

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МВД РОССИИ ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

Конституция Российской Федерации и тенденции развития законодательства

**Сборник материалов
Всероссийской научно-практической конференции,
посвященной 25-летию Конституции России**

31 октября 2018 г.

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2019**

УДК 342
ББК 67.400
К 65

Печатается по решению
реакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина

К 65 *Конституция Российской Федерации и тенденции развития законодательства : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию Конституции России, 31 октября 2018 г. – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2019. – 98 с.*
ISBN 978-5-91776-279-1

Редколлегия:

Озеров И.Н., заместитель начальника института (по научной работе), кандидат юридических наук, доцент (председатель);

Лысенко В.А., начальник кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент (заместитель председателя);

Ерыгин А.А., профессор кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент (ответственный секретарь);

Ильичёв И.Е., профессор кафедры государственно-правовых дисциплин, доктор юридических наук, профессор;

Вородюхин С.Е., преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук.

В сборнике представлены научные статьи, в которых отражены основные этапы развития отечественного конституционализма, тенденции эволюции конституционно-правовых идей в государственно-правовой мысли, охарактеризованы направления конституционализации российского законодательства, определены некоторые перспективы развития российского конституционализма.

Предназначен для курсантов, слушателей, адъюнктов, профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-91776-279-1

© Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина, 2019

ПРОБЛЕМА СОХРАНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОГО ВЛИЯНИЯ

Богмацера Э.В.,

кандидат юридических наук, доцент

(Российский государственный социальный университет)

Аннотация: в статье затрагивается проблема обеспечения стабильности национального суверенитета в условиях действия деструктивных факторов и внешнего влияния как со стороны отдельных государств, так и их объединений.

Ключевые слова: суверенитет, охрана суверенитета, международное влияние, международная интеграция.

THE PROBLEM OF PRESERVATION OF CONSTITUTIONAL SOVEREIGNTY IN TERMS OF INTERNATIONAL INFLUENCE

Bogmatsera E.V.,

Candidate of Law, Associate Professor

(Russian state social University)

Abstract: the article touches upon the problem of ensuring the stability of national sovereignty under the conditions of destructive factors and external influence of both individual States and their associations.

Key words: sovereignty, protection of sovereignty, international influence, international integration.

Развитие современных глобализационных процессов приводит к ситуации, когда государства находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, поскольку межгосударственное сотрудничество осуществляется по различным направлениям в сферах экономики, политики, социально-культурного развития, сотрудничества в военной сфере и т.д. Международная интеграция государств в единое экономическое пространство, кооперация по другим всеобъемлющим направлениям выводят внутренние социально-экономические и политические отношения за пределы национальных границ и обеспечивают развитие устойчивых хозяйственных и иных связей между государствами. Например, в экономике это обусловлено естественными процессами международной кооперации производства, развития международного разделения труда, внешней торговли и международных экономических отношений, сегодня невозможно представить нормальное развитие экономики без учета процессов экономической глобализации.

В этих условиях для государств важной стратегической задачей является сохранение полного национального суверенитета, прежде всего внешнего, но и о внутреннем забывать не стоит, поскольку под внешним влиянием могут произойти корреляция и трансформация внутренних национальных ценностей, настроений, самобытных особенностей и т.п., что может оказать существенное дестабилизирующее значение на внутренние политические, социально-экономические и иные процессы. В конце концов, это может привести к внутреннему политическому перевороту и смене политической модели развития государства. Подобный отрицательный опыт в международной практике уже имеется, и ряд государств под влиянием различных международных организаций или отдельных государств фактически утратил свою суверенную самостоятельность.

Современный глобализационный процесс наряду со всеми его положительными проявлениями оказал немалое отрицательное воздействие на государственную национальную суверенность. Среди подобных последствий можно выделить следующие:

1) жесткое внешнее давление со стороны транснациональных корпораций на развитие не только экономики государства, но и откровенное вмешательство в национальные политические процессы;

2) смещение акцента развития государства от социального развития в сторону сосредоточения усилий финансово-прибыльной стороне, что, в свою очередь, порождает массовое недовольство граждан, формирование антигосударственных настроений и т.п. Это ведет к массовым протестам и движению антиглобалистов, обеспокоенных перемещением центров принятия решений. Как указывает в этой связи Н.Б. Пастухова, в подобной ситуации всё больше очевидно растущее неравенство, когда получаемые выгоды и возможности концентрируются в относительно небольшом числе стран и неравномерно распределяются в самих этих странах [4, с. 151];

3) также наблюдается ситуация, когда под давлением международных императивов подрываются основы национального права, что может привести даже к ликвидации отдельных институтов и отраслей национального законодательства;

4) ослабление национального суверенитета посредством ограничения возможностей их свободной и самостоятельной деятельности, навязывания нехарактерных для национальной традиции вариантов поведения, а также сокращения перечня традиционных внешних функций государства;

5) трансформация и ослабление национальных законодательств под влиянием жестких требований уставов межгосударственных объединений [6, с. 17].

Как представляется, в современных условиях внешнего международного влияния можно выделить несколько групп факторов, оказывающих деструктивное воздействие на национальный суверенитет:

а) в социально-экономической сфере:

- слабость национальных торгово-экономических позиций на международных торговых отношениях и мировом разделении труда;

- дискриминация национальных товаров, услуг, инвестиций, экспортеров на международных рынках;

- попытки транснациональных корпораций и отдельных «сильных» государств «интернационализировать» национальные природные богатства под предлогом неэффективности их освоения на внутригосударственном уровне при остром дефиците жизненно важных ресурсов и территорий в приграничных регионах;

- критическая зависимость объектов экономики, транспорта и связи от иностранной программной и элементной базы, отсутствие конкурентоспособных национальных средств телекоммуникации, операционных систем и систем управления базами данных [3, с. 232].

б) в политической сфере:

- подрыв легитимности, снижение авторитета и координирующей роли универсальных международных организаций путем игнорирования США и их союзниками прерогатив Совета Безопасности ООН, применения односторонних экстерриториальных санкций и мер силового воздействия против «государств-изгоев», включая вооруженную агрессию;

- ревизия норм международного права под видом концепции «ответственности по защите», ориентированной на оказание политического давления, вмешательство во внутренние дела, дестабилизацию обстановки и смену политических режимов в суверенных государствах;

- попытки навязывания государствам дискриминационного сотрудничества с иностранными государствами, межгосударственными объединениями и международными организациями с использованием возможностей международных институтов с традиционным влиянием США и государств Западной Европы;

- стремление США и их союзников к одностороннему наращиванию наступательных потенциалов на евро-атлантическом и азиатско-тихоокеанском пространстве, обеспечению собственной безопасности за счет ущемления интересов внеблоковых государств;

в) в культурно-идеологической сфере:

- навязывание псевдокультурных и иных ценностей, не свойственных и неприемлемых в национальной культурной традиции; попытки навязывания англосаксонских и европоцентристских подходов к демократии, правам человека, попытки «переписывания» Новейшей истории;

- деструктивное использование правозащитных концепций для манипулирования общественным мнением и сознанием;

- распространение массовой культуры, ориентированной на примитивные потребности маргинальных слоев и индивидуализацию положения личности в обществе по принципу «каждый сам за себя» [3, с. 233].

Подобные факторы оказывают негативное на устойчивое развитие общественных и государственных институтов и препятствуют наращиванию национальной конкурентоспособности.

Также следует отметить, что наибольшую опасность для национальной суверенности представляет целенаправленная деструктивная деятельность отдельных «сильных» государств и их военно-политических блоков по реализа-

ции конкретных механизмов ослабления и подрыва государственного суверенитета стран-противников.

Среди подобных механизмов, которые уже были «апробированы» на примере многих государств, необходимо выделить следующие:

1) экономические санкции, блокады, эмбарго и демпинг (использовались против Кубы, России, Ирана и др. государств);

2) «цветные революции» (Грузия, Украина, Югославия и др.);

3) тайная и официальная политическая, информационная, материально-техническая и финансовая поддержка сепаратистских и иных антигосударственных сил (Россия, Сирия, Ливия);

4) «гуманитарные» интервенции (Албания, Панама, Босния, Югославия, Афганистан, Ирак и др.);

5) открытое военное вторжение, организованная вооруженная борьба (Куба, Вьетнам).

Так, например, можно констатировать, что за период деятельности Европейского союза государства, являющиеся его членами, в значительной степени потеряли свой суверенитет, передав его наднациональным органам. Это даёт право сделать вывод о том, что суверенитет вошел в фазу полураспада, и в существовании Европы возник новый этап – этап постсуверенности [5, с. 134].

Внешнее посягательство на суверенитет может также осуществляется под предлогом необходимости «защиты демократии» и «борьбы с диктаторскими режимами». Руководство США и стран-сателлитов заявляет в подобных ситуациях о содействии эталонной, подлинной, классической демократии, демократических стандартах и ценностях, позиционируя себя на международной арене как их единственного носителя и выразителя. При этом насильственное распрощание «демократии» является основным вектором их внешней политики.

По этому поводу С.А. Авакьян указывает, что «периодически одни страны выдают свои представления о демократическом правлении, о справедливом строе за идеальные, желают, чтобы другие страны следовали их моделям, либо навязывают их внешним принуждением. А если не убеждает модель, то можно заявить об угрозе для своей обороны. Таким образом, - приходит к выводу ученый, - признание и за мировым сообществом, и за отдельными странами каких-то исключительных прав и приоритета перед государственным суверенитетом других стран – это очень опасная идея» [1].

Таким образом, обеспечение стабильности государственного суверенитета предполагает создание комплексного национального механизма по защите внутринациональных и внешних элементов государственного суверенитета. Состояние национальной экономики, политическая стабильность и гражданская активность общества, уровень культуры и духовное состояние народа – все это в совокупности определяет авторитет страны в мире и ее влияние на международные отношения. В свою очередь, позиции государства в мировом сообществе оказывают существенное воздействие на решение внутренних проблем [2, с. 118].

Для обеспечения стабильности внешнего суверенитета необходимы формирование военно-политических, торгово-экономических, финансовых и иных союзов, а также поддержание оборонного потенциала и системы национальной безопасности на уровне, обеспечивающем отражение любых внешних и внутренних угроз государственному суверенитету, которые не должны при этом подменять традиционные национальные внешние функции государства, но должны при этом обеспечивать их максимально эффективную реализацию.

Библиографический список

1. Авакьян С. Точка отсчета – народ // Российская газета. 2006. 28 октября.
2. Внешняя политика России. Теория и практика / под общей ред. С.В. Смутьского, О.Д. Абрамовой. – Москва: Книга и бизнес, 2013. – 544 с.
3. Красинский В.В. Защита государственного суверенитета: монография. – Москва: Норма, 2017. – 608 с.
4. Пастухова Н.Б. Глобализация и государственный суверенитет / Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: сборник статей и материалов. – Москва: Рос. газ., 2007. – 191 с.
5. Соколова А.А. Проблема суверенитета и особенности политической трансформации государства в условиях глобализации // Власть. 2009. № 12. С. 134.
6. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. – Москва, 2011. – 384 с.
7. Богмацера Э.В., Ерыгин А.А. О возможности оспаривания в рамках Всемирной торговой организации санкций, введенных в отношении Российской Федерации / Организация Объединённых Наций: прошлое, настоящее, будущее: материалы международной научно-практической конференции (Белгород, 23-24 октября 2015 г.). – Белгород: НИУ «БелГУ», 2015. С. 104-111.

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ КОНСТИТУЦИИ СССР 1977 ГОДА И КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА

Буняева К.В.,

кандидат юридических наук, доцент;

Дергилева С.Ю.,

кандидат юридических наук

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье проводится сравнительно-правовой анализ содержания Конституции СССР 1977 г. и Конституции Российской Федерации 1993 года, отмечаются преимущества и историческое значение Конституции СССР 1977 года перед предыдущими конституциями страны, а также влияние ее отдельных положений на развал СССР, определяется значимость Конституции Российской Федерации 1993 г., в которой впервые провозглашается тезис о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а также указывается различие конституций в вопросах определения понятия государства, власти, собственности, гражданства, прав граждан и государственной идеологии.

Ключевые слова: Конституция СССР 1977 г., Конституция Российской Федерации 1993 г., власть, государственное устройство, гражданские права и свободы, обязанности, политический режим.

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE USSR CONSTITUTION OF 1977 AND RUSSIAN FEDERATION CONSTITUTION OF 1993

Bunyaeva K.V.,

Candidate of Law, Associate Professor;

Dergileva S.Yu.,

Candidate of Law

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putilin)

Abstract: the article provides a comparative legal analysis of the content of the USSR Constitution of 1977 and the Russian Federation Constitution of 1993, notes the advantages and historical significance of the USSR Constitution of 1977 over the previous constitutions of the country, and the impact of its individual provisions on the collapse of the USSR, determines the importance of the Russian Federation Constitution of 1993, which for the first time proclaimed the thesis that man, his rights and freedoms are the highest value, and provides the difference of constitutions in determining the concept of state, power, property, citizenship, rights of citizens and state ideology.

Key words: USSR Constitution of 1977, Russian Federation Constitution of 1993, power, state structure, civil rights and freedoms, responsibilities, political regime.

Исследование истории возникновения российского конституционализма имеет огромное социальное, экономическое, политическое, научное и культурное значение. Это один из центральных вопросов истории российской государственности. Принятие и вступление в силу Конституции СССР 1977 г. особенно актуализирует этот вопрос.

Всего в истории России насчитывается 5 конституций: 1918, 1924, 1936, 1977 и ныне действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. Сроки действия каждой из них составляли от 7 до 40 лет, что, в целом, свидетельствует об их относительной стабильности. Принятие любой конституции, как правило, свидетельствовало о существенных изменениях в жизни общества, отражало утверждение новых концепций или углубление и совершенствование старых. Подводились итоги предшествующего формирования, государство поднималось на очередную ступень своего развития.

В 1977 году была принята четвертая по счету конституция российского государства [1]. Конституция развитого социализма, как ее еще принято называть, действовала на всей территории РСФСР в течение 15 лет. Она состояла из преамбулы, девяти разделов, которые делились на 21 главу и 174 статьи – она была самая нестабильная из всех принятых конституций России.

Конституция закрепляла новые гражданские права: право на обжалование действий должностных лиц, на судебную защиту от посягательства на честь и достоинство, критику действий государственных и общественных организаций и т.д. Закреплялись права на охрану здоровья, жилище, пользование достижениями культуры, свободу творчества. За всеми союзными республиками признавалось право выхода из состава СССР, а также право законодательной инициативы в высших органах власти Союза.

В ней были преимущества перед предыдущими конституциями страны, но имелись и роковые ошибки, которые поспособствовали трагическому развалу СССР. Первая редакция существенно не изменила государственного строя – наряду с КПСС, ВЛКСМ, ВЦСПС, ВСК, ВЦСПО, КСЖ, творческими союзами, легальными общественными организациями были признаны трудовые коллективы с предоставлением им формального права выдвижения кандидатов. Из менее значимых изменений – переименование советов депутатов трудящихся в советы народных депутатов и увеличение срока полномочий Верховного Совета до 5 лет, советов народных депутатов – до 2,5 лет. Эта конституция закрепляла однопартийную политическую систему. Вошла в историю как «конституция развитого социализма» [3].

Редакция конституции 1988 г. внесла изменения в существовавшую в СССР систему органов государственной власти: объявила высшим органом государственной власти СССР вместо Верховного Совета Съезд народных депутатов, число выдвигаемых кандидатов в который не должно было ограничиваться; между съездами народных депутатов действовал постоянно действующий законодательный и контрольный орган, который получал название «Вер-

ховный Совет СССР» и состоял из двух палат – Совета Национальностей и Совета Союза, организационным органом Верховного Совета становился Президиум Верховного Совета, а большая часть полномочий прежнего Президиума Верховного Совета переходила к вводимой этими же поправками должности Председателя Верховного Совета. Данными поправками создавался Комитет конституционного надзора СССР.

Историческое значение четвертой по счету конституции СССР было обозначено на XXVI съезде КПСС. Новая Конституция в декларативных формулировках законодательно закрепила факт достижения советским обществом этапа зрелого социализма, воплотив черты и достижения реального социализма и обобщив опыт советского народа, накопленного обществом со времен Октябрьской революции и впоследствии частично оформленного в Основном законе 1936 г. Новая конституция наглядно продемонстрировала всему миру реальные возможности советского народа, едва сбросившего с себя «оковы эксплуатации и угнетения», за кратчайший исторический срок достичь невообразимых результатов в развитии.

Конституция СССР 1977 г. внесла значительный вклад в марксистско-ленинскую теорию, в сокровищницу научного социализма, в развитие марксистско-ленинского учения о государстве и демократии, в марксистско-ленинское решение национального вопроса. Конституция СССР 1977 г. опирается на объективные законы строительства социализма и коммунизма, дает возможность глубоко раскрыть теорию и практику научного коммунизма.

Конституция СССР 1977 г. является выдающимся документом российской историографии, герменевтики политологии и многих других наук. Это плод коллективного творчества партии и народных масс. Она венчает шестидесятилетний путь крупнейших революционных преобразований и свершений всего советского народа. Она являлась мощным импульсом для совершенствования системы законодательства и конкретных актов. Так, на ее основе были приняты конституции союзных государств, Свод законов СССР и ряд других нормативно-правовых актов (Закон о Совете Министров СССР).

12 декабря 1993 г. в Российской Федерации на референдуме была принята конституция России [2], которая впервые провозгласила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Исходное начало действующего конституционного и текущего законодательства – признание человека, его прав и свобод высшей ценностью. Государство трактуется как представитель общества, который несет перед ним обязанности и ответственность, прежде всего обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2). Права и свободы человека, закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 г., условно можно разделить на 3 большие группы:

- личные права и свободы,
- гражданские и политические права и свободы,
- экономические, социальные и культурные права и свободы.

Конституция определяет основные свойства прав и свобод: неотчуждаемость, естественный характер прав человека и уважение чужих прав и свобод.

Сравнительно-правовой анализ конституций 1977 г. и Конституции Российской Федерации 1993 года позволяет сделать вывод о том, что они концептуально различаются по своему содержанию в вопросах определения понятия государства, власти, собственности, гражданства, прав граждан и государственной идеологии.

Конституция 1977 г. определяет, что Союз Советских Социалистических Республик есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны. СССР – единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик, а Конституция Российской Федерации 1993 г. отмечает, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны [4].

Конституция СССР 1977 г. определяет, что вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов. Конституция Российской Федерации 1993 г. определяет, что единственным источником власти в государстве является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Конституция СССР 1977 г. закрепляет положение о том, что основу экономической системы составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности. В Конституции Российской Федерации 1993 года определено, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В Конституции СССР 1977 г. установлено единое союзное гражданство. Каждый гражданин союзной республики является гражданином СССР. Основания и порядок приобретения и утраты советского гражданства определяются Законом о гражданстве СССР. Граждане СССР за границей пользуются защитой и покровительством советского государства. В Российской Федерации гражданство приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Конституция СССР 1977 г. устанавливает, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. впервые получил закрепление принцип примата норм международного права, в то время как в Конституции СССР 1977 г. не допускалось вмешательство международных организаций в проблемы прав человека. Не разрешались какие-либо действия, связанные с проверкой применения на территории СССР норм международного права. Действующая конституция России признает, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Кроме того, в Конституцию Российской Федерации 1993 г. вводится статья о «гарантии каждому свободы мысли и слова».

Конституция СССР 1977 г. предусматривает обязанность всех граждан трудиться, а в Конституции Российской Федерации 1993 года отмечается право каждого на труд.

Таким образом, Конституция Российской Федерации 1993 г. – это документ, определивший новое государственное устройство. Она нацелена на то, чтобы создать механизмы, обеспечивающие устойчивость государственного экономического, общественного строя. Конституция Российской Федерации 1993 г., в отличие от Конституции СССР 1977 года имеет прогрессивный характер в контексте мировой и отечественной политики. Новый демократический строй, права и свободы, закрепленные в ней, позволили выйти России на новый политический уровень и заложили фундамент для дальнейшего развития государства.

Библиографический список

1. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

3. Земцов А.Л. Конституция СССР 1977 г. // Проблемы современной науки и образования. 2017. № 22 (104). С. 38-45.

4. Зимина Н.В., Пляскин К.Е. Сравнительный анализ Советской Конституции 1977 г. и Российской Конституции 1993 г. / 20 лет Конституции РФ «Конституция – основа функционирования государственного и муниципального управления»: Всероссийская научно-практическая конференция совместно с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Забайкальского края»: сборник статей. – Чита: Забайкал. гос. ун-т, 2014. С. 66-74.

УДК 342.8

РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ

Вородюхин С.Е.,

кандидат исторических наук

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье раскрывается роль и значение органов внутренних дел в осуществлении конституционного принципа законности при организации и проведении выборов. Ведь именно от сотрудников органов внутренних дел целиком и полностью зависят задачи по обеспечению законности выборов, безопасности их проведения, недопущения различного рода нарушений непосредственно в первоначальный период избирательного процесса и вплоть до его окончания. В статье выделяется несколько этапов взаимодействия сотрудников органов внутренних дел с избирательным процессом.

Ключевые слова: законность, конституция, избирательный процесс, избирательный участок, безопасность, правовое государство.

THE ROLE OF INTERNAL AFFAIRS BODIES IN ENSURING THE RULE OF LAW IN ORGANIZING AND CONDUCTING ELECTIONS

Vorodyuhin S.E.,

Candidate of Historical Sciences

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putilin)

Abstract: the article reveals the role and importance of the internal affairs bodies in the implementation of the constitutional principle of legality in the organi-

zation and conduct of elections. After all, the task of ensuring the legality of the elections, the safety of their conduct, the prevention of various kinds of violations, directly in the initial period of the electoral process, and right up to its end, depend entirely on the employees of the internal affairs bodies. The article highlights several stages in the interaction of internal affairs officers with the electoral process.

Key words: legality, constitution, electoral process, polling station, security, rule of law.

Основными задачами при построении правового государства в современной России являются укрепление и упрочение законности. Наивысшую юридическую силу имеет Конституция – основной закон государства. А потому в содержании законности как важнейший компонент выделяется конституционная законность.

