конф. с междунар. участием, посвящен. 90-летию Байкал. гос. ун-та. – Иркутск, 2021. – С. 397–401.

Информация об авторе

Цыганова Людмила Юрьевна – аспирант кафедры конституционного и административного права Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: tsyganova.38@mail.ru.

Author

Tsyganova Lyudmila Yuryevna – post-graduate student of the Chair of Constitution and Administrative Law of the Institute of State Law and National Security of the Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin st., 11, e-mail: tsyganova.38@mail.ru.

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА: НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА

В статье дается анализ принятых в 2020 г. поправок к Конституции Российской Федерации с точки зрения полномочий российского Парламента, на основании чего автор выявляет существенность и действительность их расширения. Учитывая, что Парламент является одним из элементов единого механизма осуществления государственной власти, автор обращает внимание на то, как изменение полномочий Парламента влияет на его место в системе разделения властей и характер взаимодействия с другими ветвями власти.

Ключевые слова: конституционная реформа; поправки к конституции; парламент; система разделения властей; правительство.

N. E. Shishkina

CONSTITUTIONAL REFORM: NEW OPPORTUNITIES OF THE RUSSIAN PARLIAMENT

The article analyzes the amendments to the Constitution of the Russian Federation adopted in 2020 from the point of view of the powers of the Russian Parliament, on the basis of which the author identifies the materiality and validity of their expansion. Considering that the Parliament is one of the elements of a single mechanism for the exercise of state power, the author draws attention to how the change in the powers of the Parliament affects its place in the system of separation of powers and the nature of its interaction with other branches of government.

Key words: constitutional reform; amendments to the constitution; parliament; the system of separation of powers; government.

Принятие в 2020 г. поправок к Конституции РФ означало не просто внесение изменений в отдельные статьи конституции. По сути, это была полномасштабная конституционная реформа, затронувшая практически все сферы конституционного регулирования, за исключением тех разделов, которые, в соответствии с самой конституцией, могут быть изменены лишь в особом порядке. Очевидно, что наиболее серьезные изменения коснулись высших органов государства, объема их полномочий и характера взаимодействия друг с другом. В частности, речь идет о Федеральном Собрании РФ – российском парламенте.

Прошедшие в сентябре 2021 г. выборы депутатов Государственной Думы РФ явились начальным этапом формирования и функционирования российского парламента, которому предстоит действовать в новом конституционном формате, установленном конституционными поправками. Следует учитывать, что парламент не является изолированным, обособленным органом, он является

составной частью единого механизма осуществления государственной власти, в состав которого входят, в том числе Президент и Правительство РФ. Действие принципа разделения властей предполагает четкое распределение полномочий и сфер деятельности каждой ветви власти, их тесное взаимодействие и даже определенную созависимость друг от друга. А потому неудивительно, что значительная часть конституционных поправок, имеющих непосредственное отношение к российскому парламенту, содержится в разделах Конституции, посвященных Президенту и Правительству.

Здесь уместно вспомнить фразу: «Если в одном месте прибыло, значит, в другом убыло». Расширение полномочий парламента в рамках единой системы власти неизбежно должно влечь за собой сокращение (или даже утрату) соответствующих полномочий другими государственными органами. А это, в свою очередь, влияет на «расстановку сил» в системе государственной власти. Насколько же существенно поправками к Конституции РФ открываются новые возможности для российского парламента? И не ограничиваются ли прежние?

Поскольку, в соответствии с Конституцией РФ, Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации, является представительным и законодательным органом, рассмотрим, в первую очередь, поправки, относящиеся к законодательному процессу. Касаются они, по сути, стадии подписания Президентом законов, принятых обеими палатами Федерального Собрания, и процедуры преодоления парламентом возможного президентского вето. Несомненно, поправками в статьях 107 и 108 Конституции РФ расширены возможности Президента по влиянию на законодательный процесс, но следует ли рассматривать это как ограничение возможностей самого парламента?

В прежней редакции статьи 107 говорилось лишь о праве Президента отклонить федеральный закон и возможности Федерального Собрания преодолеть это вето определенным большинством голосов членов в каждой из палат. В новой редакции статьи у Президента появилось право фактически предварительного конституционного контроля в отношении федеральных законов. В течение срока, предоставленного ему для подписания федерального закона, Президент получил право на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного закона. Срок для подписания закона, соответственно, приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом.

