
**ЧЕЛОВЕК И ПРАВО —
XXI ВЕК**

**AN INDIVIDUAL AND THE LAW —
XXI CENTURY**

Альманах
*Института прокуратуры
Саратовской государственной юридической академии*

Saratov State Law Academy Institute of Prosecution
Аlманас

Выходит 4 раза в год

2023

Выпуск 1

Issue 1

ISSN 2949-1703

Учредитель – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия». 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Электронная версия размещена на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: <http://www.cguu.ru/xxi-vek>

Журнал зарегистрирован Управлением разрешительной работы в сфере массовых коммуникаций Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) 10 мая 2023 г. ПИ № ФС77-85274.

Адрес редакции: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.
Телефон: (8452) 29-90-75
E-mail: almanahip@yandex.ru

Редакторы-корректоры: *Н.С. Добротворская, О.В. Мерзлякова, Е.А. Фешина*
Компьютерная верстка, дизайн обложки *О.А. Фальян*

Подписано в печать 26.06.2023. Дата выхода в свет 07.09.2023. Формат 70x100^{1/16}.
Бумага офсетная. Гарнитура «Liberation». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 17,5. Уч.-изд. л. 11,3. Тираж 950 экз. Заказ № 164.

Издательство Саратовской государственной юридической академии.
410028, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
Саратовской государственной юридической академии.
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Спесивов Н.В. директор Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н., доцент.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Боярская Ю.Н. заместитель директора Института прокуратуры по научной работе Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Ильгова Е.В. ректор Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н., доцент;

Мацкевич И.М. ректор Университета прокуратуры РФ, старший советник юстиции, д.ю.н., профессор;

Белюсов С.А. проректор по научной работе, заведующий кафедрой теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н. профессор;

Гулягин А.Ю. прокурор Тамбовской области, д.ю.н.;

Гончаров М.В. проректор по учебной работе и цифровой трансформации Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева, к.ю.н.;

Соколов А.Ю. директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Абанина Е.Н. заведующий кафедрой земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.;

Акимова М.А. председатель четвертого судебного состава Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент кафедры международного права Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н.;

Ананьева А.А. заведующий кафедрой гражданского права Российского государственного университета правосудия, д.ю.н.;

Амирбеков К.И. заведующий отделом научного обеспечения организации прокурорской деятельности НИИ Университета прокуратуры РФ, государственный советник юстиции 3-го класса, д.ю.н.;

Афанасьев С.Ф. директор Института правотворчества и правового прогнозирования, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор, судья в отставке;

Балашова Е.Ю. профессор кафедры иностранных языков Саратовской государственной юридической академии, д.ф.н.;

Блинов А.Г. заведующий кафедрой уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;

Богачева Е.А. доцент кафедры иностранных языков Саратовской государственной юридической академии, к.п.н.;

Варыгин А.Н. заведующий кафедрой прокурорского надзора и криминологии

- Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н, профессор;
- Воротников А.А.** профессор кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Ворошилова С.В.** профессор кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Залужный А.Г.** профессор кафедры национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, д.ю.н., профессор, старший советник юстиции;
- Заметина Т.В.** профессор кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Исаенкова О.В.** заведующий кафедрой гражданского процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Ковалева Н.Н.** руководитель департамента права цифровых технологий и биоправа Факультета права НИУ ВШЭ, д.ю.н., профессор;
- Комбарова Е.В.** доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н.;
- Коновалов И.Н.** профессор кафедры философии Саратовской государственной юридической академии, д.и.н., профессор;
- Лопашенко Н.А.** профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ;
- Манова Н.С.** заведующий кафедрой уголовного процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Покачалова Е.В.** заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Пырков И.В.** профессор кафедры русского языка и профессиональной коммуникации Саратовской государственной юридической академии, д.ф.н.;
- Соловых С.Ж.** заведующий кафедрой гражданского права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.;
- Шапиро Л.Г.** заведующий кафедрой криминалистики Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.



Василий Иванович Радченко
(1956–2022)