В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации: «Человек его права и свободы являются высшей ценностью государства» [1]. Как справедливо отмечают О.В. Цыбулевская и Т.В. Милушева, «реальность закрепленных в Конституции России основных прав и свобод обеспечивается, с одной стороны, через индивидуальные возможности самого человека, который вправе защищать их любыми, не запрещенными законом методами, а с другой стороны – через деятельность государства в целом».

Именно выборы являются главной отличительной чертой демократического правового государства. Данное волеизъявление должно регулироваться и охраняться компетентными органами [6, с. 16]. Защиту конституционных прав и свобод граждан осуществляют правоохранительные органы Российской Федерации, но перечень их велик, поэтому в данной статье хочется конкретно остановиться на органах внутренних дел.

Среди субъектов, обеспечивающих безопасность при организации избирательного процесса, а также гарантирующих избирательные права граждан и их объединений, особое место занимают правоохранительные органы. Имея обширный практический опыт, эти государственные органы призваны обеспечивать безопасность в ходе организации избирательного процесса, создавать благоприятные условия для реализации избирателями своих прав, защищать, а в необходимых случаях восстанавливать нарушенные права субъектов избирательного процесса. Однако организация деятельности и форм взаимодействия правоохранительных органов с другими органами государственной власти и избирательными комиссиями в сфере обеспечения безопасности избирательного процесса законодательно урегулирована недостаточно и требует детальной регламентации.

Среди многих ведомств и служб правоохранительных органов ключевую роль в ходе организации избирательного процесса играют органы внутренних дел [7, с. 251].

Органы внутренних дел выполняют свою основную задачу – защищают права и свободы человека, обеспечивают общественную безопасность, а также всячески содействуют избирательным комиссиям в реализации подготовки и проведения выборов или референдума. Как утверждает М.К. Мосолков, «дея-

тельность органов внутренних дел должна строиться в соответствии с принципами законности, гуманизма...» [8, с. 105].

Кропотливая работа членов избирательных комиссий с сотрудниками ОВД ведется с момента назначения выборов и длится до подведения итогов голосования и поступления результатов голосования в избирательную комиссию, организующую выборы на соответствующей территории [3].

Сотрудники органов внутренних дел несут службу на территории, принадлежащей избирательному участку, и перед ними ставятся следующие задачи:

1. Пресекать правонарушения в местах сбора избирателей.
2. Обеспечивать фиксацию транспортных средств, доставляющих избирателей.
3. Осуществлять патрулирование на территории в целях установления фактов доставки избирателей.

В.П. Заботин утверждает, что сотрудники органов внутренних дел следят за тем, чтобы права граждан при осуществлении их активного права не подвергались каким-либо посягательствам. Так, например, каждый гражданин Российской Федерации должен голосовать лично, без какого-либо посягательства с внешней стороны [5, с. 17]. Допустим, на избирательном участке появляются лица, агитирующие за какую-либо партию или выдвигаемое на выборную должность лицо. Присутствие этих лиц на избирательном участке в день проведения выборов и день предшествующий категорически запрещено, поэтому сотрудники органов внутренних дел вправе исключить данных лиц с избирательного участка. Той же участи могут быть подвергнуты лица, которые насильно хотят узнать у электората его волю, выяснить за кого был отдан голос. Эти лица тоже будут подвергнуты наказанию и выведены с избирательного участка.

Помимо этого, сотрудники органов внутренних дел помогают избирательным комиссиям справиться с нарушением по сбору и проверке подписей. Перед полицией ставится задача, заключающаяся в организации выявления и пресечения нарушений порядка сбора подписей, привлечение лиц, ответственных за данное правонарушение к ответственности. Сотрудник фиксирует вид данного нарушения с помощью составления протокола.

При получении информации сотрудники органов внутренних дел обязаны быстро выехать на место сбора подписей для пресечения нарушения, а также, исходя из этого, оперативно, по горячим следам, выявить организаторов и участников данного правонарушения и привлечь их к ответственности.

При выдвижении кандидатов на муниципальных выборах избирательная комиссия, организующая выборы, своим постановлением создает рабочую группу по проверке подписных листов кандидатов. В эту рабочую группу обязательно включаются по согласованию с руководством ОВД сотрудники паспортно-визовой службы, эксперты-криминалисты. В ходе проведения проверки подлинности подписей, поданных в поддержку кандидатов, сотрудники правоохранительных органов, используя свой профессиональный опыт, делают соответствующие заключения.

Помимо этого, в ФЗ «О полиции» говорится следующее: на органы внутренних дел возложены обязанности предоставлять по запросам избирательных

комиссий информацию о наличии не снятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на выборную должность. Сотрудники информационных центров органов внутренних дел по официальным запросам избирательных комиссий проводят проверки о наличии судимости у выдвинувшихся на соответствующих выборах кандидатов [2].

Отдельные задачи ставятся конкретному ведомству, входящему в состав органов внутренних дел, – Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД). В ходе подготовки и проведению выборов сотрудникам данной службы отводится большая роль. Так, по запросу соответствующей избирательной комиссии сотрудники ГИБДД предоставляют сведения о наличии у кандидатов авто-, мототехники. Кроме того, при проведении выборной кампании широко используются автомобили для доставки членов избирательных комиссий, а также бюллетеней и иной избирательной документации. С целью недопущения ДТП сотрудниками ГИБДД совместно с избирательной комиссией проводится техосмотр автотранспорта, проверяются водительские документы лиц, задействованных в этих мероприятиях, наличие нарушений ПДД у них по базе данных ГИБДД.

Следующим этапом взаимодействия сотрудников органов внутренних дел с избирательным процессом является обеспечение сохранности избирательных бюллетеней. С момента получения избирательных бюллетеней территориальной избирательной комиссией либо избирательной комиссией муниципального образования помещения, где будут храниться избирательные бюллетени, берутся под круглосуточную охрану сотрудниками органов внутренних дел. После передачи избирательных бюллетеней в участковые избирательные комиссии все избирательные участки, а вернее помещения избирательных участков, где хранятся избирательные бюллетени, также берутся под круглосуточную охрану сотрудниками полиции. Сотрудник органа внутренних дел должен сообщить председателю комиссии о своем прибытии, представиться, уточнить график работы комиссии, свои функциональные обязанности, место своего нахождения. Ночное дежурство осуществляется сотрудником полиции путем периодического обхода и осмотра охраняемого помещения (помещений) избирательной комиссии. За сутки до дня голосования помещение обследуется кинологом со служебной собакой, о чем составляется соответствующий акт, затем помещение опечатывается и принимается под охрану сотрудником полиции. В соответствии с ФЗ № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обеспечение сохранности помещения участковой избирательной комиссии и имущества, находящегося в нем, должно осуществляться хотя бы одним сотрудником органов внутренних дел, который заступает на 24 часа [3].

В сферу полномочий органов внутренних дел согласно ФЗ № 3 «О полиции», Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации, Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях входит решение следующих задач:

- 1) исключение какого-либо воздействия на избирательную кампанию, членов избирательной комиссии, избирательных объединений;

2) защита здоровья и обеспечение безопасности членов избирательной кампании, членов избирательной комиссии, избирательных объединений;

3) противодействие коррупции, выражающейся в подкупе лиц, непосредственно участвующих в ходе проведения выборов [2].

Перед каждым проведением выборов сотрудники обязаны пройти определенный процесс инструктажа, обучения. Сотрудникам полиции необходимо обязательно обратить внимание на практические рекомендации сотрудникам органов внутренних дел при обеспечении законности избирательного процесса, осуществления безопасности непосредственно на избирательном участке, а также в специальном помещении, отведённом для участковой избирательной комиссии, обеспечения безопасности членов избирательной комиссии.

Деятельность сотрудников полиции непосредственно в день голосования заключается в следующем: после несения службы по охране здания (помещения) участковой избирательной комиссии в ночное время утром сотрудник органов внутренних дел открывает помещение участковой избирательной комиссии по прибытии председателя и членов участковой избирательной комиссии, сдает им охраняемое помещение, в котором хранятся бюллетени для голосования, и ключи от указанных помещений.

Местонахождение сотрудников полиции в день голосования в помещении участковой избирательной комиссии с учетом его особенностей определяется уполномоченным должностным лицом территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации с участием председателя участковой избирательной комиссии.

Во время несения своей службы в помещении для голосования сотрудники полиции осуществляют весь комплекс мер, направленный на обеспечение охраны помещения для голосования, избирательной документации, безопасности лиц, непосредственно осуществляющих сам процесс выборов, а также тех, кто пришел выразить свою волю.

Сотрудники органов внутренних дел не вмешиваются в избирательные процедуры, не оказывают консультаций электорату по реализации ими избирательных прав. Если же все-таки возникают вопросы такого характера, то сотрудники полиции, в свою очередь, направляют избирателя к членам участковой избирательной комиссии [4, с. 56].

После подведения итогов голосования сотрудники ОВД сопровождают членов участковых избирательных комиссий и избирательную документацию до вышестоящих комиссий, с целью недопущения вмешательства посторонних лиц в избирательные бюллетени, в которых уже выражена активная позиция избирателя. Лишь только после этого действия основная задача сотрудников органов внутренних дел переходит в свою заключительную фазу.

Стоит отметить, что целесообразнее использовать действующих сотрудников органов внутренних дел, которые будут следить за порядком осуществления избирательного процесса. Они должны иметь значительный опыт при проведении данных мероприятий, а также привлекать профессорско-преподавательский состав специализированных вузов, таких как, например, институт МВД, академия МВД и прочие.

Таким образом, законность – это общеправовой конституционный принцип. Деятельность сотрудников органов внутренних дел при организации и проведении выборов, референдума играет важную роль. Защита прав, свобод, интересов граждан Российской Федерации – ключевая задача правового государства, осуществляемая правоохранительными органами Российской Федерации. На плечи сотрудников полиции ложатся колоссальные нагрузки по осуществлению избирательного процесса. На них целиком и полностью переходят задачи по обеспечению законности выборов, безопасности их проведения, недопущения различного рода нарушений непосредственно в первоначальный период избирательного процесса и вплоть до его окончания.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «О полиции» // Парламентская газета. 2011. № 7.
3. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 106.
4. Ерыгин А.А., Ерыгина В.И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебное пособие. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. – 208 с.
5. Заботин В.П. Избирательные права граждан Российской Федерации и роль органов внутренних дел в их реализации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М.: Академия управления МВД России, 2001. – 24 с.
6. Крамской И.С., Богмацера Э.В., Лысенко В.А., Рязанова Н.А. Соотношение правомерности и законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 1 (32). С. 14-19.
7. Лысенко В.А., Рязанова Н.А., Воробьев С.Е. Основные вехи становления белгородской милиции // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2018. Т. 8. № 3 (28). С. 250-256.
8. Мосолков М.К. Участие органов внутренних дел в осуществлении избирательного права граждан: нормативное обеспечение и практика реализации // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 3. С. 102-107.

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ
ПРИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНАХ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ерыгин А.А.,

кандидат политических наук, доцент

(Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье исследуются нормативные правовые акты, раскрывающие правовую природу общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Правовая природа раскрывается в предназначении общественных советов как консультативно-совещательных органов, осуществляющих общественный контроль, их целях и задачах, порядке формирования, принципах деятельности, полномочиях. Отмечается, что общественные советы, с учётом участия региональных законодательных органов в их создании, представляют собой государственно-общественные формирования.

Ключевые слова: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; консультативно-совещательный орган; общественный совет, общественный контроль.

**THE LEGAL NATURE OF PUBLIC COUNCILS IN THE LEGISLATIVE
(REPRESENTATIVE) ORGANS OF STATE POWER OF THE
CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Erygin A.A.,

Candidate of Political Sciences, Associate Professor

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putilin)

Abstract: this article takes a look at the regulations, revealing the legal nature of the public councils in the legislative (representative) organs of State power of the constituent entities of the Russian Federation. Legal nature is revealed in the the purpose of the public councils as consultative-advisory bodies exercising public control, their goals and objectives, order of formation, the principles governing the activities, powers. Notes that community councils, with regard to the involvement of regional legislative bodies in their creation, represent public-social formation.

Key words: legislative (representative) public authority the subject of the Russian Federation; advisory body; the public Council, public control.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации [1] граждане вправе участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Несмотря на значимость и важность непосредственного прямого участия граждан в принятии решений на всех уровнях власти, «доминирующей стратегией вовлечения российских граждан в публично-властные отношения, становится не принятие решений самими гражданами, а выработка решений с участием представителей гражданского общества» [2, с. 4].

Одной из форм взаимодействия граждан, общественных объединений с органами государственной власти являются общественные советы. Идея формирования общественных советов признаётся «рациональной в аспекте включения общественности в управление делами государства» [3, с. 137]. Правовая природа общественных советов остаётся недостаточно изученной и, по нашему мнению, для выявления её особенностей необходимо исследовать предназначение рассматриваемых органов, их цели и задачи, порядок формирования и принципы деятельности, а также полномочия.

Учреждение общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ, выполняющих консультативно-совещательные функции и участвующих в осуществлении общественного контроля, предусмотрено Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [4].

Основы правового статуса рассматриваемых органов устанавливаются региональными законами об общественном контроле, а также положениями об общественных советах. Так, согласно ч. 20 ст. 6 Закона от 13 ноября 2015 г. № 114-оз «Об общественном контроле в Ленинградской области» [5] в положении должны быть определены задачи, функции, порядок деятельности Общественного совета, а также права и обязанности его членов.

Общественные советы формируются, как правило, на срок полномочий законодательных (представительных) органов, который в большинстве регионов составляет 5 лет (в Вологодской и Свердловской областях – 3 года). Численный состав общественных советов составляет: при Совете народных депутатов Кемеровской области - 5 человек, при Тамбовской областной Думе – 7, при Законодательном Собрании Ленинградской области – не более 15, при Липецком областном совете – 25. Представляется, что наличие в составе менее 10 человек снижает потенциал осуществления общественным советом контрольных и консультативно-совещательных функций.

Субъекты РФ вправе устанавливать требования к кандидатам в члены общественных советов, причём такие требования разрабатываются законодательным (представительным) органом нередко совместно с региональной общественной палатой (Чувашия, Новосибирская и Тамбовская области). Возрастной ценз кандидатов равняется, как правило, 18 годам (в Свердловской области – 21 год). Законодательство Иркутской, Тамбовской и Томской областей предусматривает наличие у кандидатов высшего образования. При отборе кандидатур Советом Законодательной Думы Томской области учитываются также такие критерии, как «наличие ученой степени и (или) звания, почетной степени и (или) звания, участие в деятельности общественных организаций, высших

учебных заведений и научных институтов, а также признанный авторитет в профессиональном сообществе» [6].

Важное значение для качественного осуществления полномочий членами общественных советов имеют их профессиональные навыки. Так, в Кабардино-Балкарии кандидаты должны иметь «общественный авторитет, опыт аналитической деятельности или деятельности в представительных (законодательных) органах» [7]. В этой связи следует согласиться с мнением Г.Н. Чеботарёва о том, что к участию в работе общественных советов «должны привлекаться лучшие из специалистов в какой-либо области знаний, могущие действительно объективно и профессионально проанализировать деятельность органов публичной власти, сформулировать разумные и обоснованные предложения» [8].

В российских регионах сложились различные подходы к определению субъектов права выдвижения кандидатов в члены общественных советов. Если в Магаданской, Саратовской и Свердловской областях таким правом обладают любые общественные объединения, то в Тыве, Чувашии, Ставропольском крае, Вологодской, Мурманской и Рязанской областях – только те общественные объединения и негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений.

Правом выдвижения кандидатов в члены общественных советов наделяются региональные общественные палаты, однако степень их участия в данной процедуре различна. Если общественные палаты Тамбовской, Томской и Челябинской областей вправе самостоятельно осуществлять выдвижение кандидатов, то Общественная палата Волгоградской области выдвигает кандидатов по предложениям общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

В процедуре выдвижения кандидатов существенна роль региональных законодательных органов. Таким правом обладают председатель законодательного органа (Вологодская область, Хабаровский край), депутатские объединения (Новосибирская и Томская области), постоянные комитеты (Калининградская область, Кабардино-Балкария). Персональный состав общественных советов в Ставропольском крае, Иркутской, Орловской, Пензенской областях утверждается руководителем регионального представительного органа, что противоречит коллегиальному характеру деятельности законодательного собрания. Более конструктивным представляется утверждение персонального состава общественного совета большинством голосов депутатов законодательного органа, как предусмотрено в Хабаровском крае, Мурманской, Рязанской областях.

Наиболее типичными задачами общественных советов провозглашаются: а) обеспечение взаимодействия государства с институтами гражданского общества; б) участие в подготовке проектов региональных нормативных правовых актов; в) создание эффективного механизма учета общественного мнения при разработке и принятии нормативных правовых актов; г) проведение общественной экспертизы законопроектов; д) анализ и обобщение практики применения регионального законодательства.

В целях реализации поставленных задач общественные советы наделяются соответствующими полномочиями. К ведению общественных советов при законодательных органах Курганской, Мурманской и Рязанской областей относятся полномочия преимущественно в сфере осуществления общественного контроля. В частности, Общественный совет при Курганской областной Думе: 1) «осуществляет общественный контроль; 2) направляет подготовленный по результатам общественного контроля итоговый документ в областную Думу; 3) осуществляет взаимодействие с областной Думой, областной Общественной палатой по вопросам осуществления общественного контроля, его информационного обеспечения, обеспечения его публичности и открытости» [9]. Однако размещённый на официальном сайте Курганской областной Думы доклад о деятельности Общественного совета за 2016 год не содержит сведений об осуществлении общественного контроля, а доклад за 2017 год вообще отсутствует. Между тем в Докладе Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества за 2017 год отмечается, что «именно общественные советы в перспективе должны стать точкой опоры общественного контроля в регионах» [10].

Полномочия общественных советов большинства регионов охватывают более широкий круг вопросов, прежде всего в сфере правотворчества: а) подготовка предложений по совершенствованию регионального законодательства (Новосибирская область, Республика Алтай), регионального и федерального законодательства (Магаданская область); б) обсуждение общественно-значимых проектов законов (Волгоградская область, Хабаровский край); в) участие в разработке проектов нормативных правовых актов, принимаемых законодательным органом (Новосибирская и Томская области). Члены Общественного совета при Государственном Совете Чувашии вправе принимать участие в деятельности аттестационной комиссии и комиссии по индивидуальным служебным спорам Аппарата республиканского парламента с правом совещательного голоса. К полномочиям общественных советов, раскрывающим их политико-правовую природу, относится рассмотрение и обсуждение инициатив граждан, общественных объединений по вопросам, отнесенным к ведению законодательного органа (Магаданская и Тамбовская области, Хабаровский край) или субъекта Российской Федерации в целом (Новосибирская область) [11, с. 195].

В нормативных правовых актах ряда субъектов Российской Федерации (Мурманская область) закрепляются принципы деятельности общественных советов, среди которых: законность, гласность, добровольность, объективность, беспристрастность, добросовестность, независимость и равноправие их членов, коллективное, свободное обсуждение и решение вопросов, учет общественного мнения [12]. Законодательство Вологодской, Нижегородской и Новосибирской областей включает также принцип сотрудничества, взаимодействия, прежде всего с региональными общественными палатами.

Общественные советы провозглашаются постоянно действующими органами, что находит отражение в принципе периодичности проведения заседаний общественных советов – не реже: одного раза в год (Томская область), двух раз в год (Магаданская и Свердловская области), одного раза в квартал (Калининградская, Кемеровская и Тамбовская области). Проведение ежеквартальных за-

седаний общественных советов представляется наиболее отвечающим их предназначению.

Завершая исследование, можно сделать предположение о том, что общественный совет, с учётом участия в его создании законодательного представительного органа субъекта Российской Федерации, представляет собой государственно-общественное формирование, состоящее из «представителей общественности, осуществляющие социально значимые функции, а также организующее и осуществляющее взаимодействие государства с институтами гражданского общества и общественный контроль над деятельностью органов публичного управления» [13, с. 163]. Общественные советы, по нашему убеждению, должны быть сформированы во всех российских регионах, что будет способствовать становлению гражданского общества и повышению представительного характера законодательных органов.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2012. - 58 с.

3. Новикова А.Е. Общественный контроль и стабильность конституционного строя России // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2017. № 24 (273). С. 135-138.

4. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018 № 498-ФЗ) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (часть 1). 28 июля. Ст. 4213.

5. Областной закон Ленинградской области от 13 ноября 2015 г. № 114-оз (ред. от 13.07.2018 № 70-оз) «Об общественном контроле в Ленинградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

6. Постановление Законодательной Думы Томской области от 24 ноября 2016 г. № 115 (ред. от 21.02.2017 № 273) «Об утверждении Положения об Общественном совете при Законодательной Думе Томской области». URL: <https://duma.tomsk.ru/content/postanovlenie> (дата обращения: 24.10.2018)

7. Постановление Парламента Кабардино-Балкарской Республики № 838-П-П от 22 февраля 2018 г. «О Положении об Общественном совете при Парламенте Кабардино-Балкарской Республики» // Официальная Кабардино-Балкария. 2018. № 9 (549). 8 марта.

8. Чеботарев Г.Н. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 62-65.

9. Постановление Курганской областной Думы от 25 февраля 2016 г. № 43 «О Положении об Общественном совете при Курганской областной Думе». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/kurgan/701930/>.

10. Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. URL: <https://report2017.oprf.ru/3.html>

11. Ерыгин А.А. Полномочия общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Юриспруденция как интегративный феномен современного российского общества и государства: материалы международной научно-практической конференции (Белгород, 18-19 мая 2018 г.). – Белгород: ГиК, 2018. С. 191-195.

12. Постановление Мурманской областной Думы от 19 мая 2016 г. № 2912 «О Положении об Общественном совете при Мурманской областной Думе». URL: https://www.duma-murman.ru/old/laws/resolutions/2016/post-2912_16.pdf.

13. Васильев С.А. Государственно-общественные формирования как субъекты конституционно-правовых отношений // Lex russica. 2017. № 1. С. 153-163.