Обращение главы государства в орган конституционного контроля с запросом о проверке на конституционность переданного ему парламентом на подписание федерального закона не является новеллой нашей страны, такая практика давно существует в зарубежных странах. В частности, в ФРГ президент, вообще не обладая правом вето, может в любой момент обратиться с таким запросом в Конституционный Суд Германии.

Однако следует оговориться, что существуют и противники такого полномочия главы государства, полагая, что оно может быть использовано умышленно с целью затормозить момент вступления в силу того или иного закона. Такие же опасения возникали и в процессе рассмотрения соответствующей по-

правки в Конституцию РФ. Тем не менее полагаем излишним драматизирование по этому поводу, и уж, тем более, рассуждать об ущемлении прав парламента в отношении принятия федеральных законов. Проверку на конституционность законов до вступления их в силу можно рассматривать в качестве дополнительной гарантии их надлежащего качества.

Единственное, на что можно было бы обратить внимание, - в какой же именно момент Президент может обращаться с запросом в Конституционный Суд? Вместо наложения вето (если у Президента нет возражений по существу федерального закона, но есть сомнения в конституционности его отдельных положений), т. е. в пределах четырнадцатидневного срока, или дополнительно к нему? От этого напрямую зависит длина временного отрезка с момента принятия парламентом федерального закона до его вступления в юридическую силу. Представляется, что формулировка статьи 107 на этот счет не вполне четкая. Если обращение в Конституционный Суд рассматривать не как альтернативу наложения вето на закон, а как дополнительное действие Президента (уже после использования права вето), то вполне резонно могут возникнуть опасения о предпринимаемых главой государства попытках давления на парламент всеми доступными средствами с целью максимально затянуть момент вступления в силу неугодного закона.

В отношении конституционных законов (статья 108) такие опасения едва ли могут возникнуть. Право вето Президента на эту категорию законов не распространялось ранее, не распространяется и по новой редакции статьи. Включение в нее положений о праве обращения Президента с запросом в Конституционный Суд в полной мере вписывается в распространенную международную практику, где в отношении конституционных (органических) законов применяется обязательный предварительный конституционный контроль (например, во Франции), что представляется вполне логичным. Более того, полагаем, что российскому законодателю следовало бы пойти и дальше, закрепив обязательную предварительную проверку на конституционность всех конституционных законов, не оставляя это лишь на усмотрение Президента РФ.

Несомненно, исключительно важное значение для определения реального положения парламента в системе разделения властей имеют фактические полномочия парламента по формированию Правительства и контролю за его деятельностью. Бытует мнение, что новыми поправками к Конституции существенно расширены полномочия Федерального Собрания РФ в отношении замещения должности Председателя Правительства РФ, что Президент чуть ли не утратил полный контроль над формированием персонального состава Правительства. На самом деле все обстоит не так однозначно.

Сравнение содержания статьи 111 Конституции РФ в прежней и новой редакции позволяет сделать вывод о том, что ничего нового, кроме замены термина «согласие» на термин «утверждение», в процедуре назначения Председателя Правительства РФ не появилось. По сути, это просто терминологическая замена. Вся процедура остается прежней: Президент предлагает Государственной Думе кандидатуры на должность Председателя Правительства, Государ-

ственная Дума их рассматривает в течение установленного срока, утверждает (читай «согласовывает»), Президент назначает одобренную кандидатуру на должность Председателя Правительства. Единственно действительно новым в статье 111, в отличие от прежней редакции, является положение не об обязанности, а лишь о праве Президента в случае трехкратного отклонения предложенных кандидатур распустить Государственную Думу. Это определенно дает парламентариям ощущение большей свободы в принятии решений по предложенным Президентом кандидатурам, даже поступая вопреки мнению Президента, не опасаясь обязательного (как было предусмотрено ранее) роспуска палаты.