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОТДЕЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ТРАДИЦИЯ СКВОЗЬ ПРИЗМУ КУЛЬТУРНО-ЮРИДИЧЕСКОГО МЕТОДА

Ерыгина В.И.,

кандидат исторических наук, доцент

(Белгородский государственный национальный исследовательский университет
(НИУ «БелГУ»))

Аннотация: автор статьи на основе культурно-юридического метода исследует место и роль Конституции Российской Федерации в национальной правовой культуре, перспективы ее освоения и применения. В результате проведенного анализа научной литературы, конституционно-правовых норм был сделан вывод о том, что с 1993 г. в российском конституционализме просматривается баланс как собственных традиций конституционного строительства, так и реципированных западноевропейских ценностей. Можно констатировать наличие самобытности в российской конституции, выражающейся в неприятии классической теории разделения властей, замене ее на их сотрудничество и верховенство четвертой власти в лице Президента Российской Федерации, а также формальное закрепление соучастия народа в управлении делами государства.

Ключевые слова: традиция, юридическая наука, конституция, государство и право, конституционное право, национальная правовая среда, конституционализм, разделение властей, культурно-юридический метод, народ.

THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A SEPARATE LEGAL TRADITION THROUGH THE PRISM OF THE CULTURAL AND LEGAL METHOD

Erygina V.I.,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor

(Belgorod State National Research University (NIU «BelGU»))

Abstract: the author of the article on the basis of cultural and legal method examines the role and place of the Constitution of the Russian Federation in the national legal culture and the prospects of its development and use. The analysis of scientific literature, constitutional law, it was concluded that, since 1993, in Russian konstitucionalizme visible balance as its own traditions of constitutional construction and recipirovannyh Western European values. You can note the existence of identity in the Russian Constitution, in opposition to the classical theory of the separation of powers, its replacement for their cooperation and the rule of the fourth power in the

person of the President of the Russian Federation, as well as formalized the complicity of the people in the management of State Affairs.

Key words: tradition, legal science, the Constitution, the State and law, constitutional law, national legal Wednesday, constitutionalism, separation of powers, cultural and legal method.

Традиция всегда понимается как преемственность прошлого общественного порядка с настоящим, воспроизведение нового содержания через призму старых методов и приемов или, наоборот, переосмысление уже полученных знаний посредством инновационных подходов и способов. Несмотря на то, что наука всегда сопровождается новизной, традиции сопровождают ученых, опирающихся на уже имеющиеся открытия и достижения предшественников. Традицией в юридической науке считают следование общепризнанным утверждениям, понятиям, о которых договорились ученые определённого юридического сообщества. Юридический язык изобилует словесными формулами и абстракциями, которые понятны только специалистам и плохо доступны гражданам, не сведущим в юриспруденции. В мире неоднозначно трактуются известные понятия, в частности «конституция», «конституционный порядок» и т.п., что, прежде всего, обусловлено национальной правовой средой и традициями применения нормативно-правовых актов.

Для России понятие «конституция» сравнительно новое, так как появилось оно только в XX веке, поэтому с позиций вековых юридических традиций данный феномен еще недостаточно прочно укоренился в правовой системе нашей страны. Напротив, традицией российского государства и права является частая смена конституций, так как за годы советской власти они менялись четыре раза. Ныне действующей Конституции всего 25 лет, и она не вселяет уверенности в том, что ее установки долговечны. Подобные сомнения вызваны такими обстоятельствами, как внесенные поправки в текст Конституции Российской Федерации, направленные на усиление роли президента Российской Федерации в системе государственной власти; распространенность суждения среди ученых и практиков в сфере конституционализма о том, что Конституцию пора менять, что она не отвечает потребностям развития современного государства и общества, или, по крайней мере, надо существенно обновить ее содержание. В связи с этим распространено мнение о том, что «демократия, правовое государство, конституция, приоритет прав человека» не являются единственно верным, магистральным путем развития государства [1, с. 11]. Спустя четверть века существования Конституции Российской Федерации 1993 г. все чаще появляются высказывания о том, что российскому обществу и государству пора отказаться от либеральных ценностей, так как они противоречат ментальным основам России. В связи с этим возникает вопрос, надолго ли приживется конституционализм в Российской Федерации, станет ли он традицией отечественной государственности? Сама постановка вопроса актуализирует исследование взаимодействия конституции и культуры, среды, в которой применяется конституционное право. А для того чтобы глубоко исследовать данный предмет, необходимо применить культурно-юридический метод, который позволяет, во-первых, изу-

чить правовые акты в связи с конкретными историческими обстоятельствами их принятия, изменения и отмены; во-вторых, рассматривать право как один из феноменов общей культуры человечества; в-третьих, оценивать вклад ученых-юристов в развитие правовой культуры; в-четвертых, определить ценность достижений как отдельных ученых-юристов, так и коллективов авторов в создании целостных теорий, составляющих культуру юридического сообщества. Данный метод позволит понять, куда движется конституционно-правовая наука в целом: в сторону развития критического мышления или одобрения политического курса правящей элиты; отказа от прежних советских традиций соглашения с официальной доктриной партии и правительства или обсуждения острых вопросов, требующих незамедлительного научного решения.

К.В. Арановский о роли конституционного права в развитии конституционализма писал так: «конституционное право может действовать в усеченной версии, занимая собой лишь часть государственно-правовых отношений и находя неодинаковую поддержку в разных частях общества». Он допускает разные варианты включения конституции в национальную среду:

- первый вариант предусматривает формальное включение конституции в национальную среду;
- второй вариант основан на разделении сфер влияния между внеконституционными традициями и конституцией;
- третий вариант не исключает прямого столкновения национальной и конституционной культур.

Какой вариант развития конституционализма будет избран народом, зависит от его культурных особенностей, взаимоотношений с властью, существенных совпадений восприятия традиционных и нетрадиционных (западных) ценностей.

Интерес представляет исследование С.А. Денисова, который считает, что «Россия приступила к имитации конституционного строя с 17 октября 1905 г., с момента опубликования Манифеста о даровании поданным некоторых конституционных прав. Декларативный характер советских конституционных актов сегодня признан в учебниках. После распада СССР, в России начался новый этап имитации конституционного строя» [2, с. 66]. Указанный автор вывел определенную закономерность: «имитационная политика становится традиционной, и от нее трудно отказаться». Эта традиция имитации стала характерной чертой российской правящей элиты, которая имитирует республику, демократию и федерацию [2, с. 98].

Но есть и другие точки зрения на современную Конституцию Российской Федерации. Так, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т.Я. Хабриева утверждает, что Конституция Российской Федерации сформировала «самобытную модель конституционного регулирования» [5, с. 6]. По признанию Хабриевой, «конституционное право XXI в. представлено в виде определенных наднациональных (универсальных) стандартов, являющихся следствием его интернационализации» [5, с. 15]. Подобное утверждение явно противоречит тому, что конституционное

право – это право конкретного государства, а не некоего международного сообщества, оно не тождественно международному публичному праву.

Исходя из этого, вектор дальнейшего развития конституции должен быть действительно направлен на отражение социально-экономических и политических отношений внутри страны, особенностей исторически сложившейся системы взаимоотношений между властью и народом, достижения отечественной конституционно-правовой теории, тем более что в настоящий момент доминирует в конституционно-правовой науке и практике признание приоритета норм Конституции над международными актами и общепризнанными принципами международного права. В этой связи для понимания «самобытной модели конституционного регулирования», применимой для России, следует использовать культурно-юридический метод исследования, который позволит выявить традиции как старые, перешедшие от прежнего советского этапа конституционализма, так и новые, сложившиеся за годы 25-летнего существования современной российской конституции. Данный метод позволяет объективно оценить достижения отечественной конституционно-правовой мысли и содержание конституционных норм.

Исторически сложилось в российском конституционализме отсутствие классической теории разделения властей. Скорее, можно говорить об их тесном взаимодействии в решении общих задач, стоящих перед обществом.

Президент России занял в системе разделения властей особое место, и то, что он не отнесен, по конституции, к исполнительной власти, в научной литературе оценивается, «как возможность существования особой власти, стоящей над всеми остальными, и что президент может восприниматься как верховный правитель, отец нации, вождь, верховный арбитр, однако такой статус несовместим с провозглашенным в статье 10 принципом разделения властей» [4, с. 84].

Хотя, по словам М.А. Краснова и И.Г. Шаблинского, «в Конституции Российской Федерации 1993 года формально почти уже нет рудиментов советского типа власти: не только конституционно установлен принцип разделения властей, не только проведено разграничение компетенции между основными властными институтами, но и предусмотрена некоторая система сдержек и противовесов. Однако реальная политическая практика в России и во многих других постсоветских государствах показывает, что сам по себе принцип разделения властей еще не гарантирует от возникновения тенденции к формированию системы политического моноцентризма» [3, с. 11-12]. Несмотря на закрепление принципа разделения властей в российской Конституции, политический режим не застрахован от его превращения в авторитаризм, так как у Президента сохраняются слишком широкие полномочия, в том числе по устранению с политического поля своих конкурентов, так он может распустить Государственную Думу, предлагать или назначать многих должностных лиц и судей. Исключив президента Российской Федерации из триады ветвей власти, конституция поставила его над ними. Использование культурно-юридического метода наводит нас на мысль, что подобное возвышение президента ментально присуще российскому народу.

Таким образом, конституция не выполняет своих функций установления пределов власти всех органов и должностных лиц, наделённых властными полномочиями, закрепления равного и обязательного для исполнения всеми субъектами правовых отношений принципа законности, подразумевающего, что выше всех должен стоять единый закон, а именно конституция. Конституция Российской Федерации 1993 г. представляет собой сложный феномен, в котором сочетаются и собственные традиции, сложившиеся за 25 лет ее существования, в основном в области взаимодействия высших органов публичной власти, и традиции предшествующего конституционного пути развития российского государства, но большую часть составляют все-таки рецептированные нормы и принципы из зарубежных конституций и иных источников, в том числе международного права. Представляется, однако, целесообразным учитывать самобытный прошлый опыт и традиции, положительно зарекомендовавшие себя в теории и практике конституционализма. Среди них можно назвать следующие.

Первая традиция – закрепление в конституции политических прав и свобод граждан, различных единоличных и коллективных форм участия в управлении делами государства. Право граждан вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. Право граждан, трудовых коллективов и других общественных организаций принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, в народном контроле.

Вторая традиция – взаимодействие и сотрудничество законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти с преобладанием над ними четвертой власти главы государства, неконтролируемой и безответственной.

Перспективы дальнейшего взаимодействия конституции и национальной правовой среды видятся в рациональном управлении и балансе между двумя силами: с одной стороны, конституционным государственным порядком, основанным на либеральных западноевропейских ценностях, а с другой – на культурных традициях собственного народа, достижениях отечественной конституционно-правовой науки и опыте конституционного строительства. С точки зрения преемственности, можно утверждать, что конституции нового типа выражают отдельную правовую традицию, отличную от традиции социалистических конституций. Принятие конституции нового типа служит границей между разными видами государств и конституционного права, например, между советским и современным демократическим государством и правом. Конституция Российской Федерации – это конституция нового типа, в которой заложены нормы-принципы, выражающие согласие общества на подчинение им, обеспечивающие стабильность и устойчивость развития социума и государства. Но наряду с конституцией есть нормы-правила, которые ее обновляют, оживляют, поддерживают связь с народом, делают ее живой и жизнеспособной. Эти нормы содержатся в текущем законодательстве, деловых обыкновениях, корпоративных нормах, нормативных договорах и традициях.

Библиографический список

1. Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2003. – 658 с.
2. Денисов С.А. Имитация конституционного строя: в 4 кн. Кн. 1. – Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2018. – 281 с.
3. Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. – Москва: Институт права и публичной политики, 2008. – 232 с.
4. Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. – Москва: Институт права и публичной политики, 2013. – 359 с.
5. Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации в фокусе современной конституционно-правовой доктрины (к 25-летию Основного Закона России) // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 5-17.

УДК 342

СТАНОВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН)

Ильичёв И.Е.,

доктор юридических наук, профессор

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в отличие от Западной Европы, где первый парламент появился в XIII веке (Великобритания), парламентаризм в России имеет более короткую историю. Прототипом парламента в его законотворческой (но не представительной) функции стал Государственный совет, учреждённый в 1802 г. императором Александром I. Высочайшим манифестом императора Николая II от 6 августа 1905 г. была учреждена первая в истории России Государственная Дума. И Государственный совет, и Государственная Дума прекратили существование в ходе Февральской революции 1917 г. Ещё короче история парламентаризма в Республике Таджикистан. В работе сопоставляется история парламентаризма в России и в Республике Таджикистан, сравниваются основные характеристики современных парламентов указанных стран.

Ключевые слова: Россия, Российская Федерация, Федеральное Собрание Российской Федерации, Республика Таджикистан, Маджлиси Оли Республики Таджикистан, парламентаризм, сравнительные характеристики современных парламентов.

FORMATION OF PARLIAMENTARISM IN THE POST-SOVIET SPACE (ON THE EXAMPLE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN)

Ilyichev I.E.,

Doctor of Law, Professor

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putilin)

Annotation: unlike Western Europe, where the first Parliament appeared in the XIII century (great Britain), parliamentarism in Russia has a shorter history. The prototype of the Parliament in its legislative (but not representative) function was the State Council, established in 1802 by Emperor Alexander I. the Highest Manifesto of Emperor Nicholas II of August 6, 1905 established the first state Duma in the history of Russia. Both the State Council and the State Duma ceased to exist during the February revolution of 1917. The history of parliamentarism in the Republic of Tajikistan is even shorter. The paper compares the history of parliamentarism in Russia and the Republic of Tajikistan, compares the main characteristics of modern parliaments of these countries.

Key words: Russia, Russian Federation, Federal Assembly of the Russian Federation, Republic of Tajikistan, Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan, parliamentarism, comparative characteristics of modern parliaments.

Первая Конституция РСФСР (1918 г.) объявляла: Верховная власть в РСФСР принадлежит Всероссийскому съезду Советов, а в период между съездами – Всероссийскому центральному исполнительному комитету советов (ВЦИК). ВЦИК является высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом.

Конституция РСФСР 1937 года учреждает Верховный Совет РСФСР как высший орган государственной власти и единственный законодательный орган РСФСР.

1. Российская Федерация.

Конституция 1993 года впервые в истории России учредила Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации.

Основы конституционно-правового статуса Федерального Собрания Российской Федерации определяют главы 1 и 5 Конституции Российской Федерации.

Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации:

- является одним из органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации;

- является представительным органом Российской Федерации;

- является законодательным органом Российской Федерации;

- состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы;

- является постоянно действующим органом.

В научной литературе Совет Федерации нередко именуют верхней палатой российского парламента, а Государственную Думу – нижней палатой, хотя такое определение законодательно и не закреплено. Истоки такого определения лежат, по-видимому, в логике текста пятой главы Конституции, где обычно первым упоминается Совет Федерации. Эта же логика прослеживается и в Федеральном законе от 8 мая 1994 г. [1], иных федеральных законах.

Согласно ст. 95 Конституции в состав Совета Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

Члены Совета Федерации представляют в парламенте интересы регионов – субъектов Российской Федерации. Депутаты Государственной Думы представляют в парламенте интересы избравшего их населения Российской Федерации.

Статья 96 Конституции РФ устанавливает, что Совет Федерации *формируется*, а Государственная Дума *избирается*.

Порядок формирования Совета Федерации устанавливается Федеральным законом [2].

Согласно Федеральному закону наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется а) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва; б) вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок полномочий, соответственно, регионального парламента и указанного высшего должностного лица.

Федеральный закон (ст. 2) формулирует требования к кандидатам на пост члена Совета Федерации (российское гражданство, возраст от тридцати лет, безупречная репутация, постоянное проживание на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение двадцати лет, закрытие счетов (вкладов) в иностранных банках и изъятие из таких банков наличных денежных средств и ценностей).

Закон (ст. 2, ч. 4) формулирует также ограничения, препятствующие выдвижению лица в состав кандидатов на пост члена Совета Федерации.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть только депутат этого органа, отвечающий установленным законом требованиям (см. выше).

Государственная Дума избирается сроком на пять лет.

Порядок избрания депутатов Государственной Думы устанавливает Федеральный закон [3].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом в Государственную Думу избирается 450 депутатов. 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов из-

бирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы.

Федеральный избирательный округ включает в себя всю территорию Российской Федерации.

Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

В отношении кандидатов на избрание депутатами Государственной Думы действуют те же ограничения, что и для кандидатов на пост члена Совета Федерации.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы.

Обе палаты российского парламента избирают из своего состава председателя и его заместителей, образуют комитеты и комиссии.

Согласно ст. 100 Конституции Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно; заседания палат являются открытыми за исключением случаев, предусмотренных регламентом палаты; палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

К ведению Совета Федерации согласно ст. 102 Конституции Российской Федерации относятся:

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- назначение выборов Президента Российской Федерации;
- отрешение Президента Российской Федерации от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счётной палаты и половины состава её аудиторов.

К ведению *Государственной Думы* согласно ст. 103 Конституции Российской Федерации относятся:

- дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- заслушивание ежегодных отчётов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счётной палаты и половины состава её аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

Государственная Дума принимает федеральные законы, Совет Федерации одобряет федеральные законы, принятые Государственной Думой.

2. Республика Таджикистан.

История парламентаризма в Таджикистане берёт начало 29 апреля 1929 г., когда II съезд Советов Таджикской АССР принял Конституцию (Основной Закон) республики. Однако уже 16 октября 1929 г. Таджикская АССР была преобразована в Таджикскую ССР.

Конституция Таджикской ССР от 24 февраля 1931 г. наделяет ЦИК республики полномочиями высшего законодательного, распорядительного и контролирующего органа.

Конституция Таджикской ССР 1937 года учреждает Верховный Совет как высший орган государственной власти и единственный законодательный орган Таджикской ССР.

Конституция 1978 года определяла Верховный Совет как высший однопалатный орган государственной власти Таджикской ССР.

Конституция Республики Таджикистан 1994 г. учредила действующий и ныне Маджлиси Оли – двухпалатный парламент Республики Таджикистан.

Согласно Конституции Маджлиси Оли:

- обладает правом выступать от имени всего народа;
- является высшим представительным органом Республики Таджикистан;
- является высшим законодательным органом Республики Таджикистан;
- состоит из двух Маджлисов: Маджлиси Милли и Маджлиси Намояндагон.

Депутаты Маджлиси Намояндагон представляют в парламенте интересы избравшего их населения Республики. Депутаты Маджлиси Милли представляют в парламенте интересы избравшего их населения и Президента Республики Таджикистан.

Организация Маджлиси Оли определяется Конституцией Республики Таджикистан и Конституционным законом «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан».

В соответствии с Конституцией Республики Таджикистан Маджлиси Милли состоит из 33 членов. 25 членов Маджлиси Милли избираются непрямым, тайным голосованием на совместных заседаниях депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов и районов области, города Душанбе и районов города, городов и районов республиканского подчинения (совместно). 8 членов Маджлиси Милли назначаются Президентом Республики Таджикистан.

Маджлиси Намояндагон состоит из 63 депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Порядок избрания и назначения членов Маджлиси Милли, выборов депутатов Маджлиси Намояндагон устанавливает Конституционный Закон «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» [4].

Член Маджлиси Милли избирается или назначается сроком на 5 лет.

Три четверти от общего числа Маджлиси Милли (33 чел.) избирается на основе представительства территориальных интересов местными представительными органами государственной власти. Одну четвертую часть членов Маджлиси Милли (8 чел.) назначает Президент Республики Таджикистан.

Членом Маджлиси Милли может быть избрано и назначено лицо, достигшее 35 лет, имеющее высшее образование, владеющее государственным языком и не менее 7 последних лет являющееся гражданином Республики Таджикистан.

Депутат Маджлиси Намояндагон избирается сроком на 5 лет.

Депутатом Маджлиси Намояндагон может быть избрано лицо, достигшее 25-летнего возраста, являющееся не менее пяти последних лет гражданином Республики Таджикистан, имеющее высшее образование и владеющее государственным языком.

Конституционный Закон устанавливает ограничения для кандидатов в члены Маджлиси Милли и кандидатов в члены Маджлиси Намояндагон по профессиональной принадлежности и по основаниям криминального характера.

Гражданин не может одновременно являться членом Маджлиси Милли и депутатом Маджлиси Намояндагон.

Депутат Маджлиси Намояндагон не может быть одновременно депутатом местного представительного органа государственной власти и органов самоуправления посёлков и сёл.

Член Маджлиси Милли не может быть одновременно депутатом более двух представительных органов власти.

Маджлиси Милли состоит из 33 членов. Одну четвёртую часть членов Маджлиси Милли своим указом назначает Президент Республики Таджикистан не позднее тридцати дней после выборов в Маджлиси Намояндагон.

В состав руководства Маджлиси Милли входят Председатель Маджлиси Милли, Первый заместитель и заместители Председателя Маджлиси Милли, Совет Маджлиси Милли.

Маджлиси Милли образует комитеты и комиссии, которые подотчётны Маджлиси Милли.

Маджлиси Намояндагон образует свои комитеты и комиссии.

Перечень и численный состав комитетов и комиссий определяется Маджлиси Намояндагон по предложению Председателя Маджлиси Намояндагон.

Депутат Маджлиси Намояндагон может быть членом только одного комитета или комиссии.

Полномочия комитетов и комиссий Маджлиси Намояндагон, порядок их деятельности определяются Регламентом Маджлиси Намояндагон.

Маджлиси Милли и Маджлиси Намояндагон заседают отдельно.

Статья 55 Конституции устанавливает компетенция Маджлиси Милли и Маджлиси Намояндагон при проведении совместных заседаний:

- утверждение указов Президента о назначении и освобождении Премьер-министра и других членов Правительства;
- утверждение указа Президента о введении военного и чрезвычайного положений;
- дача согласия на использование Вооружённых Сил Республики Таджикистан за её пределами для выполнения международных обязательств Таджикистана;
- назначение выборов Президента;
- принятие отставки Президента;
- присуждение Президенту государственных наград и присвоение ему высших воинских званий;
- Рассмотрение вопроса о неприкосновенности Президента.