О реальном расширении полномочий российского парламента в отношении замещения должности Председателя Правительства можно было бы говорить в том случае, если бы российский законодатель использовал соответствующий опыт ФРГ. В соответствии с немецкой моделью, Президенту не принадлежит монопольное право предлагать Бундестагу кандидатуры на пост Федерального Канцлера. Бундестаг сам вправе выдвигать собственную кандидатуру на эту должность и голосовать по обеим кандидатурам, а Президент обязан будет назначить на пост Федерального Канцлера ту кандидатуру, которая получит требуемое по законодательству большинство голосов депутатов Бундестага. В условиях же новой многопартийной составляющей в Государственной Думе РФ после прошедших выборов такая модель, как нам кажется, была бы вполне уместной.

Что касается других вопросов, связанных с формированием Правительства, то можно говорить об очевидном реальном расширении полномочий парламента, прежде всего Государственной Думы РФ, в отношении определения персонального состава его членов. В соответствии с прежней редакцией Конституции РФ (статья 83) Президент РФ самостоятельно назначал заместителей Председателя Правительства и федеральных министров по представлению Председателя Правительства, парламент фактически был отстранен от участия в этом процессе. В действующей редакции Конституции РФ статья 103 была дополнена пунктом а¹), предусматривающим, что сейчас Председатель Правительства представляет кандидатуры для назначения на должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (за исключением силового блока) не Президенту, а в Государственную Думу РФ для утверждения. При этом Президент обязан назначить на соответствующие должности кандидатуры, утвержденные Государственной Думой.

Несомненно, новый порядок формирования Правительства фактически прекращает монополию Президента в этом вопросе и кулуарность кадровых расстановок в Правительстве. Перед парламентом же открываются широкие возможности гласного всестороннего обсуждения представленных кандидатур, при этом серьезно возрастает роль партийных фракций и вероятность формирования действительно коалиционного Правительства. В условиях расширения партийного представительства в Государственной Думе это представляется вполне реальным. Особенно важно, что парламент не просто рассматривает

кандидатуры, а принимает окончательное решение по ним, пренебречь которым Президент не вправе.

Предоставление дополнительных полномочий Совету Федерации по формированию Правительства иначе как сугубо формальными сложно назвать. Дополнение статьи 102 Конституции пунктом к) предоставляет Совету Федерации возможность проводить консультации по представленным Президентом кандидатурам на должности руководителей силовых министерств и ведомств, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел и др. В отличие от Государственной Думы, Совет Федерации не может принимать какие-либо решения по предложенным кандидатурам. Тем не менее сам факт вынесения на публичное обсуждение членами парламента кандидатур руководителей силовых министерств и даже спецслужб можно рассматривать как утрату Президентом абсолютной монополии и в этом вопросе.

Можно говорить и о некотором расширении контрольных полномочий парламента. Об этом, в частности, свидетельствует появление в Конституции РФ новой статьи 103¹, прямо закрепляющей, что Совет Федерации и Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания. В самой же Конституции, например, теперь содержится право Государственной Думы заслушивать ежегодные отчеты Центрального Банка РФ (статья 103, пункт г¹), а Совет Федерации заслушивает ежегодные доклады Генерального Прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации (статья 102, пункт м)).

К сожалению, следует констатировать, что новая редакция Конституции РФ не только не добавила возможностей Федеральному Собранию РФ выступать как единому органу – Парламенту, а не только в форме раздельного функционирования его палат, но и даже сократила такие возможности. Так, например, прежняя редакция статьи 100 Конституции предусматривала, что палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений иностранных государств, в действующей же редакции этой статьи палаты могут собираться вместе исключительно для заслушивания посланий Президента.

В своей статье мы не затронули полномочия парламента в отношении судебной ветви власти и прокуратуры, ограничившись взаимоотношениями с исполнительной властью. Подводя итог, можно с уверенностью заявить, что конституционная реформа 2020 г. существенно расширила возможности парламента, фактически передав ему полномочия по формированию Правительства РФ и контролю за его деятельностью, тем самым усилив его роль в системе разделения властей. Государственная Дума РФ нового созыва только начинает свою работу в новых конституционных рамках, поэтому в самое ближайшее время мы увидим, насколько эффективно парламентарии смогут распорядиться предоставленными возможностями.

Информация об авторе

Шишкина Наталья Эдуардовна – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права и теории права Юридического института Иркутского государственного университета, 664082, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, e-mail: shishkina1957@rambler.ru.