Согласно ст. 56 Конституции в состав компетенции Маджлиси Милли входит:

- образование, упразднение и изменение административно-территориальных единиц;
- избрание и отзыв по представлению Президента председателя, заместителей и судей Конституционного суда, Верховного Суда и Высшего экономического суда;
- решение вопроса о лишении неприкосновенности председателя, заместителей и судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего экономического суда;
- дача согласия на назначение и освобождение Генерального прокурора и его заместителей;
- осуществление других полномочий, определяемых Конституцией и законами.

Согласно статье 57 Конституции в состав компетенции Маджлиси Намояндагон входит:

- образование Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан, избрание и отзыв председателя, заместителя и членов комиссии по представлению Президента;
- вынесение на всенародное обсуждение проектов законов и других важных государственных и общественных вопросов;
- утверждение социально-экономических программ;
- дача разрешения на выдачу и получение государственного кредита;
- ратификация и денонсация международных договоров;
- назначение референдума;
- образование судов;
- утверждение государственных символов и государственных наград;

- утверждение указов Президента о назначении и освобождении председателя Национального банка и его заместителей;
- установление воинских званий, дипломатических рангов, специальных чинов и званий;
- установление заработной платы Президента;
- осуществление других полномочий, определяемых Конституцией и законами.

Таким образом, процессы конституционно-правового закрепления статуса парламентов в России и в Таджикистане имеют в целом сходные черты. В то же время конституционные характеристики парламентов, их положение в системе разделения властей, спектр решаемых ими задач имеют довольно существенные различия.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. (ред. от 27.12.2018) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Конституционный закон Республики Таджикистан от 10 декабря 1999 г. № 856 «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» // СПС «КонсультантПлюс».

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАСЛЕДОВАНИИ

Котарева О.В.,

кандидат юридических наук;

Котарев С.Н.,

кандидат юридических наук, доцент

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье анализируются современные тенденции развития законодательства о наследовании, характеризующие институт наследственного договора. Исследуются достоинства и недостатки наследственного договора, определяется его структура.

Ключевые слова: наследование, наследственный договор, наследственное право, механизм защиты, проект федерального закона.

MODERN TENDENCIES OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON HERITAGE

Kotareva O.V.,

Candidate of Law;

Kotarev S.N.,

Candidate of Law, Associate Professor

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putilin)

Abstract: the article analyzes the current trends in the development of legislation on inheritance, which characterize the institution of the hereditary contract. The advantages and disadvantages of the hereditary contract are investigated, its structure is determined.

Key words: inheritance, hereditary contract, inheritance law, defense mechanism, draft federal law.

Институт наследственного договора нов и ранее не известен отечественному правопорядку. Однако, в развитых зарубежных государствах англосаксонской системы права (США, Великобритания), и близкой России континентальной правовой семьи (Германия, Австрия, Венгрия, Швейцария, Латвия, Украина, Китай) он получил широкое законодательное закрепление и применение в практике [3, с. 20].

На протяжении нескольких лет в России неоднократно делались попытки законодательного закрепления института наследственного договора.

13 июня 2013 г. в Госдуму был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в раздел V части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» (проект № 295719-6) посредством введения нового для российского законодательства правового института – наследственного договора. По мнению разработчиков, его основной целью является создание дополнительных законодательных механизмов защиты имущественных прав граждан (прежде всего лиц пожилого возраста).

Согласно ст. 1185.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции проекта) наследственный договор определялся следующим образом: «По наследственному договору одна сторона (приобретатель) обязуется выполнять по распоряжению другой стороны (отчуждателя) определенное действие (действия) имущественного характера и в случае смерти (объявления его умершим) приобретает право собственности на определенное в данном договоре имущество».

Данная правовая конструкция вызвала множество научных дискуссий. По своей правовой природе наследственный договор гораздо больше имел общего с договорным, чем с наследственным правом.

Существенным недостатком проекта правовой нормы, касающейся обеспечения исполнения наследственного договора, является обязательная оценка независимым оценщиком имущества, определенного в наследственном договоре.

16 февраля 2015 г. в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы законопроект был снят с рассмотрения Государственной Думы.

26 мая 2015 г. на рассмотрение в Государственную Думу был внесен новый проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации (в части совершенствования наследственного права)» № 801269-6, предусматривающий иную модель наследственного договора.

Рассмотрение данного законопроекта в первом чтении неоднократно переносилось ввиду необходимости корректировки его содержания, разработки новой редакции. В итоге лишь 7 июня 2016 г. было решено принять данный проект в первом чтении и представить поправки к нему.

Одной из причин введения правового института наследственного договора в его новой редакции является желание усовершенствования существующего порядка содержания граждан по договору ренты [2, с. 27].

С 1 июня 2019 года вступает в силу ряд изменений. Федеральным законом «О внесении изменений в статью 256 части первой и часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации» от 19 июля 2018 г. № 217-ФЗ в ч. 1 ст. 1111 «Основания наследования» Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 3) внесены изменения, которые существенно расширяют основания наследования. Помимо предусмотренных ранее оснований наследования (по завещанию и по закону), указывается новое – по наследственному договору.

Революционность нового основания наследования заключается в том, что, в отличие от наследования по закону или по завещанию, для перехода права собственности на имущество по наследственному договору к приобретателю после смерти отчуждателя не потребуется совершение каких-либо дополнительных действий, связанных с принятием наследства.

Изменения, внесенные Федеральным законом № 217-ФЗ, существенным образом отличаются от первоначальных положений проекта № 295719-6.

Вместо отдельной главы (65.1 «Наследственный договор»), состоящей из семи статей, предусмотрена одна статья (1140.1 «Наследственный договор»), состоящая из 12 частей. Иным образом определены стороны наследственного договора – «наследодатель» и «лица, которые могут призываться к наследованию (статья 1116)». Исключены положения, касающиеся обязательной оценки независимым оценщиком имущества, определенного в наследственном договоре.

Законодатель не ограничивает наследодателя в количестве заключаемых наследственных договоров с одним или несколькими лицами, которые могут призываться к наследованию.

Появилась норма, предусматривающая возможность одностороннего отказа наследодателя от наследственного договора путем уведомления всех сторон наследственного договора о таком отказе. При этом обязанностью нотариуса, удостоверившего уведомление о подобном отказе, является направление копии этого уведомления другим сторонам наследственного договора в трехдневный срок. Другой обязанностью нотариуса является осуществление видеофиксации процедуры заключения наследственного договора при отсутствии возражения сторон наследственного договора.

Еще одной особенностью нового института наследования согласно п. 12 ст. 1140.1 ч. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации является возможность наследодателя после заключения наследственного договора совершать любые сделки в отношении принадлежащего ему имущества и иным образом распоряжаться принадлежащим ему имуществом своей волей и в своем интересе, даже если такое распоряжение лишит лицо, которое может быть призвано к наследованию прав на имущество наследодателя. Соглашение об ином ничтожно.

Представляется, что подобная норма может поставить потенциального наследника в ситуацию, когда он свои обязательства по договору будет добросовестно исполнять, а наследодатель лишит его наследства, продав, к примеру, принадлежащую ему квартиру другому лицу. Наследственное право Англии и США в подобном случае допускает включение в наследственный договор четкого условия о том, что наследодатель обязуется не отчуждать определенные активы (например, ту же квартиру) или не менять своего существующего завещания в определенной части (например, в части передачи квартиры).

Таким образом, заимствовав у зарубежных государств лишь часть конструкции наследственного договора, законодатель по-новому сформулировал ранее не известный наследственному праву Российской Федерации институт наследственного договора. Насколько указанные положения будут реализованы и востребованы в наследственной правоприменительной практике, покажет время.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 49. Ст. 4552.
2. Гребенкина И.А. Теоретические и практические аспекты наследственного договора в свете текущего реформирования российского гражданского права // Наследственное право. 2016. № 4.
3. Блинков О.Е. Наследственный договор как основание наследования в законодательстве стран дальнего и ближнего зарубежья // Наследственное право. 2006. № 1.
4. Бондарчук Д. Совместное завещание и наследственный договор. Новые способы поделить имущество // Газета «ЭЖ-Юрист». 2018. № 29.

УДК 342

ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ

Кравцова Е.А.,

кандидат юридических наук

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье рассматриваются особенности экологического вреда, основания для его возмещения, способы его подсчета. Автор выявляет пробелы в законодательстве, затрудняющие возможность реализации конституционных норм, закрепляющих экологические права человека, и делает выводы о необходимости дальнейшего развития законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: экологическое право, права человека, экологический вред, экологические правонарушения.

THE ISSUES OF ENSURING THE CONSTITUTIONAL RIGHTS PERSON TO COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED ENVIRONMENTAL OFFENCE

Kravtsova E.A.,

Candidate of Law

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putilin)

Abstract: the article discusses the features of environmental harm, the grounds for its reimbursement, ways of its calculation. The author identifies gaps in the legislation that impede the possibility of implementing constitutional norms enshrining environmental human rights and highlights the conclusions about the need for further development of legislation in this area.

Key words: environmental law, human rights, environmental harm, environmental offenses.

Если обратиться к истории, то термин «экология» возник относительно недавно, в конце XIX века, и был введен в обиход немецким ученым Эрнстом Геккелем, который под данным термином понимал часть биологической науки об отношениях живых организмов между собой и окружающей средой. Естественно, потребовалось время, чтобы ввести данный термин в обиход и начать им пользоваться в научных разработках, а затем и в нормативных документах. Поэтому экологические права являются одним из самых «молодых» прав человека. Впервые о правах человека на международном уровне заговорили на Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде, которая состоялась в 1972 г. По итогам конференции была принята Стокгольмская декларация по окружающей среде [3]. Уже в преамбуле данного документа утверждалось, что человек является частью окружающей среды, в то же время осуществляя в отношении нее негативные воздействия. В принципах декларации закреплялось право каждого жить в благоприятной окружающей среде, сотрудничать на государственном уровне по вопросам охраны окружающей среды и т.д. Данные мысли получили свое развитие на конференции ООН по окружающей среде и развитию, которая состоялась в Рио-де-Жанейро в 1992 году. В Декларации по окружающей среде и развитию [1] также подтверждалась важность благоприятной окружающей среды для благоприятного развития человека (принцип 1).

Учитывая их несомненную важность, экологические права человека были имплементированы в национальные правовые системы. Получили они свое закрепление и в Конституции Российской Федерации, ст. 42 которой закрепила три основных прав человека в сфере экологии: право на благоприятную окружающую среду, право на информацию о ней и право на возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями.

Несмотря на то, что нормы Конституции имеют прямое действие, их осуществление невозможно без принятия нормативных актов, которые будут содержать механизм их реализации. В частности, для реализации нормы о воз-

мещении вреда, причиненного экологическими правонарушениями, необходимо установить, что же является экологическим правонарушением, установить виды ответственности за совершение экологических правонарушений, а также разработать методики подсчета экологического вреда.

В настоящее время перечень экологических правонарушений содержится в КоАП РФ (гл. 8), УК РФ (гл. 26). Кроме того вред, причиненный действиями одного лица другому лицу, может быть возмещен по нормам ГК РФ, в частности ст. 1064, которая устанавливает общие правила возмещения вреда, а также ст. 1079, которая устанавливает правила возмещения вреда в результате осуществления деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих.

Рассматривая вопросы определения размера экологического вреда, Э.С. Цховребов замечает, что в практике работы природоохранных и правоохранительных органов возникают значительные трудности, связанные с полноценным сбором доказательной базы для привлечения юридических, должностных и физических лиц, незаконные действия которых способствовали возникновению ущерба (вреда) окружающей среде и здоровью граждан к различным видам юридической ответственности из-за несвоевременного выявления субъекта и объекта правонарушения, отсутствия инструментально-аналитической базы для обоснованной оценки объемов нанесенного вреда отдельным видам природных ресурсов и природной среды, сложностей правоприменения различных методик исчисления ущерба (вреда) природной среде и ее компонентам [4, с. 58].

Особенно остро это проявляется в случаях необходимости доказывания наличия экологического вреда, нанесенного природным объектам и ресурсам, и причинно-следственной связи между деянием и причиненным вредом. Трудности при доказывании причинно-следственной связи между деянием и наступившими последствиями обусловлены признаками экологического вреда, который может наступать через значительное время после совершения деяния и на значительных расстояниях от места его совершения.

Общие правила подсчета экологического вреда устанавливаются ст.ст. 77, 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Ч. 3 ст. 77 данного документа устанавливает, что вред окружающей среде, причиненный физическим или юридическим лицом, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Из вышеприведенной нормы можно сделать вывод, что для определения размера экологического вреда, нанесенного компонентам природной среды, необходимо вычислить три составляющие:

- фактический ущерб,
- упущенную выгоду,
- затраты на восстановление нарушенного состояния природной среды.

Поскольку данные затраты весьма трудно подсчитать, в гражданско-правовой науке была разработана специальная правовая конструкция «заранее оцененных убытков». Наибольшее распространение она получила применительно к сфере экологических отношений, а также в сфере авторского и патент-

ного права. Применительно к экологическим деликтам данная правовая конструкция предусматривает подсчет размера вреда, который был причинен окружающей среде с помощью существующих такс и методик расчета размера вреда, причиненного окружающей среде. Таксы и методики являются смежными, но не идентичными способами расчета размера экологического вреда, причиненного природным комплексам и объектам. Как справедливо замечает И.Ю. Ребиков, «традиционно считается, что таксы применяют в случае причинения вреда лесам и объектам животного мира (включая водные биоресурсы), а методики – в случае причинения вреда водным объектам, почвам и атмосферному воздуху. При этом в отношении недр такс и методик не разработано. В действительности же анализ природоресурсовых нормативных актов свидетельствует, что законодатель отказался от жесткой привязки использования такс или методик применительно к отдельным видам природных ресурсов» [2, с. 104].

Нормативно-правовая база применения такс и методик возмещения вреда природным объектам и комплексам достаточно обширна. В настоящее время разработаны методики для исчисления экологического вреда, причиненного всем природным объектам, за исключением недр.

Однако в отношении возмещения экологического вреда, причиненного человеку, ситуация стоит гораздо острее. П. 1 ст. 79 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливает, что определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством. Однако в данный момент специальное законодательство по подсчету и возмещению такого вреда отсутствует. Вред, причиненный жизни и здоровью гражданина экологическим правонарушением, может быть возмещен только на основании Гражданского кодекса Российской Федерации, на основании уже упомянутых нами ст.ст. 1064 и 1079. Однако данные нормы дают общие основания возмещения вреда, не учитывая специфики экологического вреда и сложностей его доказывания. Более того, даже ученые-юристы не уделяют внимания данному вопросу, так что отсутствуют даже теоретические разработки, позволяющие определить размер ущерба, причиненный физическому лицу в результате экологического правонарушения, а также способы доказывания причинно-следственной связи между совершенным экологическим правонарушением и ухудшением здоровья человека.

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на закрепление в Конституции Российской Федерации, право человека на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, имеет более декларативное, чем реальное значение и требует разработки ряда нормативных актов для возможности его реализации гражданами, пострадавшими от экологических правонарушений.

Библиографический список

1. Декларация по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 1992 г. / Международное публичное право: сборник документов. – Москва: БЕК, 1996. Т. 2. С. 135-138.
2. Ребиков И.Ю. Правовое регулирование возмещения вреда, причиненного природным объектам и комплексам, в соответствии с утвержденными таксами // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 1. С. 103-105.
3. Стокгольмская декларация по окружающей среде, 1972 г. / Действующее международное право. – Москва: Московский независимый институт международного права, 1997. Т. 3. С. 682-687.
4. Цховребов Э.С., Садова С.В. Экономические и правовые вопросы оценки экологического ущерба (вреда) // Вестник РАЕН. 2014. № 2. С. 57-59.

УДК 342

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Лысенко В.А.,

кандидат юридических наук, доцент

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье рассматриваются теоретические аспекты процесса правового регулирования, правоприменительная деятельность органов внутренних дел по анализу практики применения нормативных правовых актов и потребностей в совершенствовании правового регулирования сферы внутренних дел.

Ключевые слова: правотворчество, правовое регулирование, совершенствование законодательства, правоприменение, стадии правового регулирования.

DETERMINATION OF THE NEED TO IMPROVE THE LEGAL REGULATION OF THE SPHERE OF INTERNAL AFFAIRS

Lysenko V.A.,

Candidate of Law, Associate Professor

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putilin)

Abstract: the article deals with the theoretical aspects of the process of legal regulation, law enforcement activities of the internal Affairs bodies to analyze the practice of application of normative legal acts and the needs to improve the legal regulation of the sphere of internal Affairs.

Key words: lawmaking, legal regulation, improvement of legislation, law enforcement, stages of legal regulation.

Начальный этап правотворческого процесса, связанный с оценкой эффективности реализации правовых норм в сфере внутренних дел и выработкой предложений по их совершенствованию, имеет важное значение, поскольку, закладывает направление и область деятельности по выработке правовых норм. На наш взгляд, целесообразно рассмотреть эту стадию как отдельный вопрос.

Правовое регулирование в органах внутренних дел должно в первую очередь обеспечивать законность и правопорядок в обществе, упорядочение общественных отношений в соответствии с исходными, конституционными принципами построения правового государства [5, с. 116].

Необходимо определиться с понятием предмета правового регулирования для выделения лучшего анализа взаимосвязей между такими правовыми явлениями, как предмет правового регулирования и правотворчество. Например, С.С. Алексеев считает, что предметом правового регулирования являются разнообразные общественные отношения, которые объективно по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и в существующих условиях требуют такого воздействия, осуществляемого при помощи юридических норм и всех иных юридических средств, образующих механизм правового регулирования [2, с. 24].

Возникает необходимость начального этапа правотворчества, обеспечивающего на основе анализа различной информации о существующих общественных отношениях в области государственной деятельности, осуществляемой через органы внутренних дел, выявление потребности в их регулировании [6, с. 67].

Что касается теоретических аспектов процесса правового регулирования, выделяют прежде остальных предпроектную стадию установления потребности правового регулирования. Она состоит в обнаружении необходимости упорядочить правовыми средствами конкретную группу общественных отношений. В свою очередь, процесс упорядочения состоит из последовательных этапов:

- выявление признаков проблемной ситуации;

- накопление соответствующей информации;
- комплексный анализ проблемной ситуации с учетом имеющейся информации;
- принятие окончательного решения о создании нормативного правового акта или внесении изменений в уже имеющийся [4, с. 86].

В настоящее время в Российской Федерации наиболее динамично развивается форма выявления потребностей в правовом регулировании, основанная на мониторинге правоприменения. Такого рода деятельность характеризуется профессором Ю.А. Тихомировым как «динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования управления, хозяйствования и т.п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права» [7, с. 19].

Подразделениями системы МВД России на постоянной основе проводится работа по анализу практики применения нормативных правовых актов, выявлению пробелов, коллизий и потребностей в нормативном правовом регулировании в сфере внутренних дел [8, с. 37].

Данная деятельность осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации на основании Указа Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», которым на субъекты мониторинга возложены соответствующие функции, а также утверждено Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации.

В соответствии с этим Указом Правительство Российской Федерации ежегодно утверждает план мониторинга и докладывает Президенту России о его результатах, а также учитывает в плане своей законопроектной деятельности соответствующие предложения. Субъекты мониторинга также ежегодно представляют предложения к проекту плана мониторинга, доклады о его результатах и принимают меры по устранению выявленных в ходе мониторинга недостатков в нормотворческой и (или) правоприменительной деятельности [9, с. 19].

Исходя из содержания Указа Президента, можно дать следующее определение: мониторинг – это комплексная и плановая деятельность, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия, изменения или отмены законодательных и иных нормативных правовых актов с целью совершенствования правовой системы Российской Федерации [1].

Основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации (п. 3 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657). Мониторинг правоприменения проводится с учетом требований Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, которая утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694.

При осуществлении мониторинга правоприменения используется практика судебных органов, а также деятельности государственных органов, информация о практике применения нормативных правовых актов, поступившая из различных источников, в том числе почерпнутая из средств массовой информации и поступившая от граждан, а также может использоваться статистическая и социологическая информация [2].

Информация о практике применения нормативных правовых актов оценивается по одному из показателей, установленных Методикой, например:

- несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- искажение смысла положений законодательных актов;
- наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;
- наличие ошибок юридико-технического характера;
- наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов;
- количество и содержание заявлений по вопросам разъяснения нормативного правового акта;
- количество судебных актов, жалоб в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

Согласно п. 6 Положения о мониторинге правоприменения в системе МВД России, утвержденного приказом МВД России от 20.10.2011 № 1090, в системе МВД России мониторинг осуществляется на постоянной основе по всему массиву нормативных правовых актов, регламентирующих сферу внутренних дел, а также по отдельным нормативным правовым актам в соответствии с планом мониторинга, утвержденным Правительством Российской Федерации, и планом мониторинга, утвержденным Министром внутренних дел Российской Федерации.

Данная работа проводится с использованием автоматизированной аналитической информационной системы мониторинга нормативного правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (далее – «АИС «Мониторинг»).

По состоянию на конец 2018 г. в АИС «Мониторинг» внесено более 10 тыс. предложений по совершенствованию нормативных правовых актов в сфере внутренних дел. Создание и развитие вышеуказанных автоматизированных систем является перспективным направлением для развития электронного правотворчества в России, которое имеет огромное значение для совершенствования правового регулирования сферы внутренних дел.

Библиографический список

1. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 35. Ст. 5081.
3. Алексеев С.С. Теория права. – Москва: Бек, 1995. – 320 с.
4. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: монография. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2002.
5. Герман Р.С. Совершенствование правовых основ службы в органах внутренних дел на современном этапе развития российской государственности // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 1.
6. Куянова А.В. Полиция в Российской Федерации и правовое регулирование её деятельности // Алтайский юридический вестник. 2015. № 3.
7. Тихомиров Ю.А., Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. – Москва: Юриспруденция, 2009.
8. Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов и подготовка заключений по ее результатам в системе МВД России / под ред. В.В. Черникова. – Москва: МВД России, 2001.
9. Черногор Н.Н. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография. – Москва: Международный юридический институт, 2010.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПРИМЕНЕНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ И СПЕЦИАЛЬНЫХ СРЕДСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Меняйло Д.В.,

кандидат юридических наук, доцент;

Эшонов Д.А.,

иностраннный слушатель факультета подготовки дознавателей

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в данной статье проводится сравнительный анализ норм права, регулирующих вопросы применения физической силы и специальных средств сотрудниками полиции в Российской Федерации и сотрудниками милиции в Республике Таджикистан. Обращается внимание на общие и отличительные моменты Федерального закона Российской Федерации «О полиции» и Закона Республики Таджикистан «О милиции».