Author

Shishkina Natalia Eduardovna – Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional Law and Theory Law, Law Institute of Irkutsk State University, 664082, Irkutsk, Ulan-Batorskaya st., 10, e-mail: shishkina1957@rambler.ru.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОКРУГА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассматривается место муниципальных округов как нового явления в местном самоуправлении в публичной власти современной России. На основе норм федерального и регионального законодательства проводится анализ трансформации отношений двух систем – местного самоуправления и государственной власти. Осуществляется поиск путей цифровой инновации в территориальных системах.

Ключевые слова: местное самоуправление; поправки в Конституцию; правовые режимы; цифровые инновации; федеральные территории; муниципальные округа.

S. I. Shishkin

MUNICIPAL DISTRICTS IN THE SYSTEM OF PUBLIC POWER

The article examines the place of municipal districts as a new phenomenon in local self-government in the public authorities of modern Russia. On the basis of the norms of federal and regional legislation, the analysis of the transformation of relations between two systems – local self-government and state power is carried out. The search for ways of digital innovation in territorial systems is being carried out.

Key words: local self-government; amendments to the Constitution; legal regimes; digital innovation; federal territories; municipal districts.

Статья 2 ФЗ-131 говорит: муниципальный округ – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Этимологическая оценка этого понятия, введенного законодателем в мае 2019 г., говорит о том, что ранее используемый терминологический аппарат стал недостаточным для формирования новых территориальных модификаций и контуров. Для развития практики местного самоуправления необходим конгломерат норм, опосредующих гибкие сцепки собственно муниципального и государственно-правового начал, где возможно соединение муниципальной автономии с элементами государственной власти. Позднее поправки в Конституцию РФ опосредуют такое институциональное сочленение в виде внедрения понятия публичной власти.

Статья 12 Конституции РФ признает и гарантирует местное самоуправление как самостоятельной структуры власти и управления. Декларируется, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Подчеркнем, что такие дефинитивные ремарки того времени имели своей целью способствовать формированию новой системы местной власти с элементами широкого народного представительства. Даже в самом понятии местного самоуправления конституционный законодатель «зашил» категорию народ как субъекта таргетирования и бенифициара муниципальной власти одномоментно. Важно было отрешить органы местного самоуправления от всевластия федерального центра и давления глав субъектов. Эта конституционная норма свою историческую функцию полностью выполнила, на смену ленинской Республики Советов с ее матрешечным построением жестко субординационных связей внутри самой системы властеотношений, пришла постсоветская конструкция двух-блоковой архитектуры – государственная власть плюс местное самоуправление. С некоторым элементом искусственности, но система местного самоуправления состоялась на всей территории Российской Федерации.

В 2003 г. состоялась реформа внутри реформы местного самоуправления. ФЗ-131 несколько «подрихтовал» саму конструкцию местной власти, введя субординационный принцип построения муниципалитетов, появились органы местного самоуправления первого и второго уровней. Классический вид муниципальной автономии не предусматривает соподчиненность внутри системы органов, однако в этом есть исторические и национальные особенности МСУ в постсоветское время. Такая конструкция не нарушает принципы Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., ратифицированной российским парламентом 11 апреля 1998. Текст федерального закона предусматривал более 50 бланкетных норм, но большинство правовых конструкций носило характер прямого действия. Начавшаяся в последующем кампания по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, способствовала унификации муниципальных практик и приводила к единому знаменателю общих принципов, численности, сроков, уставного регулирования и прочих аспектов организации и деятельности системы местного самоуправления.

В последующем практика местного самоуправления развивалась и обогащалась за счет реакции федерального и регионального законодателя, потребности внутриполитического и международного курса страны. Достаточно обратиться к тексту ФЗ-131, чтобы убедиться, какое количество раз «ремонтировался» закон. Многочисленные правки свидетельствуют о трансформации функциональной нагрузки текста, что, в свою очередь, отражает маршрутизацию практики местного самоуправления. Если суммировать поправки и дополнения правовых норм закона, то можно сделать определенный вывод о том, что система местного самоуправления в современной России является живой и развивающейся, способной приспосабливаться к перипетиям экономической и социальной среды, новым вызовам и целям. Такая эвристическая способность этой системы позволяет сделать вывод, что, не изменяя своему первоначальному смыслу, муниципальная власть находит адекватные формы идеи народного

представительства и, не располагая чрезмерными материальными и финансовыми ресурсами, обеспечивает баланс между обществом и государством.