Ключевые слова: Федеральный закон Российской Федерации «О полиции», Закон Республики Таджикистан «О милиции», применение физической силы, применение специальных средств, сотрудники ОВД.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGAL BASIS FOR THE USE OF PHYSICAL FORCE AND SPECIAL MEANS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN

Menyailo D.V.,

Candidate of Law, Associate Professor;

Eshonov D.A.,

foreign student of the faculty of training of investigators

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putin)

Abstract: this article provides a comparative analysis of the rules of law governing the use of physical force and special means by police officers in the Russian Federation and police officers in the Republic of Tajikistan. Attention is drawn to the General and distinctive features of the Federal law of the Russian Federation «On police» and the Law of the Republic of Tajikistan «On police».

Key words: Federal law of the Russian Federation «On police», Law of the Republic of Tajikistan «On police», use of physical force, use of special means, police officers.

Важнейшими задачами сотрудников ОВД, которые связаны с защитой жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, являются обеспечение общественной безопасности и охрана общественного порядка, а также предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений и правонарушений.

Сотрудники полиции (в ряде государств – милиции) при выполнении служебных задач нередко встречаются с ситуациями, где требуется применение физической силы и специальных средств. Важно, чтобы сотрудники в процессе применения физической силы и специальных средств не переходили границы, которые отделяют их как сотрудников, охраняющих правопорядок, от правонарушителей.

Исходя из этого, государство устанавливает порядок, условия и пределы применения вышеуказанных категорий. Так, правовую основу деятельности ОВД в рассматриваемой сфере составляют:

- в Российской Федерации: Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, Федеральный закон Российской Федерации «О полиции», нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты;
- в Республике Таджикистан: Конституция Республики Таджикистан, общепризнанные принципы и нормы международного права, Закон Республики Таджикистан «О милиции», нормативные правовые акты Президента Республики Таджикистан и Правительства Республики Таджикистан, иные нормативные правовые акты.

Глава 4 Закона Республики Таджикистан «О милиции» [4] и глава 5 Федерального закона Российской Федерации «О полиции» [3] регламентируют применение физической силы и специальных средств.

В законодательстве Российской Федерации в указанном законе порядок и право на применение физической силы и специальных средств нашли свое отражение в двух статьях (ст. 18 и 19 ФЗ «О полиции»), в отличие от законодательства Республики Таджикистан, где только в одной статье 19 Закона «О милиции» описываются условия и пределы применения физической силы и специальных средств, что обеспечило наиболее подробное разъяснение требований к сотрудникам полиции в различных ситуациях, сложившихся в процессе их деятельности относительно применения физической силы и специальных средств.

Так, например, в Федеральном законе «О полиции» есть положение, устанавливающее порядок действий сотрудников, действующих в составе группы либо подразделения по предупреждению лица, в отношении которого будут применены физическая сила либо специальные средства. Данное положение Закон Республики Таджикистан не предусматривает. Также ФЗ «О полиции» содержит и некоторые другие положения, которые не нашли своего отражения в Законе Республики Таджикистан «О милиции». Ими являются:

- право сотрудника не предупреждать о применении физической силы и специальных средств в указанных законом случаях;
- предупреждать при наличии телесных повреждений вследствие применения физической силы и специальных средств, в течение не более 24 часов, близких родственников или близких лиц гражданина [3].

Кроме того, в законодательстве Республики Таджикистан в рассматриваемой сфере есть особенность – о всех случаях применения физической силы и специальных средств, сопровождающихся ранением либо смертью лица, сотрудник милиции обязан сообщить своему непосредственному начальнику для последующего уведомления прокурора [4]. В российском законодательстве существует несколько иная ситуация уведомления соответствующих лиц о случаях применения физической силы и специальных средств. Так, о каждом случае применения физической силы и специальных средств, в результате которого было причинено ранение, либо наступила смерть человека, уведомляется прокурор в течение 24 часов, а о каждом случае применения физической силы, если при этом был причинен вред здоровью либо материальный ущерб гражданину или организации, и о каждом случае применения специальных средств сотрудник полиции обязан уведомить непосредственного руководителя или руководителя ближайшего территориального органа либо подразделения полиции в течение 24 часов с предоставлением соответствующего рапорта сотрудника [3].

Федеральный закон «О полиции» в ст. 20 определяет случаи применения физической силы сотрудниками полиции как лично, так и в составе подразделения либо группы. Таким образом, законодатель исключает факт беспорядочного применения физической силы сотрудниками полиции в отношении правонарушителей, предписывая им действовать в рамках, установленных законом, гарантируя соблюдение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина не зависимо от его правового статуса [5].

В Законе Республики Таджикистан «О милиции» наблюдается несколько иная ситуация. В нем не нашли своего отражения случаи, в которых сотрудник милиции правомочен применять физическую силу. Этот фактор считается отрицательным моментом для таджикского законодательства в рассматриваемой сфере, так как это может привести к случаям неоправданного применения физической силы со стороны сотрудников милиции. В то же время с определенными трудностями могут сталкиваться и сотрудники милиции при применении физической силы из-за нерегламентированности их деятельности в данной сфере.

Правовая регламентация применения специальных средств в законодательствах Российской Федерации и Республики Таджикистан имеет поразительную схожесть, за исключением некоторых моментов, касающихся случаев их применения и перечня используемых специальных средств в деятельности полиции (милиции), которые несущественно влияют на деятельность ОВД, связанную с применением специальных средств [6].

Необходимо отметить, что таджикский законодатель к специальным средствам относит также лошадей и резиновые пули, чего не наблюдается в перечне специальных средств в законодательстве Российской Федерации [4].

Кроме приведенного перечня специальных средств, законы обеих стран разрешают применение иных подручных средств в качестве специальных средств в состоянии необходимой обороны либо крайней необходимости, за исключением средств, наносящих чрезмерно тяжкий вред здоровью и служащих источником неоправданного риска.

Кроме того, и ФЗ Российской Федерации «О полиции», и Закон Республики Таджикистан «О милиции» устанавливают запреты применения специальных средств в отношении определенных категорий лиц: женщин с явными признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, а также малолетних, с обязательным условием, если они не оказывают вооруженное сопротивление, групповое либо иное нападение, угрожающие жизни и здоровью людей. Наряду с указанными запретами ФЗ «О полиции» устанавливает определенные ограничения, связанные с применением специальных средств, которые не отражены в Законе «О милиции».

Подводя итог, можно сказать, что законодательство рассматриваемых стран в сфере применения физической силы и специальных средств имеют много общего. Это объясняется тем, что источниками современного законодательства Российской Федерации и Республики Таджикистан являются нормативные правовые акты СССР, регламентировавшие вопросы охраны правопорядка, защиты интересов граждан, общества и государства. Конечно, и полной тождественности не может быть, потому что в силу специфики развития каждой из стран существуют некоторые различия в законодательстве, которые были приведены нами выше.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Конституция Республики Таджикистан от 06.11.1994 г. (в ред. закона от 22.06.2003) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2010. Ст. 476.

3. Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. Федерального закона от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

4. Закон Республики Таджикистан от 17.05.2004 № 41 «О милиции» (в ред. закона от 02.01.2017 № 1481) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2017. Ст. 741.

5. Подготовка сотрудников органов внутренних дел к обеспечению личной безопасности: учебное пособие / Ю.Н. Кириченко, П.Н. Войнов, В.Л. Михайликов и др. – Курск, 2018. – 124 с.

6. Егоров А.М. Влияние тридцатилетней войны на развитие базовых принципов международного права (1618-1648) // Международное публичное и частное право. 2007. № 3. С. 44-49.

7. Стрижченко И.А., Кашаев Ю.Р. Основания и порядок применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции. Сравнительно-правовой анализ законодательства разных стран: материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы теории и практики в деятельности подразделений полиции по охране общественного порядка и иных служб ОВД». – Волгоград: ВА МВД России, 2016. С. 68-72.

СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ НОРМОКОНТРОЛЬ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ

Новопавловская Е.Е.,

кандидат юридических наук, доцент

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье проведен мониторинг практики конституционного судопроизводства по вопросам оспаривания конституционности регулирования отдельных видов социальных пособий, что позволило выявить узловые проблемы правотворческого и правоприменительного характера. Автор пришел к выводу о том, что Конституционный Суд Российской Федерации не только выводит из правового пространства противоречащие российской Конституции правовые нормы, регулирующие порядок назначения и выплаты отдельных видов социальных пособий, но и оказывает влияние на процесс законодательной корректировки в исследуемой области.

Ключевые слова: социальное государство, конституционное судопроизводство, нормоконтроль, коллизии, правовые позиции.

JUDICIAL CONSTITUTIONAL REGULATION IN THE SPHERE OF REGULATION OF CERTAIN TYPES OF SOCIAL BENEFITS

Novopavlovskaya E.E.,

Candidate of Law, Associate Professor

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putilin)

Abstract: in article monitoring of practice of the constitutional legal proceedings on questions of contest of constitutionality of regulation of separate types of social benefits is carried out that allowed to reveal key problems of law-making and law-enforcement character. The author came to a conclusion that the Constitutional Court of the Russian Federation not only brings the precepts of law contradicting the Russian Constitution regulating an order of appointment and payment of separate types of social benefits out of legal space but also has an impact on process of legislative adjustment in the explored area.

Key words: social state, constitutional legal proceedings, compliance assessment, collisions, legal positions.

Основное содержание социального обеспечения, как подчеркивает Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ), заключено в том, чтобы предоставить человеку средства к существованию, необходимые для удовлетворения основных жизненных потребностей (Постановление КС РФ от 27.11.2017 № 33-П, Постановление КС РФ от 14.01.2016 № 1-П).

Российское законодательство предусматривает различные виды пособий, направленные на социальную поддержку в случаях беременности и родов, осуществления ухода за ребенком, нетрудоспособности, инвалидности, безработицы, смерти и др. Система социальной защиты должна базироваться на определенных принципах, в том числе принципах равенства, справедливости и соразмерности, которые в своей совокупности являются критерием оценки законодательного регулирования прав и свобод граждан (Постановление КС РФ от 25.02.2019 № 12-П).

Несмотря на сформированность серьезного пласта социального законодательства, увы, говорить о его совершенстве не приходится, о чем свидетельствует мониторинг практики конституционного судопроизводства. Систематически заявители (индивидуально либо коллективно) высказывают свою неудовлетворенность регламентацией различных аспектов назначения и выплаты различных видов пособий следующим категориям лиц:

1) инвалидам (Постановление КС РФ от 26.04.2018 № 18-П, Постановление КС РФ от 26.02.2018 № 10-П);

2) гражданам, имеющим детей (Постановление КС РФ от 06.02.2009 № 3-П, Определение КС РФ от 29.05.2014 № 1067-О) – так, в 2014 году гражданином оспаривалась конституционность законоположений об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в части установления различных правил для выплаты застрахованному лицу, занятому у нескольких страхователей, пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком. В первом случае они выплачиваются страхователями по всем местам работы (службы). Ежемесячное пособие по уходу за ребенком, в свою очередь, подлежит выплате только страхователем по одному месту работы (службы) по выбору застрахованного лица. Возложенная законодателем обязанность по уплате страховых взносов, по верному замечанию КС РФ, выступает в качестве необходимого элемента юридического механизма, призванного гарантировать реализацию конституционного права застрахованного лица (Определение КС РФ от 06.06.2016 № 1170-О).

Устанавливая подобные различия в правовом регулировании, как отметил КС РФ, законодатель исходит из учета:

- особенностей исследуемых страховых случаев;
- целевого назначения пособий;
- специфики построения системы обязательного социального страхования, к принципам функционирования которой относятся солидарность, автономность, финансовая устойчивость и др.

Закрепление неодинаковых правил для выплаты застрахованному лицу, занятому у нескольких страхователей, указанных ранее пособий является дискреционным полномочием федерального законодателя (Определение КС РФ от 13.05.2014 № 983-О).

Неоднократно КС РФ подчеркивал, что именно обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством выступает важнейшим средством реализации гарантий социального обеспечения отдельных категорий лиц (Постановление КС РФ от 17.01.2018 № 3-П);

3) безработным (Постановление КС РФ от 19.12.2018 № 45-П, Постановление КС РФ от 11.10.2016 № 19-П) - уже не один год российское государство идет по пути выработки и реализации различных мер, призванных минимизировать масштабы и уровень безработицы и ее негативные последствия. КС РФ не раз формулировал правовые позиции по данному вопросу, верно замечая, что защита от безработицы:

- должна обеспечиваться государством посредством внедрения мер по содействию занятости населения, по нейтрализации возможной безработицы и ее нежелательных последствий (Постановление КС РФ от 06.10.2015 № 24-П);

- призвана обеспечивать хотя бы минимальный уровень материального достатка, необходимого для удовлетворения жизненно важных потребностей безработного (Постановление КС РФ от 22.10.2009 № 15-П).

Признаем, что именно под влиянием решений КС РФ и сформулированных в них правовых позиций федеральный законодатель несколько раз возвращался к вопросу о внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 (далее – Закон № 1032-1) в части корректировки норм:

- закрепляющих перечень лиц, признаваемых занятыми (Постановление КС РФ от 06.10.2015 № 24-П, Постановление от 23.04.2012 № 10-П);

- определяющих единый перечень документов, предоставляемых лицом для принятия решения о признании его безработным (Постановление КС РФ от 06.10.2015 № 24-П);

- фиксирующих ограничение оплаты периода временной нетрудоспособности безработных граждан (Постановление КС РФ от 16.12.1997 № 20-П);

- закрепляющих механизм расчета и выплаты пособия по безработице (Постановление КС РФ от 11.10.2016 № 19-П). В 2017 году в ст. 33 исследуемого закона появился пункт принципиально нового содержания, определяющий порядок начисления размера пособия по безработице гражданам, которые были уволены в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, с военной службы по призыву в связи с истечением ее срока. Обязательным условием является то, что они должны были иметь до увольнения в связи с призывом на военную службу оплачиваемую работу не менее 26 недель на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) или на условиях неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели;

4) судьям (Постановление КС РФ от 19.02.2018 № 9-П), сотрудникам органов внутренних дел (Постановление КС РФ от 01.03.2017 № 3-П), иных правоохранительных органов (Постановление КС РФ от 19.07.2016 № 16-П), военнослужащим (Постановление КС РФ от 22.03.2019 № 15-П, Постановление КС РФ от 25.02.2019 № 12-П, Постановление КС РФ от 31.05.2018 № 22-П) и членам их семей (например, в случаях гибели сотрудников или причинения вреда их здоровью при осуществлении служебных обязанностей, в том числе в связи с их участием в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом (Постановление КС РФ от 29.03.2019 № 16-П). Устанавливая набор дополнительных гарантий социальных прав для военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, государство исходит из особенностей их специального правового статуса, связанного с характером осуществляемой деятельности в публичных интересах, направленной на выполнение конституционно значимых функций [см. подробнее: 1, с. 100-113];

5) ликвидаторам катастрофы на Чернобыльской АЭС и членам их семей (Постановление КС РФ от 08.02.2018 № 7-П, Постановление КС РФ от 01.04.2014 № 9-П, Постановление КС РФ от 08.07.2014 № 21-П) и др. Так, в 2018 году КС РФ вывел из правового пространства России норму ч. 4 ст. 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», поскольку она допускает применение различных подходов к установлению ежемесячной денежной компенсации на приобретение продовольственных товаров членам семей умерших инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, если при жизни кормильцев эта выплата им не предоставлялась (Постановление КС РФ от 16.03.2018 № 11-П) и др.

КС РФ не раз подчеркивал, что факт установления инвалидности ликвидаторам чернобыльской аварии свидетельствует о причинении вреда их здоровью. Выделяя их в отдельную категорию социально нуждающихся лиц, государство гарантирует им социальную защиту посредством предоставления различных видов денежных выплат (ежемесячной денежной выплаты; компенсаций за вред здоровью, на оздоровление, на приобретение продовольственных товаров) и иных мер социальной поддержки, направленных на создание для пострадавших граждан наиболее благоприятных (льготных) условий реализации конкретных прав и доступа к социально значимым благам и услугам в сфере медицинского, транспортного, жилищно-коммунального и социального обслуживания, лекарственного обеспечения, содействия занятости и получения образования, что в конечном счете призвано минимизировать вредные последствия чернобыльской катастрофы, сделать их менее ощутимыми (Постановление КС РФ от 08.02.2018 № 7-П, Постановление КС РФ от 01.04.2014 № 9-П, Постановление КС РФ от 10.11.2009 № 17-П).

В качестве выводов признаем, во-первых, что при всей масштабности и прогрессивности законодательства в области социального обеспечения по сей день созданы не все условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека [см. подробнее: 2, с. 14-23].

Во-вторых, поскольку провозглашенные в Конституции Российской Федерации цели и принципы социального государства еще не стали конституционным императивом при принятии и претворении в жизнь экономически и социально значимых государственных решений и программ развития [3, с. 16], имеет место обширная практика конституционного судопроизводства по вопросам об оспаривании конституционности регламентации отдельных видов социальных пособий. Заявители вынуждены прибегать к использованию рычагов конституционного судопроизводства, поскольку нередко правоприменительные решения основываются на правовых актах, противоречащих конституционным положениям, что требует выведения их из правового пространства с целью устранения юридических коллизий. Констатируем, что предмет конституционного рассмотрения составляли различные по своему содержанию и юридической силе нормативные правовые акты, закрепляющие порядок назначения и выплаты пособий по беременности и родам, по уходу за ребенком, по временной нетрудоспособности, по безработице и др.

В-третьих, приведенные примеры из практики конституционного судопроизводства в части оценки конституционности положений Закона № 1032-1 свидетельствуют о том, что решения КС РФ и сформулированные в них правовые позиции оказали реальное влияние на реформирование российского законодательства в области регламентации вопросов безработицы. Полагаем, что в данном случае основной причиной коллизионности являлось то, что специализированный закон был принят в период, когда еще просто не существовало многих ныне предусмотренных гражданским законодательством и активно функционирующих сегодня юридических лиц. В этой связи не исключаем, что законодательство в области занятости населения будет подвергаться и иным корректировкам, поскольку современные реалии требуют создания более адаптированных программ социальной помощи населению, а безработица – это бич государства, серьезнейшее явление, приводящее к тяжелым социально-экономическим последствиям, которые требуется минимизировать.

Библиографический список

1. Новопавловская Е.Е. Доктрина социальных прав и свобод человека и гражданина через призму практики конституционного судопроизводства: от декларации к воплощению: монография. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. – 229 с.

2. Куксин И.Н., Новопавловская Е.Е. Концепция социального государства как элемент конституционализма современной России // Правовое государство: теория и практика. 2016. № 4 (46). С. 14-23.

3. Невинский В.В., Гринчинко Н.Я. К вопросу о «двойных» стандартах финансово-правового регулирования реализации конституционных норм в социальной сфере // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 15-18.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ

Пономарева Ю.В.,

адъюнкт очной формы обучения

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье рассматривается генезис конституционно-правового регулирования правоохранительных органов на примере Конституции РСФСР 1918 г., послужившей правовой основой для формирования и функционирования милиции в целом и органов правопорядка на объектах транспортной инфраструктуры в частности.

Ключевые слова: транспортная милиция, разработка Конституции 1918 г., Конституция РСФСР, транспортная безопасность, советская милиция.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF REGULATION OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES ON TRANSPORT

Ponomareva Yu.V.,

Postgraduate student

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putilin)

Abstract: the article deals with the Genesis of constitutional and legal regulation of law enforcement agencies on the example of the Constitution of the RSFSR of 1918, which served as the legal basis for the formation and functioning of the police and law enforcement agencies on the transport infrastructure.

Key words: transport police, development of the Constitution of 1918, the Constitution of the RSFSR, transport security, Soviet militia.

Каждая сфера общественных отношений имеет под собой правовую основу регулирования. Все возникающие в государстве общественные отношения и процессы должны быть должным образом регламентированы. Правоохранительные органы на транспорте не являются исключением. Системная и упорядоченная организационно-правовая деятельность МВД России в целом способствует установлению и укреплению конституционного правопорядка и законности.

В современных условиях нестабильности и всякого рода вмешательств в жизнедеятельность общества и государства извне правовая основа обеспечения транспортной безопасности наиболее актуальна и с каждым годом приобретает все большую значимость.

Проблемы обеспечения безопасности, в том числе и на транспорте, до сих пор являются неразрешенными в современном постоянно меняющемся мире. Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно подчеркивал значимость решения проблем обеспечения безопасности на транспорте, так как это напрямую связано с обеспечением безопасности Российской Федерации в целом [6].

Сегодня значимость Конституции Российской Федерации как Основного закона, помимо того, что она регламентирует основополагающие принципы правового регулирования государственно-служебных отношений, ещё и в том, что она создает прочную основу для правового обеспечения правоохранительной деятельности Российской Федерации, в том числе и на объектах транспортной инфраструктуры.

Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации повлекло за собой активную нормотворческую деятельность высших органов государственной власти по приведению законодательства в соответствие с Основным законом. Подобный резонанс возник и в 1918 году с принятием V Всероссийским съездом Советов 10 июля первой в истории существования советского государства Конституции РСФСР. Именно с принятием данного фундаментального для государственных и правоохранительных органов нормативного правового акта были заложены основы организационно-правовых основ регулирования милиции и органов внутренних дел на транспорте.

Конституция РСФСР 1918 г. стала одним из этапов становления демократии в России и послужила правовой основой для формирования и функционирования милиции.

Проект готовился задолго до принятия Конституции. Конкретная идея была озвучена в январе 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов. В ходе обсуждения резолюции «О федеральных учреждениях российской Республики» партией левых эсеров было внесено предложение к следующему съезду Советов вынести на утверждение проект Основного закона, однако в указанный период страна переживала сложное время политического и экономического кризиса. Съезд Советов был озадачен более глобальными для страны на тот момент вопросами внутренней и международной политики, в том числе ратификации Брест-Литовского мирного договора, поэтому разработка проекта Конституции началась только в апреле 1918 г. Достаточно продолжительного времени требовало уточнение партийной программы. Возникла угроза и существованию режима, который рассматривался как переходный этап на пути к социалистической революции [4, с. 57]. После утверждения ВЦИК комиссии по разработке проекта Конституции, в состав которой вошли представители наркомата внутренних дел, 5 апреля 1918 г. состоялось первое организационное заседание комиссии под председательством Я.М. Свердлова, на котором мнения экспертов комиссии существенно разнились. Однако, несмотря на ряд существенных разногласий, касающихся, прежде всего, организации власти, V Всероссийский съезд Советов в полном составе утвердил первую Конституцию РСФСР.

Конституцию РСФСР 1918 г. называли ленинской, поскольку ее основой стали учение о диктатуре пролетариата В.И. Ленина и Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, утвержденная 3 января 1918 г. ВЦИК [1]. При подготовке проекта Конституции первый раздел назывался «Декларация прав и обязанностей граждан России», но в конечном результате в основу Конституции в качестве вводного раздела была включена Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Согласно Конституции высшим органом власти РСФСР являлся Всероссийский съезд Советов. Совет Народных Комиссаров являлся высшим исполнительным органом. Так как Всероссийский центральный исполнительный комитет являлся контролирующим и законодательным органом, Совет народных комиссаров осуществлял общее управление республикой [5, с. 38].

Народный комиссариат внутренних дел являлся органом единоличного руководства. Нарком принимал решения по всем вопросам, входившим в компетенцию комиссариата. Вместе с тем в Конституции устанавливалось, что при каждом наркOME и под его председательством создавалась коллегия, члены которой утверждались Советом народных комиссаров. Конституция определяла взаимоотношения коллегии и наркома.

В случае несогласия коллегии с тем или иным решением народного комиссара коллегия, не приостанавливая исполнения решения, могла обжаловать его в Совет Народных Комиссаров или в Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета. Право обжалования решений наркома принадлежало и отдельным членам коллегии.

Таким образом, сравнивая все последующие конституции советского государства с Конституцией РСФСР 1918 г., необходимо отметить, что она определяла основы устройства общества на конституционном уровне и не опиралась на принцип преемственности конституционного развития.

Несмотря на минимальную конституционную регламентацию, органы внутренних дел являются одним из значимых субъектов реализации конституционных принципов и ценностей в правоприменительной деятельности, в том числе в направлении качественного установления и поддержания конституционного правопорядка [3, с. 69].

С принятием Конституции 1918 г. начинается систематизация ранее носившей хаотичный характер нормативной базы функционирования правоохранительных органов в целом и органов внутренних дел на транспорте в частности. После принятия главного на тот период для страны нормативного правового акта на основе его положений начинают формироваться органы внутренних дел на транспорте.

Библиографический список

1. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 3 января 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

2. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

3. Безруков А.В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 67-70.

4. Буняева К.В., Дергилева С.Ю., Пономарева Ю.В. Конституция РСФСР 1918 года как правовая основа формирования и функционирования органов внутренних дел на транспорте // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2018. № 3. С. 56-65.

5. Романова Г.В., Мустафина З.Ш. Основные права и свободы граждан по Конституции РСФСР 1918 года // Российское государствоведение. 2017. № 1. С. 38-39.

6. Путин В. Вопросы безопасности судоходства должны быть приоритетными // РИА «Индустрия безопасности». URL: http://transport.securitymedia.ru/news_one_4740.html.

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА – ВАЖНЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Рязанова Н.А.,

кандидат юридических наук

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье анализируется понятие правовой культуры и освещается роль правовой культуры в сфере построения правового государства. Предлагается авторское определение понятия правовая культура.

Ключевые слова: правовая культура, правовое государство, социальное государство, демократическое государство, гражданское общество.

LEGAL CULTURE IS AN IMPORTANT FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF A LEGAL STATE

Ryazanova N.A.,

Candidate of Law

(Belgorod Law Institute of MIA of the Russia named after I.D. Putilin)

Abstract: the article analyzes the concept of legal culture and highlights the role of legal culture in the construction of the rule of law. The author's definition of legal culture is proposed.

Key words: legal culture, legal state, social state, democratic state, civil society.

Российская Федерация – правовое государство. Правовое государство – это такое государство, в котором создаются условия для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а государственная власть связана правом с целью предотвращения ее злоупотреблением. Правовое государство не может существовать без правовой культуры, без развитого правосознания, оно несовместимо с правовым нигилизмом, беззаконностью, анархией. Между тем сегодня мы встречаемся с таким положением, когда правовая культура различных категорий населения находится на низком уровне. Демократизация всех сфер общественной жизни ставит новые требования к осмыслению таких фундаментальных проблем, как формирование нового общественного правосознания, воплощение в жизнь идеи верховенства закона, правовая защищенность личности. Демократизация невозможна без борьбы с негативными явлениями, которые существуют в современном обществе.

В условиях создания правового государства особое значение приобретает формирование правовой культуры, потому что без правовой культуры невозможны осуществление правовой реформы, обеспечение нормальной жизнедеятельности общества, личности. Правовая культура представляет собой знание наиболее необходимого законодательства, умение правильно создавать и использовать его на практике, нетерпимость к любым нарушениям законности.

Поэтому в Российской Федерации значительная роль отводится правовой культуре в сфере построения правового государства. Каждый гражданин Российской Федерации должен понимать преемственность стратегии нашего государства, осознавать специфику развития общества, сознательно участвовать в проведении политической и правовой реформ, которые требуют высокого уровня правовой культуры наших граждан. Речь идет о такой правовой культуре, которая бы отвечала вызовам глобализационных процессов, собственным историческим традициям, духовности нашего народа, служила бы гарантом построения правового, социального государства.

Правовая культура российского общества, которая является частью его общей культуры и одним из главных показателей уровня развития общества, сейчас находится только на стадии формирования и требует целенаправленной деятельности по становлению и активному развитию.

Несмотря на положительные тенденции роста политической активности населения, интереса к демократическим преобразованиям, гуманистическим ценностям, к праву и его роли в процессе реформирования общества, пока уровень правовой культуры нашего народа остается неудовлетворительным, не соответствует требованиям современных демократических преобразований. Такое состояние в государстве провоцирует общество к нестабильности, тормозит проведение демократических реформ, угрожает национальной безопасности нашего государства, его суверенитету и независимости. Правовая культура должна способствовать решению этих проблем, стать условием демократизации всех сфер общественной жизни, стать гарантом обеспечения стабильности развития нашего государства как демократического, правового, социального.

Правовая культура общества – разновидность и неотъемлемая часть общей культуры, что составляет систему духовных и материальных ценностей в правовой сфере, развитых обществом благодаря постоянному совершенствованию мероприятий просветительно-образовательного характера с учетом общечеловеческих ценностей и определяет уровень развития правовой системы общества. Построение правового государства без улучшения правовой культуры и повышения уровня правосознания граждан России невозможно, и большое значение в свете этого приобретают именно правовое воспитание и правовое образование.

Зачастую правовая культура и правовое государство рассматриваются как отдельные феномены, а проблема их взаимосвязи и взаимовлияния, зависимости процесса развития правового государства от развития правовой культуры остается малоисследованной.

Многие ученые по-разному трактуют правовую культуру. В частности, Е.В. Аграновская под правовой культурой понимает «систему взглядов, оценок, убеждений, установок относительно важности, необходимости, социальной ценности юридических прав и обязанностей, которые формируют позитивное отношение к праву, законности, правопорядку, обеспечивают социально полезное поведение в правовой сфере» [2, с. 18]. Ф.Ф. Фаткуллин при рассмотрении понятия правовой культуры акцентирует внимание на «знании и глубоком понимании роли государства и права в жизни общества, готовности следовать этим знаниям, соотношении своего повседневного поведения с действующим правом, уважении к накопленным правовым ценностям» [12, с. 128]. По мнению Т.Н. Клепцовой, правовая культура – это «часть общей культуры, которая предполагает наличие правовых знаний, понимание социальной ценности права, оценки правовых требований как целесообразных и справедливых, уважительное отношение к законам и добровольное и сознательное их соблюдение» [5, с. 86]. Н.И. Матузов в целом соглашается с точкой зрения предыдущего ученого, но при этом настаивает на том, что правовая культура хоть и «является разновидностью общей культуры, но при этом состоит из духовных и материальных ценностей, относящихся к правовой действительности» [11, с. 143].

Очень интересной представляется заключение Ф.Х. Галиева, согласно которому процесс формирования правовой культуры идет параллельно с развитием государственно-правового развития общества [3, с. 114]. А ученые И.И. Балаклеец и А.Н. Соколов пришли к выводу, что прогрессивное, динамичное развитие государственности, ее стабильное внутривластное положение немыслимы без развитой правовой культуры [8, с. 45].

Некоторые исследователи, к примеру Р.М. Абызов, Е.Р. Абызова [1, с. 84], А.Ю. Гарашко [4, с. 27], М.Б. Смоленский [10, с.83], Н.Я. Соколов [9, с. 81], А.П. Плешаков [6, с. 46], рассматривают правовую культуру в качестве одного из основных признаков правового государства, органично взаимосвязанного с другими. Следует согласиться с рассмотренной точкой зрения в связи с тем, что в условиях становления и развития концептуальных основ правового государства правовая культура приобретает ключевую роль, поскольку

сам факт формирования правового государства неразрывно связан с отдельными особенностями в сфере формирования правовой культуры.

Правовая культура, по мнению многих исследователей данного вопроса, оказывает существенное влияние на происхождение, становление и развитие государства в целом и правового государства в частности [7, с. 26].

На основе систематизации существующих подходов и проведенного анализа понятия правовой культуры считаем возможным выделить основные функции правовой культуры:

1) познавательная – это усвоение правового наследия прошлого и современного, вооружение людей знаниями, необходимыми для деятельности в любой, но преимущественно в правовой сфере;

2) регулятивная – обеспечение эффективного функционирования всех элементов правовой системы и создание устойчивого правопорядка, осуществление прямого или опосредованного воздействия на поведение человека, принятие определенных решений;

3) нормативная – оценка поведения лица, уровня развития законодательства и состояния законности и правопорядка в соответствии с нормами права государства и международных стандартов;

4) ориентационная – стремление человека к содержательному отражению правовых событий, явлений, реализации прав и свобод в конкретной социально-правовой системе;

5) воспитательная – интеллектуальное развитие человека;

6) коммуникативная – передача опыта, традиций от поколения к поколению;

7) прогностическая – анализ тенденций, характерных для всей правовой системы, перспективы развития правотворчества и реализации права, проблемы укрепления законности и правопорядка, обеспечение правомерного поведения граждан, их гражданской активности.

Рассмотренные функции позволяют определить уровень правовой культуры как указатель правового прогресса, цивилизованности общества в целом, государства и отдельной личности в частности. Сегодня правовая культура общества требует систематического рационального формирования, стимулирования и позитивного социального развития. Система мер, направленных на формирование политико-правовых идей, норм, принципов, представляющих ценности мировой и национальной правовой культуры, выступает как правовое воспитание.

Закрепление в ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации незыблемой нормы, согласно которой «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», и упоминание в преамбуле Конституции РФ о памяти предков подчеркивают необходимость учета в раскрытии содержания правового государства экономических, социальных, культурных, национальных, исторических и государственно-правовых особенностей страны.

Таким образом, правовая культура является многозначной характеристикой одной из важнейших сторон жизни общества, неотъемлемой составляющей его общей культуры, которая содержит правовые ценности и нормы в правовой

сфере общественной жизни. По нашему мнению, правовая культура – обусловленная естественным правом общечеловеческая ценность, которая представляет собой защищенное правом качественное состояние правовой жизни человека и человечества, заключающееся в высоком уровне развития правовой деятельности, соответствует современному состоянию развития общества и обеспечивает в общественной жизни верховенство права, правовых принципов справедливости, свободы и гуманизма, определяющее место человека как высшей социальной ценности, а также гарантированность государством, международными институтами прав и свобод человека.

Библиографический список

1. Абызов Р.М., Абызова Е.Р. Правовая культура и правовое сознание как признаки правового государства // *Философия права*. 2012. № 4 (53). С. 84-87.
2. Аграновская Е.В. Правовая культура и обеспечение прав личности / отв. ред. Е.А. Лукашева. – Москва: Наука, 1988. – 142 с.
3. Галиев Ф.Х. Правовая культура в условиях правового государства // *Правовое государство: проблемы понимания и реализации: сборник статей международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию журнала «Правовое государство: теория и практика»*. 2015. С. 114-122.
4. Гарашко А.Ю. Противоречивость взаимосвязи правовых концептов личности, гражданского общества, государства / *Актуальные проблемы юридической теории и практики*. – Москва, 2015. С. 26-29.
5. Клепцова Т.Н. Правосознание и правовая культура в кн.: *Основы государства и права* / под ред. О.Е. Кутафина. – 6-е изд. перераб и доп. – Москва, Юрист, 1999. – 384 с.
6. Плешаков А.П. Правовая культура и становление новой российской государственности // *Правовая культура*. 2007. № 1. С. 46-53.
7. Семикашев Р.Ю. Роль правовой культуры в процессе происхождения государства // *Культура: управление, экономика, право*. 2016. № 4. С. 22-27.
8. Соколов А.Н., Балаклеец И.И. Правовая культура в условиях социально-экономического кризиса и правового реформирования российского общества // *Философия права*. 2009. № 6. С. 40-46.
9. Соколов Н.Я. Правовая культура как признак правового государства // *Российское государствоведение*. 2014. № 1. С. 79-89.
10. Смоленский М.Б. Задачи органов государственной власти и институтов гражданского общества по правовому воспитанию и формированию правовой культуры граждан с целью построения устойчивого демократического правового государства в России // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2015. № 6(61). С. 83-88.
11. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 1999. – 672 с.
12. Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права: учебное пособие. – Казань: КЮИ МВД России, 2002. – 525 с.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

Старцева Л.И.,

кандидат юридических наук;

Мухин А.Н.,

кандидат экономических наук

(Правовое управление аппарата Белгородской областной Думы)

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на территории Белгородской области, анализируется процесс осуществления контроля за их исполнением.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, государственные полномочия.

CONSTITUTIONALLY LEGAL AND PRACTICAL ASPECTS OF THE EMPOWERMENT OF LOCAL SELF-GOVERNING BODIES WITH STATE POWERS

Startseva L.I.,

Candidate of Law;

Mukhin A.N.,

Candidate of Economical Sciences

(Legal Department of the Belgorod Regional Duma)

Abstract: the article deals with the issues of endowing local self-governing bodies with dividual state powers in the Belgorod region, analyzes the process of monitoring the implementation of these powers.

Key words: local self-governing bodies, state powers.

В соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Вместе с тем, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Данные положения конкретизируются в гл. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, согласно ст. 19 указанного закона наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации. Это означает невозможность передачи отдельных государственных полномочий не только подзаконными актами – указами, постановлениями, но и на основании договоров и соглашений. Следовательно, для передачи полномочий не требуется волеизъявление со стороны органов местного самоуправления.

Допускается, если, конечно, это не противоречит федеральным законам, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Перечень таких полномочий содержится в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Органы местного самоуправления могут наделяться указанными полномочиями за некоторыми исключениями. Так, не допускается наделение полномочиями, указанными в пп. 1, 2, 4, 6, 13, 22, 23, 32-36, 38-40, 42, 48, 52, 58 и пп. 64 (кроме полномочий, передаваемых органам местного самоуправления муниципальных районов по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов) п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. На территории Белгородской области исключений из этого правила не было, и до настоящего времени поселения государственными полномочиями не наделялись, хотя в иных субъектах такая практика присутствует.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий. На практике в качестве примеров законов, имеющих ограниченный срок действия, можно привести закон Белгородской области от 10 мая 2006 г. № 43 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи» и закон Белгородской области от 11 мая 2010 г. № 347 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения».

При этом указанные законы не содержат положений, ограничивающих срок их действия, однако фактически применялись соответственно только в годы Всероссийской сельскохозяйственной переписи (2006 и 2016 гг.) и Всероссийской переписи населения (2010 г.).

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счёт предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. При этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

На практике наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями используется достаточно широко. Только на территории Белгородской области в настоящее время действует 21 закон Белгородской области, предусматривающий наделение полномочиями.

Среди них можно отметить Социальный кодекс Белгородской области (органы местного самоуправления наделены полномочиями по организации предоставления и предоставлению мер социальной защиты ветеранов труда и военной службы, тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, граждан, имеющих детей, и т.д.), закон Белгородской области от 5 декабря 2014 г. № 321 «О регулировании отдельных вопросов организации социального обслуживания в Белгородской области», закон Белгородской области от 28 июня 2010 г. № 349 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями в области охраны труда» и т.д.

Очевидно, что осуществление органами местного самоуправления переданных полномочий необходимо контролировать. На законодательном уровне это процесс регламентирован, к примеру, ст. 21 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, согласно которой органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Также положения о контроле содержатся в каждом законе Белгородской области о наделении. В них указывается:

– органы исполнительной власти Белгородской области, осуществляющие контроль;

– какие действия вправе осуществлять уполномоченные органы (проводить проверки работы; запрашивать необходимые документы; выявлять нарушения и т.д. вплоть до внесения в Правительство Белгородской области представлений об изъятии переданных полномочий);

– отчётность органов местного самоуправления об осуществлении переданных полномочий;

– порядок изъятия переданных полномочий.

Вместе с тем контрольными функциями обладают не только органы исполнительной власти Белгородской области. В соответствии со ст. 26 Устава Белгородской области осуществление контроля за исполнением законов Белгородской области относится к полномочиям Белгородской областной Думы.

Следует учитывать, что, если в отношении органов исполнительной власти контрольные функции чётко определены, то для Белгородской областной Думы какой-либо порядок проведения контроля не установлен.

Учитывая изложенное, представляется возможным осуществление контрольных мероприятий Белгородской областной Думой в рамках проведения мониторинга правоприменения законов Белгородской области.

При проведении мониторинга может применяться весь арсенал правовых, статистических и социологических методов, созданных наукой. Наиболее эффективно применение следующих методов:

– правовой анализ и оценка состояния законов Белгородской области о наделении полномочиями с целью выявления в них противоречий законодательству и наличия в них замечаний юридико-технического характера;

– изучение правоприменительной практики иных субъектов Российской Федерации;

– наблюдение за правоприменением законов Белгородской области о наделении, в результате чего мы получаем достоверную информацию;

– социологический опрос и интервьюирование – представляют собой методы сбора первичной информации о конкретном законе Белгородской области в ходе непосредственного (личного) или опосредованного (с помощью анкеты) общения исследователя и опрашиваемого;

– создание горячих линий, как правило, используется при наступлении форс-мажорных или иных исключительных обстоятельств; данный метод позволяет быстро получить необходимую информацию от субъектов, заинтересованных в надлежащей реализации решений, а также незамедлительно на неё среагировать;

– проведение круглых столов и конференций – метод необходим для обмена мнениями депутатов Белгородской областной Думы, представителей органов исполнительной власти Белгородской области, местного самоуправления, экспертов, представителей общественности; позволяет в кратчайшие сроки прийти к общей точке зрения;

– оценка и заключение экспертов, в которых должны быть отражены следующие моменты: соответствует ли содержание законов Белгородской области целям и задачам, для достижения которых они принимались; применяются ли

данные нормативные правовые акты на практике; в полной мере ли обеспечены акты необходимым финансированием.

Очевидно, что финансирование переданных полномочий является одним из основных элементов данного процесса. Проверке и контролю в этой части могут подвергаться:

- методика распределения соответствующих субвенций;
- расчёты субвенций, внесённые с проектом закона Белгородской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
- суммы субвенций, утверждённые законом Белгородской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
- суммы расходов на осуществление переданных полномочий в соответствии с законом Белгородской области об исполнении областного бюджета.

Хотелось бы акцентировать внимание на том, что, кроме мониторинга финансовых потоков, периодической экспертизе должны подвергаться формулировки самих полномочий, особенно в случаях, когда данные полномочия переданы с федерального уровня. Процесс изменения законодательства не стоит на месте, и корректировке подвергаются федеральные законы, в том числе и те, которые наделяют отдельными государственными полномочиями субъекты Российской Федерации.

Формулировки полномочий, изложенные в нормативных правовых актах, должны быть сформулированы единообразно. Это касается:

- законов, которые устанавливают соответствующие полномочия;
- законов, которыми полномочиями наделяются субъекты Российской Федерации или органы местного самоуправления;
- законов, которыми утверждаются методики распределения субвенций;
- законов и решений о бюджетах – в части наименований соответствующих целевых статей и таблиц, в которых установлены суммы субвенций;
- решений органов местного самоуправления, регулирующих процесс реализации полномочия на местном уровне.

Сложности добавляет то, что положения, касающиеся установления и наделения конкретным полномочием, могут содержаться в различных законах. К примеру, на территории Белгородской области действует закон Белгородской области от 4 марта 2005 г. № 170 «О поддержке сельскохозяйственного производства и предприятий агропромышленного комплекса в Белгородской области». Вместе с тем принят закон Белгородской области от 22 марта 2007 г. № 106 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства».

Одна методика – расчёта субвенций бюджетам муниципальных образований на осуществление органами местного самоуправления полномочий по поддержке сельскохозяйственного производства – содержится в законе Белгородской области от 22 марта 2007 г. № 106.

Ещё одна методика – расчёта субвенций из областного бюджета бюджетам муниципальных районов и городских округов на предоставление субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, и части затрат на уплату

процентов по краткосрочным и инвестиционным кредитам, полученным крестьянскими (фермерскими) хозяйствами в российских кредитных организациях, – утверждена в приложении 39 к закону Белгородской области от 16 ноября 2007 г. № 162 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области». Соответственно, в законах об областном бюджете присутствуют таблицы с распределением указанных субвенций и целевые статьи с общими суммами, а в решениях о местных бюджетах муниципальных районов и городских округов – целевые статьи.

Кроме того, на муниципальном уровне могут приниматься решения, регулирующие вопросы реализации полномочий. И все эти положения должны быть взаимоувязаны.