Две системы управления – государственная власть и местное самоуправление – все эти годы существовали в конституционной сепарации, но сказать, что они не соприкасались, не замечали друг друга, нельзя. Границы их компетенции четко определены законом, так же, как и механизм их взаимодействия. Статьи 5 и 6 ФЗ-131 дифференцированно определяют полномочия федеральных и региональных органов государственной власти в области местного самоуправления. Эти полномочия одновременно определяют не только круг правовых возможностей органов власти, но и пределы диффузии системы местного самоуправления. Напомнить об этом не бывает лишним, ибо в практике не раз сталкивались с попытками «взламывания» компетенции органов местного самоуправления ретивыми региональными администраторами.

В то же время федеральный и региональный законодатель идет по пути новеллизации института местного самоуправления, придания ему должной динамики и эффективности. Так, например, был принят закон Иркутской области «О статусе административного центра Иркутской области», которым муниципальное образование город Иркутск наделялось дополнительными полномочиями и ресурсами для выполнения функций и задач административного центра области. Анализ норм, определяющих функциональную нагрузку Иркутска, позволяет сделать вывод об особенностях статуса данного населенного пункта как симбиоза самоуправленческих и государственно-властных начал, их объем и характер выделяет областные, краевые и республиканские центры среди прочих видов муниципальных властей, выполняющих некоторые государственные полномочия, переданные им по закону или договору.

Начавшиеся опыты с модифицированием статусов региональных столиц подтолкнули к умозрениям подобного конструирования агломеративного и внутри муниципального порядков. К сожалению, или к счастью, эта практика не нашла широкого развития. Агломерации не получили юридического статуса, а внутри муниципальные образования слишком локальны по своей сути. Подспорьем на пути поиска гибридных правовых форм могла бы стать межмуниципальная кооперация, но и она не получила большого развития, не выходя за рамки синтетических эксклюзивов. Между тем, потребности времени мобилизовывали расширение границ компетенции муниципалитетов и активизацию реновации. 30 декабря 2020 г. выходит закон о механизме комплексного развития территорий (ФЗ-494 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий»). Симбиоз норм градостроительного направления размывает границы муниципального и государственно-властного характера.

В том же 2020 году был принят Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 31.07.2020 г. № 258-ФЗ, который определил сферы действия экспериментальных режимов:

1) предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления;

2) архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция, снос объектов капитального строительства, эксплуатация зданий, сооружений;

3) эксплуатация транспортных средств, в том числе высокоавтоматизированных транспортных средств и беспилотных воздушных судов, аттестация их операторов, предоставление транспортных и логистических услуг и организация транспортного обслуживания;

4) сельское хозяйство и промышленное производство.

Новые законы являются своего рода внутренней оснасткой муниципальных округов. Они насыщают реальными механизмами окружной инструментарий, позволяют экспериментировать с правовыми режимами на достаточно обширных территориях, осуществлять программно-целевой подход к экономическим, экологическим и социальным вопросам. На территории Иркутской области таким полигоном создания муниципального округа могли бы стать город Байкальск и Слюдянский муниципальный район – зона реновации площадки Байкальского целлюлозно-бумажного комбината, южное побережье Байкала, включая территорию опережающего развития. Создание нормативно-правового массива могло бы быть полезно для выстраивания сбалансированных отношений между Внешэкономбанком – губернатором (областным правительством) – органами местного самоуправления и стало бы почином для интеграционных процессов между «парными» территориями в других географических точках области (Усть-Кут, Шелехов, Тайшет и т. д.). Данная практика, несомненно, будет способствовать реализации программы по созданию Федеральных территорий. Планируется создать 20 Федеральных территорий, первая из которых, «Сириус», уже оформлена.

Информация об авторе

Шишкин Сергей Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права и теории права Юридического института Иркутского государственного университета, 664082, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, e-mail: shishkin1957@rambler.ru.

Author

Shishkin Sergey Ivanovich – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional Law and Theory of Law of Irkutsk State University Law Institute, 664082, Irkutsk, Ulan-Batorskaya st., 10, e-mail: shishkin1957@rambler.ru.