И, наконец, постоянному контролю должны подвергаться исходные данные для проведения расчётов необходимых затрат на осуществление переданных полномочий. Данные функции могут выполнять органы внутреннего финансового контроля, контрольно-счётные органы и прокуратура.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что процесс проведения контроля за осуществлением органами местного самоуправления переданных полномочий – важный элемент государственного и муниципального управления. Контрольные функции могут осуществлять органы государственной власти и местного самоуправления, контрольно-счётные органы, а также прокуратура. Контроль должен осуществляться комплексно и системно уполномоченными органами в рамках своей компетенции.

Белгородская областная Дума как орган законодательной власти также вправе эффективно контролировать исполнение законов Белгородской области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в рамках проведения мониторинга правоприменения.

ОТ ТЕКСТА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К ПЕРСПЕКТИВАМ ОТЕЧЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Трусов Н.А.,

кандидат юридических наук, доцент
(Нижегородская академия МВД России)

Аннотация: статья посвящена анализу текста Конституции Российской Федерации в части состояния законодательной обеспеченности ее норм, на основании чего делаются отдельные заключения о современном состоянии отечественного конституционализма и перспективах его развития. Анализ показал, что имеющиеся в тексте Конституции Российской Федерации бланкетные ссылки на законы и федеральные законы в целом законодательно обеспечены, однако три конституционные нормы, предусматривающие принятие двух федеральных конституционных законов, в настоящее время остаются не реализованными.

Ключевые слова: конституция, конституционализм, перспективы развития, поправка, закон, федеральный закон, федеральный конституционный закон.

FROM THE TEXT OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE PROSPECTS OF DOMESTIC CONSTITUTIONALISM

Trusov N.A.,

Candidate of Law, Associate Professor,
(Nizhniy Novgorod Academy of the MIA of Russia)

Abstract: the article is devoted to the analysis of the text of the Constitution of the Russian Federation in terms of the state of legislative security of its norms, on the basis of which separate conclusions are made about the current state of domestic constitutionalism and the prospects for its development. The analysis showed that the blanket references to laws and federal laws in the text of the Constitution of the Russian Federation as a whole are provided by law, but the three constitutional norms providing for the adoption of two federal constitutional laws are currently not implemented.

Key words: constitution, constitutionalism, development prospects, amendment, law, federal law, federal constitutional law.

Современный этап развития отечественной истории все чаще связывается с периодом действия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года. Меняются президенты, активно развиваются институты общества и общественные отношения в целом, меняется геополитическая ситуация в мире, но неизменной остается наша Конституция.

Для действующей Конституции Российской Федерации 2018 год является юбилейным. 25 лет действия для конституции любого государства – это достаточно много! Это говорит о большом правовом потенциале, который был заложен в конституционный текст. С другой стороны, четверти века вполне достаточно, чтобы оценить, насколько этот потенциал был раскрыт и требуется ли его конституционное реформирование.

Современный этап отечественного конституционализма можно охарактеризовать как построенный в целом на основе Конституции Российской Федерации, а правовую систему современной России в целом сформированной. Основным двигателем поступательного совершенствования этих процессов и направлений дальнейших перспектив выступает развитие конституционного законодательства.

В этом смысле анализ и оценка современного состояния конституционного законодательства представляют собой весьма актуальный вопрос не только для правовой науки, но и для юридической практики.

Отметим, что в тексте раздела первого Конституции Российской Федерации слово «закон» в разных смысловых связках встречается 143 раза. Из них в 21 случае использования речь идет о «федеральном конституционном законе» в разных смысловых коннотациях, в 107 случаях – о «федеральном законе» и 25 раз идет отсылка просто к «закону» – также в разных смысловых коннотациях.

Анализ Конституции Российской Федерации (первого раздела) позволяет сделать вывод, что имеющиеся в ее тексте бланкетные ссылки на законы и федеральные законы так или иначе обеспечены реальными нормативными правовыми актами.

Однако этого нельзя сказать относительно отсылок к федеральным конституционным законам. Так, из 21 упоминания о федеральных конституционных законах (в разных смысловых связках) в тексте раздела первого Конституции Российской Федерации предусмотрено непосредственное принятие федеральных конституционных законов по 16 разным сферам регулирования.

Детализированный анализ приведен ниже в табличной форме (см. таблицу 1).

Таблица 1. Конституционные положения, предусматривающие развитие их содержания в федеральном конституционном законодательстве

№ пп	Статья Конститу- ции РФ	Предмет (сфера) регулирования	№ пп	Принятый в соответствии с конституционной нормой федеральный конституци- онный закон
1	Ст. 56 ч. 1	В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.	1	Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»
2	Ст. 56 ч. 2	Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.		
3	Ст. 88	Президент РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.		
4	Ст. 65 ч. 2	Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом.	2	Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации»
5	Ст. 137 ч. 1	Изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации.		
6	Ст. 66 ч. 5	Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.	3	ОТСУТСТВУЕТ

7	Ст. 137 ч. 1	Изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.		
8	Ст. 70 ч. 1	Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.	4	Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»
			5	Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»
			6	Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации»
9	Ст. 84	Президент РФ: в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом.	7	Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»
10	Ст. 87	Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.	8	Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»
11	Ст. 103 ч. 1	К ведению Государственной Думы относятся: е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом.	9	Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»
12	Ст. 114 ч. 2	Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.	10	Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

13	Ст. 118 ч. 3	Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом.	11	Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»
14	Ст. 126	Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом.	12	Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции»
			13	Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»
			14	Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»
15	Ст. 128 ч. 3	Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.	15	Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»
			16	Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»
16	Ст. 135 ч. 2	Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.	17	ОТСУТСТВУЕТ

Из представленной таблицы видно, что в соответствии с 16 предметными сферами регулирования, предусмотренными конституционными положениями, в настоящее время принято 15 федеральных конституционных законов. При этом три конституционные нормы, предусматривающие принятие двух федеральных конституционных законов («Об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации» и «О Конституционном Собрании»), в настоящее время так и не реализованы. И это несмотря на то, что к настоящему времени существует, в частности, несколько проектов федеральных конституционных законов «О Конституционном Собрании», предложенных как депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, так и учеными-правоведами.

Данное обстоятельство говорит о том, что за 25-летний период действия Конституции Российской Федерации до настоящего момента в России не сложились обстоятельства, которые обуславливали бы потребность в принятии соответствующих нормативных правовых актов. А значит, в ближайшем будущем мы можем с уверенностью прогнозировать стабильность отечественного конституционализма, поддерживаемого стабильностью Конституции Российской Федерации, что не исключает внесения в нее отдельных поправок, и отсутствии практики изменения конституционно-правового статусу субъектов Российской Федерации.

Однако в перспективном будущем, когда потенциал действующей Конституции Российской Федерации будет исчерпан или коренным образом поменяются общественные отношения и возникнет соответствующая потребность, в качестве перспектив развития конституционализма можно допустить как принятие Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» и последующий за этим пересмотр Конституции Российской Федерации (по объективным законам конституционного развития рано или поздно это случится!), так и реформирование федеративных отношений, что потребует принятия Федерального конституционного закона «Об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации».

На вопрос о том, сколько же федеральных конституционных законов должно быть принято в соответствии с текстом Конституции Российской Федерации, ответить однозначно сложно. 17 позиций, отмеченных в таблице 1, отражают современную ситуацию. Однако перспективы развития правового потенциала Конституции Российской Федерации в этом вопросе имеются.

Первое. Положения ст.ст. 126 и 128 ч. 3 Конституции Российской Федерации сформулированы неконкретно, что оставляет гипотетическую возможность развития соответствующих конституционных положений в будущем при совершенствовании или развитии судебной системы России, в частности при создании какой-либо системы специализированных федеральных судов или судебных органов. Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» (в таблице 1 не представлен) в России учреждался самостоятельный судебный орган. Он рассматривал дела по жалобам на решения квалификационных коллегий судей о досрочном прекращении и об отказе в досрочном прекращении

полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. Однако просуществовал он недолго, поскольку в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» в его составе с 6 февраля 2014 г. образована Дисциплинарная коллегия Верховного Суда РФ, а с 6 августа 2014 г. Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 г. № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» утратил юридическую силу.

Второе. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации» предусматривает лишь один способ образования в составе Российской Федерации нового субъекта – путем объединения граничащих между собой субъектов. Однако гипотетически возможна ситуация, когда потребуется разделить субъект на два или больше самостоятельных субъекта. Такой способ в действующем федеральном конституционном законе не предусмотрен, но его потенциально возможно предусмотреть путем либо внесения поправок в действующий закон, либо принятием отдельного федерального конституционного закона по соответствующему вопросу.

Это же обстоятельство позволяет заключить, что в настоящий период конституционного развития отсутствуют обстоятельства, которые могли бы детерминировать процессы увеличения количественного состава субъектов Российской Федерации за счет их деления на два или более субъектов. С другой стороны, это не означает отсутствие обстоятельств для противоположных процессов, для которых, к тому же, уже имеется нормативная правовая основа, а именно изменение количественного состава субъектов путем объединения двух или более граничащих между собой субъектов.

Учитывая, что в истории отечественного конституционализма уже имеется практика объединения граничащих между собой субъектов, то в условиях ограниченных финансовых ресурсов одним из способов финансовой экономии при выстраивании системы государственного управления вполне возможен указанный «экстенсивный путь». Особенно хорошо, если объединение субъектов будет способствовать разрешению (преодолению) имеющихся проблем федеративного устройства, например, проблемных вопросов автономии, как это было в период объединения с 1 декабря 2005 г. по 1 марта 2008 г.

В каждом случае образования в составе Российской Федерации нового субъекта объединению подлежали автономные округа, благодаря чему их общее количество уменьшилось с 10 до 4. Детализированный анализ приведен ниже в табличной форме (см. таблицу 2).

*Таблица 2. Изменение количественного состава субъектов
Российской Федерации объединением граничащих между собой субъектов*

Перечень автономных округов по Конституции Российской Федерации до 01.12.2005	В соответствии с ФКЗ от 25.03.2004 № 1-ФКЗ образован новый субъект – Пермский край с 01.12.2005	В соответствии с ФКЗ от 14.10.2005 № 6-ФКЗ образован новый субъект – Красноярский край с 01.01.2007	В соответствии с ФКЗ от 12.07.2006 № 2-ФКЗ образован новый субъект – Камчатский край с 01.07.2007	В соответствии с ФКЗ от 30.12.2006 № 6-ФКЗ образован новый субъект – Иркутская область с 01.01.2008	В соответствии с ФКЗ от 21.07.2007 № 5-ФКЗ образован новый субъект – Забайкальский край с 01.03.2008
Агинский Бурятский автономный округ					Объединился с Читинской областью
Коми-Пермяцкий автономный округ	Объединился с Пермской областью				
Корякский автономный округ			Объединился с Камчатской областью		
Ненецкий автономный округ					
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ		Объединился с Красноярским краем			
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ				Объединился с Иркутской областью	
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра					
Чукотский автономный округ					
Эвенкийский автономный округ		Объединился с Красноярским краем			
Ямало-Ненецкий автономный округ					

Принимая во внимание, что перманентно в выступлениях различных политических деятелей и представителей ученого сообщества поднимается вопрос уменьшения количественного состава субъектов Российской Федерации, такая перспектива развития отечественного конституционализма не кажется столь отдаленной.

В завершение следует отметить, что в условиях динамично развивающихся общественных отношений особое значение будет иметь заложенный в конституционный текст правовой потенциал, обуславливающий эволюцию право-

вой системы государства. За 25-летний период конституционной истории в целом была воплощена в жизнь заложенная в Конституции Российской Федерации 1993 г. модель правового развития, накоплен серьезный опыт конституционного строительства, однако до настоящего времени правовой потенциал Конституции Российской Федерации является неисчерпанным и обуславливает эволюцию отечественного конституционализма.

УДК 342.25

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Хазиева Р.Р.,

кандидат юридических наук
(Уфимский юридический институт МВД России)

Аннотация: в статье проводится исторический анализ нормативно-правовых основ местного самоуправления, раскрывается дореволюционный и постреволюционный периоды развития местного самоуправления. Дается характеристика современному законодательству в области местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственная власть, правовая основа, полномочия органов местного самоуправления, правовая система.

LEGAL REGULATION OF LOCAL GOVERNMENT

Khazieva R.R.,

Candidate of Law
(Ufa Law Institute of the MIA of the Russia)

Annotation: Abstract: The article provides a historical analysis of the regulatory framework of local self-government, reveals the pre-revolutionary and post-revolutionary periods of development of local self-government. The characteristic of modern legislation in the field of local government is given. Keywords: local government, state power, legal basis, powers of local self-government bodies, legal system.

Key words: local government, state power, legal basis, powers of local self-government bodies, legal system.

Начало процессу возникновения и развития местного самоуправления было положено еще во времена царской России, когда возник вопрос о народном представительстве.

До появления местного самоуправления в России существовало земство, которое, собственно, и положило начало самому местному самоуправлению. Земства или земские учреждения, по сути, представляли собой первые представительные органы местного самоуправления. Деятельность земств была направлена на решения местных хозяйственных вопросов.

Существенное влияние на развитие местного самоуправления оказало принятое 1 января 1864 г. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. В соответствии с данным положением губернские и уездные земские учреждения являлись представительными органами местного самоуправления. В данных учреждениях назначались гласные, которые, в свою очередь, являлись представителями населения.

Следующим этапом в становлении местного самоуправления было принятие Городового Положения 16 июня 1870 г. Городовое Положение вводило городские общественные управления, в ведении которых находились хозяйственные вопросы, такие как внешнее благоустройство города, обеспечение продовольствием, противопожарная безопасность, устройство пристаней, бирж и кредитных учреждений и др. (ст. 2). Статья 15 провозглашала, что под учреждениями городского самоуправления подразумевались городское избирательное собрание, дума и городская управа.

Основной функцией избирательного собрания являлось избрание гласных в Городскую думу раз в 4 года. Заметным изменением стало то, что право на участие в выборах гласных не обуславливалось имущественным цензом, но тем не менее избиратель все-таки должен был владеть недвижимым имуществом, хотя размер данного имущества уже не имел значения (ст. 17 Городового Положения 1870 года). Зато был установлен ценз оседлости – 2 года и возрастной ценз – 25 лет.

Проанализировав указанные положения, можно сделать вывод о том, что создаваемые органы на местах интересовались проблемами населения, решали хозяйственные вопросы данной губернии или уезда, несмотря на существующие ограничения избирательного права.

12 июня 1890 года было принято Положение о губернских и уездных земских учреждениях, а 22 июня 1892 г. – Городовое Положение [1, с. 9]. Данными Положениями были внесены существенные изменения в систему осуществления народного представительства. Так, в соответствии с Городовым положением 1892 г. избирательным правом наделялись только лица мужского пола, которые не находились под опекой и попечительством и достигли возраста 25 лет. За лиц, состоящих под опекой и попечительством, голосовали их опекуны и попечители. Помимо данных ограничений на участие в выборах, указывались и другие ограничения. Лишались избирательного права лица, подвергшиеся суду и имеющие судимость; подвергшиеся несостоятельности; лишенные духовного сана или звания либо исключенные из дворянских собраний; отрешенные от должности – в течение трех лет со времени отрешения; состоящие под гласным

надзором полиции; содержатели винных лавок и питейных домов; лица, не уплатившие налоги и сборы свыше полугодового оклада этих сборов.

По окончании выборов гласные считались избранными, и перед вступлением в должность они принимали присягу о добросовестном выполнении своих обязанностей.

Проанализировав развитие местного самоуправления в дореволюционной России, можно выделить основные принципы, на которых оно строилось. В первую очередь надо отметить, что органы местного самоуправления не участвовали в организации политической жизни населения, их главной задачей являлась забота о населении и его потребностях. Тем не менее им передавались широкие полномочия в хозяйственной и экономической сфере, не умаляя полномочий центра. Еще одним значительным принципом являлось наличие разграничений предмета ведения между уровнями власти.

В постреволюционный период местное самоуправление претерпело значительные перемены, так как именно в этот период органы местного самоуправления вошли в систему государственной власти. Местное самоуправление стало именоваться Советом народных депутатов.

В октябре 1917 г. действовало свыше 1430 Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и свыше 450 Советов крестьянских депутатов.

С признанием власти трудящихся в СССР существенно изменился правовой статус депутата, так как в соответствии с Конституцией от 5 декабря 1936 г. депутат представляет трудящееся население. Советы депутатов трудящихся стали выборными представительными органами государственной власти.

Конституция СССР от 7 октября 1977 г. провозгласила отношения представительства. Статья 2 прямо указывает, что вся власть в СССР принадлежит народу. В Конституции появилась отдельная глава, посвященная народному депутату. Такие перемены явно указывают на более серьезное отношение к статусу депутата, его деятельности и нацелены на обеспечение более эффективной работы с населением [2, с. 9].

Серьезное реформирование в органах местного самоуправления произошло в 1990-1991 гг. Именно в этот период был принят Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», включивший местную администрацию в систему местного самоуправления и отводивший ей управленческие функции.

Закон предусматривал разграничение функций между представительными и исполнительными органами. Местный Совет определялся как орган власти, а местная администрация – как орган управления. У местного Совета появлялось немало возможностей влиять на администрацию (в особых случаях даже отстранять главу администрации от должности), но фактически администрация получала значительную самостоятельность.

Указом «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» № 1760 от 26 октября 1993 г. была прекращена деятельность районных и городских Советов. Одновременно было утверждено Положение об основах органи-

зации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

Новый этап становления и развития в России местного самоуправления, действительно современного муниципального управления, учитывающего российский опыт и эффективную зарубежную практику, начался в стране в 1993 г.

Именно проблемы экономического характера являлись на значительное время основным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления в нашей стране. В связи с этим основные усилия в рамках развития муниципальной реформы были направлены, прежде всего, на завершение формирования экономических основ местного самоуправления, являющихся гарантом обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности местных органов власти, что было достигнуто принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

К общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам России в сфере местного самоуправления относится, в частности, Европейская хартия местного самоуправления. Россия подписала Хартию 28 февраля 1996 г. и ратифицировала ее 5 мая 1998 г. Европейская Хартия местного самоуправления является фундаментальным нормативно-правовым актом, закрепляющим основные принципы функционирования местного самоуправления. В случае возникновения противоречий норм международного договора и Конституции Российской Федерации возникает вопрос, какие нормы будут преобладать. Несмотря на то, что Европейская Хартия местного самоуправления является основополагающим нормативно-правовым актом, отнюдь не все ее положения должны неукоснительно соблюдаться, так как Европейская Хартия местного самоуправления является не самоисполнимым договором. Также в своем постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П, касаясь этого вопроса, Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы закрепляют более высокий, чем предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления. Кроме того, следует учитывать и конституционный принцип верховенства Конституции РФ на всей территории Российской Федерации, ее высшей юридической силы в системе российского права.

Современным нормативно-правовым актом, регулирующим местное самоуправление на федеральном уровне, является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3, с. 9]. В данном законе определены единые и общие для всех субъектов Российской Федерации основы местного самоуправления. Также к источникам нормативно-правового регулирования местного самоуправления относятся Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», который обеспечивает реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; Федеральный

закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Значимое место среди источников нормативно-правового регулирования местного самоуправления занимают указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, а также нормативные акты Федерального Собрания Российской Федерации. Данные источники оказывают существенное влияние на законодательную базу местного самоуправления. Так, в качестве примера можно привести Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 1604 «О предоставлении субъектами деятельности в сфере промышленности, органами государственной власти и органами местного самоуправления информации для включения в государственную информационную систему промышленности и размещения информации государственной информационной системы промышленности в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет» [6, с. 9].

Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления происходит также и на региональном уровне, так как федеральное законодательство не обладает исключительным правом ведения вопросами местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Следует отметить, что рассмотрение вопросов компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, как правило, связывают с исследованием проблем федерализма и разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Все, что прямо не урегулировано в федеральном законодательстве, в соответствии со ст. 72 и ст. 73 Конституции Российской Федерации относится к самостоятельной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. В этой части субъекты Российской Федерации самостоятельно решают вопрос о правовом регулировании на своем уровне либо о передаче права правового регулирования на уровень органов местного самоуправления.

Замыкают систему нормативно-правового регулирования органов местного самоуправления муниципально-правовые акты. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что муниципально-правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему федеральному закону и иным нормативно-правовым актам Российской Федерации. К муниципально-правовым актам относятся уставы муниципальных образований; правовые акты, принятые на местном референдуме, сходе граждан; нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления.

В уставах муниципальных образований, принимаемых на основе законодательства о местном самоуправлении, обычно регламентируются основные вопросы правового статуса депутата представительного органа муниципального образования: определяется срок его полномочий, закрепляются основные формы депутатской деятельности, устанавливаются права и обязанности депутата, гарантии его деятельности и т.д. Муниципально-правовые акты подлежат обязательному включению их в Федеральный регистр нормативно-правовых актов.

Таким образом, справедливым будет отметить, что правовая основа местного самоуправления многогранна и многоаспектна. Проведенный анализ нормативно-правовых актов, регулирующих местное самоуправление, показал, что современное законодательство о местном самоуправлении более детализированное, что неизбежно влечет за собой сужение нормотворческих полномочий регионального законодателя. Это является одной из особенностей современной правовой основы местного самоуправления.

Библиографический список

1. Россия. Законы и постановления. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая I составленный. Издание 1916 года. – Пг., 1916.

2. Кашликов А.С. Изменения правового статуса советского депутата в связи с конституционными изменениями в СССР в период конца 70-х - начала 90-х годов XX века // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1.

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

4. Еремян В., Федоров М. Реформы второй половины XIX в. развитие системы местного самоуправления. Развитие институтов самоуправления в России в начале XX века / Местное самоуправление в России (XIX – начало XX века): учебное пособие. – Москва: РУДН, 1998.

5. Шебанов А.Ф. Форма советского права: монография. – Москва: Юридическая литература, 1968. – 216 с.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2017 № 1604 «О предоставлении субъектами деятельности в сфере промышленности, органами государственной власти и органами местного самоуправления информации для включения в государственную информационную систему промышленности и размещении информации государственной информационной системы промышленности в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 1 (ч. II). Ст. 347.

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ АЛЕКСАНДРА I

Чернаков В.О.,
(Академия управления МВД России)

Аннотация: в данной статье рассматриваются особенности конституционной деятельности Александра I. Для разработки секретного проекта Конституции был создан совещательный орган – Негласный комитет. Но деятельность Александра I постоянно сталкивалась с различными противоречиями, и большинство задумок Александра I и Негласного комитета не были претворены в жизнь.

Ключевые слова: конституция, Негласный комитет, реформаторская деятельность, конституционализм, Александр I.

FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL POLICY OF ALEXANDER I

Chernakov V.O.,
(Academy of Management of the MIA of Russia)

Abstract: this article discusses the features of the constitutional activities of Alexander I. To develop a secret draft Constitution was established Advisory body – the Secret Committee. But the activities of Alexander I were constantly faced with various contradictions and most of the ideas of Alexander I and the Secret Committee were not implemented.

Key words: constitution, Secret Committee, reformatory activity, constitutionalism, Alexander I.

В правовой науке процесс преобразования самодержавия в конституционную монархию посредством реформаторской деятельности получил название «конституционализм» [9, с. 105].

В истории отечественного права конституционализм принимал различные формы, изменялись его структура и содержание. Во многом это было связано с многочисленными изменениями во внутривластном курсе государства, возникновением новых идей, а также зависело от настроений в обществе.

Фундаментальные основы зарождения и развития отечественного конституционализма совпадают со временем правления Александра I. Именно тогда в условиях неограниченной монархии появились первые законодательные разработки по воплощению либеральных идей, поданных еще Екатериной II.

По мнению Л.В. Карнаушенко, основными направлениями конституционализма в России XIX в. явились монархический, или правительственный, конституционализм, а также конституционализм дворянско-либеральный и буржуазно-либеральный [8, с. 68].

Внутриполитический курс Александра I на принятие конституции был обусловлен весьма либеральными настроениями императора. Воспитанный в духе западноевропейских политических культур император грезил внести в российское законодательство основы демократизма, провозгласить права и свободы граждан высшей ценностью. Несмотря на полноту власти в руках монарха, в ходе реализации нововведений возникали многочисленные сложности. Следовало преобразовывать законодательство постепенно, чтобы не вызвать социальных волнений.

Совершенно точно по данному поводу высказывается К.С. Чернов, говоря, что любой монарх, даже самый полновластный и деспотичный правитель, не является свободным в выборе своей политики: ведь ее направления и формы во многом определяют объективные, не зависящие от его воли, сложившиеся в государстве экономические и социальные условия. Закономерная драма царствования Александра I заключалась в том, что воспринятая российским государем западная конституционно-демократическая идея не могла дать всходов на чужеродной ей российской почве, по крайней мере, в ожидаемых объемах [10, с. 175].

Для работы по созданию секретного проекта Конституции Российской империи Александр I создал совещательный орган – Негласный комитет [5, с. 100]. В его состав вошли четыре друга юности императора, полностью разделяющие многие либеральные идеи: В.П. Кочубей, Н.Н. Новосильцев, П.А. Строганов, А. Чарторыйский. Как свидетельствуют исторические документы, перед комитетом ставилась задача по созданию проекта конституции, с помощью которой в России можно было уничтожить самодержавное правление [4].

Как показала практика, либеральные юношеские мечты монарха были трудно осуществимы. Только несколько реформ того времени свидетельствовали о развитии конституционализма в государстве. Так, в 1809 г., после присоединения Финляндии к Российской империи, рядом манифестов была создана конституция Финляндии [11, с. 6].

Император осознавал, что Россия весьма отличается от Европейских государств. Отмена крепостного права привела бы к потере главного источника пополнения государственного бюджета, вызвала волну недовольства со стороны дворянства [6, с. 8]. В то же время вполне объяснима была боязнь императора потерять свою власть.

Выдвинутый Негласным комитетом проект преобразования Сената заключался в том, чтобы воля государя ограничивалась не только Законом Божьим, но и порядком управления, на страже которого стоял бы Сенат [3, с. 20]. При этом сам император хотел видеть Сенат совещательным органом. В результате многочисленных столкновений с различными противоречиями ни одна из либеральных задумок Негласного комитета не была претворена в жизнь.

Демократические идеи императора также разделял сподвижник Александра I М.М. Сперанский. В ходе разработки проекта государственных преобразований он акцентировал внимание на вопросах власти, прав подданных, закона.

В вопросе разделения властей Сперанский придерживался мнения, что исполнительная власть должна нести ответственность перед законодательной. Это, по его мнению, способствовало бы предупреждению должностных преступлений [7, с. 85]. М.М. Сперанским был составлен проект конституционного реформирования, который одобрил император. При этом планировалось реализовать его постепенно. Однако в реальности монарх не решился на коренные изменения, после чего Сперанский был отстранен от реформаторской деятельности.

Свои демократические устремления Александр I воплотил в Польском государстве. После присоединения к Российской империи польских земель император заявил о желании «устроить участь сего края, основав внутреннее управление оною на особенных правилах, свойственных наречию, обычаям жителей и к местному их положению примененных».

Александр I даровал Польше конституцию. Как отмечается в дореволюционной литературе, конституция Царства Польского являлась одной из самых либеральных в Европе того времени. В особенности это относится к содержащимся в ней нормам избирательного права, основанного на умеренном цензе и прямых выборах, а также к гарантиям гражданских и политических свобод, которые соответствовали уровню требований своего времени [2, с. 90].

Таким образом, конституционализм эпохи Александра I – грамотная концепция преобразования самодержавия в правовое государство. Однако, отсутствие социальных предпосылок для конституционализма в виде развитого гражданского общества, с одной стороны, и наличие серьезных препятствий для него в виде традиционного сословного общества и системы служилого государства – с другой, находили свой отпечаток в истории российского конституционализма и на реализации конституционных намерений лиц, обладающих реальной властью в государстве.

Библиографический список

1. Уманец Ф. Александр и Сперанский: историческая монография. – Санкт-Петербург: тип. М.Д. Ломковского, 1910. – 171 с.
2. Богданович М.И. История царствования Александра I. – Санкт-Петербург, 1870. Т. 5. С. 89-92.
3. Берендтс Э.Н. Проекты реформ Сената в царствование императоров Александра I и Николая I / История Правительствующего Сената за 200 лет: в 5 т. – Санкт-Петербург: Сенатская типография, 1911. Т. 3. – 740 с.
4. Великий князь Николай Михайлович. Граф П.А. Строганов. Т. 2. – Типография Экспедиции заготовления государственных бумаг, 1903. – 488 с.
5. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917. Т. 1: Высшие государственные учреждения. – Санкт-Петербург: Наука, 2000. – 302 с.

6. Гоголевский А.В., Ковалев Б.Н. Русский либеральный конституционализм / Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: сборник документов. – Москва: Гардарики, 2000. – 624 с.

7. Калягин В.А. Сперанский и его реформы (1808-1812) // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 82-87.

8. Карнаушенко Л.В. На пути от конституционных намерений к номинальному конституционализму: правительственный конституционализм в России в первой половине XIX в. // Общество и право. 2009. № 5 (27). С. 67-73.

9. Российская юридическая энциклопедия / под ред. А.Я. Сухарев. – Москва: Инфра, 1999. – 1110 с.

10. Чернов К.С. Правительственный конституционализм первой четверти XIX в. // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2012. № 11. С. 172-180.

11. Шульженко Ю.Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. – Москва: Ин-т государства и права РАН, 2008. – 144 с.

УДК 347.9

ПРОИЗВОДСТВО ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ В КАССАЦИОННОМ СУДЕ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Чесовской Е.И.,

кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский областной суд)

Аннотация: в статье анализируются новеллы в законодательстве, регулирующем судопроизводство по гражданским делам в судах кассационной инстанции, созданных в процессе происходящих в стране реформ, направленных на оптимизацию соответствующих институтов гражданского процесса. При исследовании использованы методы юридической компаративистики и системного анализа. Предлагаются варианты толкования норм процессуального закона при осуществлении правосудия.

Ключевые слова: суд, судебная система, суды первой, апелляционной инстанции, кассационный суд, гражданское судопроизводство, судебный приказ, судебное решение, апелляционное определение, кассационная жалоба, восстановление пропущенного срока, судебное заседание кассационного суда общей юрисдикции, постановление суда кассационной инстанции, существенное нарушение норм материального и норм процессуального закона.

MANUFACTURE OF CIVIL CASES IN THE COURT OF CASSATION

Chesovskoj E.I., Candidate of Law, Assistant Professor
(Belgorod regional court)

Abstract: this article analyzes the novellas in legislation governing judicial proceedings in civil cases in courts of cassation instance created in the process of reform underway in the country, aimed at optimizing the relevant institutions of civil process. In the study used methods of legal komporativistiki and system analysis. Suggested interpretation of procedural law in the administration of Justice.

Key words: Court, the judicial system, the courts of first instance, appeal, the Court of Cassation, civil litigation, writ, judgment, determination of the appeal, Cassation, renewal of a missed period, the trial court of general jurisdiction of Cassation, decision of Court of cassational instance, violation of substantial violation of material and procedural norms of law.

Вопросы совершенствования судебной системы Российской Федерации как в системном аспекте, так и в разрезе оптимизации процессуальных правил осуществления правосудия по гражданским, административным и уголовным делам на протяжении всего периода проводимой руководством страны судебной реформы весьма активно обсуждаются на страницах юридической печати [1, 2, 3, 4].

Последовательно воплощая в юридическую жизнь основные этапы судебной реформы, законодатель существенно обновил нормативно-правовую базу производимых глобальных системных преобразований с учетом принципа экстерриториальности и, соответственно, изменений в процессуальных законах.

Так, на всей территории Российской Федерации создается девять кассационных судов общей юрисдикции, по формированию которых в настоящее время проводится активная работа.

Кассационный суд общей юрисдикции имеет статус федерального суда общей юрисдикции, действующего в пределах территории соответствующего судебного кассационного округа. Например, пересмотр вступивших в законную силу судебных актов, принятых судами Белгородской области, включая постановления мировых судей, районных (городских) судов и областного суда, будет осуществлять Первый кассационный суд общей юрисдикции, расположенный в городе Саратове.

Кассационный суд будет осуществлять свою деятельность в составе президиума суда, судебной коллегии по гражданским делам, судебной коллегии по административным делам и судебной коллегии по уголовным делам.

Соответственно, ст. 10 Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ) внесены новеллы, изменяющие процессуальный порядок рассмотрения гражданских дел по кассационным жалобам и представлениям.

Лицами, имеющими право на обращение с кассационной жалобой на вступившие в законную силу судебные постановления, являются лица, участвующие в деле, и другие лица, если их права и законные интересы нарушены судебными постановлениями при условии, если ими исчерпаны иные установленные гражданским процессуальным законодательством способы обжалования судебного акта до дня вступления его в законную силу.

Право на обращение с представлением о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений, если в рассмотрении дела участвовал прокурор, имеют должностные лица органов прокуратуры, указанные в ч. 3 ст. 377 ГПК РФ. То есть с представлениями о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений вправе обращаться Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители – в любой кассационный суд общей юрисдикции, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры в пределах своей компетенции – в соответствующий кассационный суд общей юрисдикции.

Иными словами, прежде чем обратиться с кассационной жалобой, упомянутые лица должны реализовать право на апелляционное обжалование не вступившего в законную силу судебного постановления. При этом дело должно пройти апелляционную стадию, поскольку сам по себе факт обращения с апелляционной жалобой на не вступившее в законную силу судебное постановление, по каким-либо законным основаниям не принятой к производству, не предполагает возможность подачи кассационной жалобы в кассационный суд.

Законодатель, определяя объекты кассационного обжалования, отнес к таковым вступившие в законную силу судебные приказы, решения и определения мировых судей и районных судов, решения и определения судов общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, принятые ими по первой инстанции, на апелляционные и иные определения районных судов, судов субъектов Российской Федерации, апелляционных судов общей юрисдикции, принятые ими в качестве суда апелляционной инстанции.

Для вступивших в законную силу судебных актов гарнизонных военных судов, окружных (флотских) военных судов, принятых по первой инстанции, апелляционных и иных определений окружных (флотских) военных судов, апелляционного военного суда, принятых ими в качестве суда апелляционной инстанции, предусмотрена возможность обжалования в кассационный военный суд.

При этом изменен шестимесячный срок подачи кассационной жалобы (представления) на вступившие в законную силу судебные акты и процессуальный порядок его восстановления в случае пропуска по определенным причинам.

Так, в соответствии с указанными изменениями с кассационной жалобой (представлением прокурора) можно обратиться в трёхмесячный срок, начиная со дня вступления в законную силу обжалуемого судебного постановления.

Срок подачи кассационной жалобы (представления), пропущенный по уважительным причинам, может быть восстановлен судьей соответствующего суда кассационной инстанции, а не судом первой инстанции, как это предусмотрено ныне действующим законодательством (ст. 112 ГПК РФ), за исключением случаев пропуска срока на подачу кассационной жалобы в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, где вопрос о восстановлении такого пропущенного срока разрешается судьей Верховного Суда РФ.

Заявление о восстановлении пропущенного срока рассматривается судьей без проведения судебного заседания и извещения лиц, участвующих в деле, и по его результатам выносится определение о восстановлении пропущенного срока подачи кассационной жалобы (представления) или, при отсутствии к тому законных оснований, об отказе в его восстановлении.

Определение судьи о восстановлении срока или об отказе в его восстановлении может быть обжаловано в порядке, установленном ст. 379.2 ГПК РФ, в течение одного месяца со дня его вынесения.

Перетерпел изменения собственно и алгоритм (порядок) подачи кассационной жалобы или представления.

Согласно ст. 377 ГПК РФ таковые подаются в кассационный суд общей юрисдикции, но через суд первой инстанции, а не непосредственно, как это имеет место быть до анализируемых изменений закона.

Например, при кассационном обжаловании вступившего в законную силу судебного акта, постановленного районным судом, после стадии апелляционного рассмотрения в суде субъекта Российской Федерации жалоба адресуется в кассационный суд, но подается через упомянутый районный суд.

Суд первой инстанции обязан направить такую кассационную жалобу вместе с делом в соответствующий суд кассационной инстанции в трехдневный срок со дня её поступления.

Статья 378 ГПК РФ, содержащая требования к форме и содержанию кассационной жалобы (представления), также приведена в обновленной редакции.

Так, наряду с традиционной возможностью обращения с письменной жалобой на бумажном носителе предусмотрено, что таковая также может быть подана посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а документы, прилагаемые к кассационной жалобе, могут быть представлены в суд в электронном виде.

Расширены требования путем необходимости указания в жалобе номера дела, присвоенного судом первой инстанции, уточнены другие её реквизиты (например, ссылка о заявлении ходатайств, указании номера телефонов, факсов, адреса электронной почты и иных необходимых для своевременного рассмотрения дела сведений).

Вопрос о принятии кассационной жалобы к производству кассационного суда решается судьей этого суда единолично в пятидневный срок со дня их поступления с делом в суд кассационной инстанции.

Кассационная жалоба, поданная с соблюдением установленных требований, принимается к производству кассационного суда. В случае нарушения та-

ких требований судья или оставляет кассационные жалобу без движения, или возвращает её заявителю (ст.ст. 378.2 и 379.1 ГПК РФ).

Определения об оставлении без движения или о возвращении кассационной жалобы могут быть обжалованы заявителем в суд кассационной инстанции, вынесший такие определения, в течение одного месяца со дня их вынесения.

Жалобы заявителей на определения кассационного суда общей юрисдикции об оставлении кассационной жалобы без движения или о возвращении рассматриваются коллегиальным составом судей этого же суда в десятидневный срок со дня поступления жалоб в суд без извещения лиц, участвующих в деле.

В случае отмены упомянутых определений о возвращении или об оставлении кассационной жалобы без движения таковые считаются поданными в день первоначального обращения в суд. Приведенные процессуальные институты также являются новеллой в кассационном производстве.

Поистине революционные изменения предусмотрены для рассмотрения дела в кассационном порядке. В отличие от прежнего порядка, предусматривающего стадию рассмотрения жалобы, когда единолично судьей суда субъекта федерации решался вопрос – передавать её в судебное заседание суда кассационной инстанции или выносить определение об отказе в передаче жалобы с делом в судебное заседание, законодательные новеллы предусматривают так называемую «сплошную кассацию», то есть рассмотрение всех поступивших жалоб полным составом суда кассационной инстанции.

Так, согласно требованиям ст. 379.5. ГПК РФ суд рассматривает дело в судебном заседании коллегиально в составе судьи-председательствующего и двух судей, если иное не предусмотрено соответствующим параграфом Кодекса.

Суд рассматривает дело по правилам рассмотрения дела судом первой инстанции, предусмотренным настоящим Кодексом, с особенностями, установленными настоящим параграфом. При рассмотрении дела кассационным судом общей юрисдикции не применяются правила о ведении протокола.

В судебном заседании принимают участие лица, подавшие кассационные жалобу, представление, и другие лица, участвующие в деле, их представители. Указанные лица могут допускаться к участию в судебном заседании путем использования систем видеоконференцсвязи в порядке, установленном ст. 155.1 ГПК РФ.

Неявка в судебное заседание кассационного суда общей юрисдикции лица, подавшего кассационные жалобу, и других лиц, участвующих в деле, извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, не препятствует рассмотрению дела в их отсутствие.

Кассационные жалобы докладываются одним из судей, участвующих в рассмотрении данного дела. Судья излагает обстоятельства дела, содержание обжалуемых судебных постановлений, доводы, приведенные в кассационной жалобе. Если лица, участвующие в деле, включая подателя кассационной жалобы, явились в судебное заседание, они вправе дать объяснения по делу. Первым дает объяснение лицо, подавшее кассационные жалобу, представление. По результатам рассмотрения кассационной жалобы суд выносит определение по правилам, предусмотренным соответственно ст.ст. 193 и 194 ГПК РФ.

При этом следует также заметить, что в свете последних тенденций развития процессуального законодательства кассационная жалоба на вступившие в законную силу судебные приказы, решения мировых судей и апелляционные определения районных судов, определения мировых судей, районных судов, гарнизонных военных судов и вынесенные по результатам их обжалования определения, решения и определения судов первой и апелляционной инстанций, принятые по делам, рассмотренным в порядке упрощенного производства, рассматриваются в суде кассационной инстанции судьей единолично без проведения судебного заседания.

Принимая во внимание характер и сложность рассматриваемого вопроса, доводов, приведенных в кассационной жалобе, и возражений относительно них, кассационный суд может вызвать лиц, участвующих в деле, в судебное заседание.

Новеллой является и то, что ст. 379.7 ГПК РФ законодательно закреплены с соответствующей детализацией основания для отмены или изменения обжалованных судебных постановлений в кассационном порядке при том, что прежний порядок указывает в качестве таковых оценочные критерии довольно общего плана, то есть существенные нарушения норм материального и процессуального права, повлиявшие на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов.

Детализация указанных оснований с более четкими параметрами, безусловно, только будет способствовать правильной проверке судебных актов в кассационном порядке.

Таким образом, приведенные положения свидетельствуют о дальнейшем развитии института кассационного производства в судах общей юрисдикции, усилении дополнительных гарантий соблюдения процессуальных прав при рассмотрении и разрешении гражданских дел.

Библиографический список

1. Балашова И.Н. Правовая природа указаний суда кассационной инстанции в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 3. С. 22-27.
2. Бертовский Л.В., Гехова Д.Х. Прокурор в суде кассационной инстанции по уголовным делам // Журнал российского права. 2016. № 2. С. 150-157.
3. Максимова Т.Ю., Ничипоренко А.А. Проблемные аспекты проверки вопросов факта судами кассационной и надзорной инстанций // Администратор суда. 2018. № 1. С. 18-22.
4. Момотов В.В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (часть I) // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 134-146.

СОДЕРЖАНИЕ

Богмацера Э.В.	Проблема сохранения конституционного суверенитета в условиях международного влияния	3
Буняева К.В., Дергилева С.Ю.	Сравнительно-правовой анализ Конституции СССР 1977 года и Конституции Российской Федерации 1993 года	8
Вородюхин С.Е.	Роль органов внутренних дел в обеспечении законности при организации и проведении выборов	13
Ерыгин А.А.	Правовая природа общественных советов при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации	19
Ерыгина В.И.	Конституция Российской Федерации как отдельная правовая традиция сквозь призму культурно-юридического метода	25
Ильичёв И.Е.	Становление парламентаризма на постсоветском пространстве (на примере Российской Федерации и Республики Таджикистан)	30
Котарева О.В., Котарев С.Н.	Современные тенденции развития законодательства о наследовании	38
Кравцова Е.А.	Вопросы обеспечения конституционных прав человека на возмещение вреда, причиненного экологическими правонарушениями	41
Лысенко В.А.	К вопросу о совершенствовании правового регулирования сферы внутренних дел	45
Меняйло Д.В., Эшонов Д.А.	Сравнительный анализ правовых основ применения физической силы и специальных средств в Российской Федерации и Республике Таджикистан	50

Новопавловская Е.Е.	Судебный конституционный нормоконтроль в сфере регулирования отдельных видов социальных пособий	54
Пономарева Ю.В.	Конституционно-правовые основы регулирования органов внутренних дел на транспорте	59
Рязанова Н.А.	Правовая культура – важный фактор развития правового государства	62
Старцева Л.И., Мухин А.Н.	Конституционно-правовые и практические аспекты наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями	67
Трусов Н.А.	От текста Конституции Российской Федерации к перспективам отечественного конституционализма	73
Хазиева Р.Р.	Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления	81
Чернаков В.О.	Особенности конституционной политики Александра I	87
Чесовской Е.И.	Производство по гражданским делам в кассационном суде общей юрисдикции	90

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Конституция Российской Федерации и тенденции развития законодательства

Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции,
посвященной 25-летию Конституции России
31 октября 2018 г.

Редактор
Комп. верстка

Ю.Н. Удалова
И.Ю. Чернышева

Подписано в печать 2019 г., 10 уч.-изд. л. бумага офсетная,
печать трафаретная.
Тираж 35 экз. Заказ № 25

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71

ISBN 978-5-91776-279-1