СОДЕРЖАНИЕ

- 8** Колесников А.В.,
Дураев Т.А.
Конституционализм
и публичная власть:
концепции и перспективы.
Памяти доктора юридических
наук, профессора
Василия Ивановича Радченко
- 12** Колесников А.В.
Глава государства
в системе публичной власти
Российской Федерации
(памяти профессора
Василия Ивановича Радченко)
- 20** Заметина Т.В.,
Троицкая Т.В.
Инструменты реализации
государственной
национальной политики
в Российской Федерации
- 24** Хижняк В.С.
Особенности развития института
президента в конституционном
праве стран СНГ
- 32** Бутусова Н.В.
Российское законодательство
о гражданстве через призму
принципа конституционной
законности
- 38** Полянский В.В.
Публичная власть как инструмент
реализации государственного
суверенитета
- 43** Пресняков М.В.
Кадровые компетенции
Федерального Собрания
Российской Федерации
как элемент парламентского
контроля: проблемы и перспективы
- 51** Колесников Е.В.,
Пенжалиев З.Г.
Полномочия Президента
Российской Федерации
и правительства в сфере
обеспечения обороны
и государственной безопасности
- 58** Косолапов М.Ф.
Права человека
и государственный суверенитет:
прямые и обратные связи
- 63** Комбарова Е.В.
Полномочия органов публичной
власти в условиях режима
повышенной готовности:
проблемы теории и практики
- 73** Шиндина А.В.
Конституционно-правовая
характеристика цифровизации
принципов социального
государства
- 77** Старшова У.А.
Новеллы конституционного
законодательства в сфере
реализации социальных прав
и свобод
- 80** Плотникова И.Н.
Признание, соблюдение и защита
прав и свобод человека
и гражданина в России –
обязанность государства
- 87** Тупиков Н.В.
Конституционализм в жизни
и трудах профессора
Василия Ивановича Радченко
- 91** Ивакина Д.С.
Совершенствование
законодательства в сфере культуры
в Российской Федерации:
проблемы и перспективы

- 95 **Потапенко П.Г.**
Проблемы осуществления прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в форме подозрения
- 101 **Романова И.В., Дубровина Ю.Я.**
Особенности избирательной кампании в Саратовскую областную думу в 2022 году
- 106 **Шайхуллин М.С., Абдулрида Джаафар Насер Абдулрида**
О некоторых вопросах правового регулирования применения мер поощрения к муниципальным образованиям
- 111 **Абаева Е.А.**
Полномочия Президента Российской Федерации по руководству и координации деятельности органов публичной власти в системе разделения властей
- 118 **Дураев Т.А., Тюменева Н.В.**
Коллективные права (права народа) в многополярном мире
- 124 **Ермолаева Ю.В.**
Особенности правового регулирования в области территориальной организации Российской Федерации
- 130 **Зырянов И.А.**
Методика юридического анализа документов, представленных к исследованию на правовую экспертизу
- 136 **Отставнова Е.А.**
Роль Президента Российской Федерации в формировании национальных интересов России
- 141 **Подмарев А.А.**
Взаимосвязь конституционализма и конституционных принципов ограничения прав и свобод человека и гражданина
- 146 **Привалов С.А.**
Перспективы и проблемы применения машиночитаемого права в защите прав человека и гражданина
- 150 **Стребкова Е.Г.**
Национальная идея и конституционные права человека
- 154 **Угланова О.А.**
Бюджетный федерализм: конституционно-правовой аспект
- 159 **Фролов А.А.**
К проблеме соотношения общественной и публичной власти в российском конституционном праве в контексте конституционной реформы 2020 года
- 162 **Музалевская К.В.**
Общественная власть в единой системе публичной власти
- 167 **Артанова Е.Н.**
К вопросу о правовом статусе Президента Российской Федерации и его взаимодействии с органами публичной власти
- 172 **Колыбин А.В.**
Конституционно-правовые основы организации и функционирования исполнительной власти: опыт России и зарубежных стран
- ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ**
- 176 **Павлов П.В.**
Система преступных форм фальсификации
- 181 **Тимошенко Е.С., Чернобровкин А.В.**
Проблемы гражданско-правовой ответственности в сфере каршеринга
- 186 **Борисов И.Д.**
Освобождение от уголовной ответственности при добровольной сдаче оружия

А.В. Колесников,

и.о. заведующего кафедрой конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии,
доцент, кандидат юридических наук, почетный работник
высшего профессионального образования РФ

Т.А. Дураев,

первый ученик В.И. Радченко, кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: КОНЦЕПЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ. ПАМЯТИ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА ВАСИЛИЯ ИВАНОВИЧА РАДЧЕНКО

8

В этом выпуске журнала, в котором руководство Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии отзывчиво позволило разместить статьи ученых, участвующих в научной дискуссии секции кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера «Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы. Памяти доктора юридических наук Василия Ивановича Радченко», проводимой в рамках Международной научно-практической конференции «Прокуратура России в XXI веке: стратегические задачи и пути их решения» будут содержаться не только научные размышления ведущих ученых, занимающихся интересными вопросами конституционного, административного и муниципального права, но и светлые воспоминания о товарище, коллеге, учителе, ведущем ученом, докторе юридических наук, профессоре Василии Ивановиче Радченко. Он ушел из жизни в августе 2022 года «по-английски», полностью отработав учебный год и никого не потревожив кроме родных и близких. Не все смогли его проводить в последний путь, будучи далеко за пределами города. Поэтому научная

общественность кафедры и Академии решила восполнить этот пробел воспоминаниями и размышлениями о научном наследии и направлениях конституционного права, которым посвятил свою жизнь этот замечательный ученый.

Юридическая общественность запомнит Василия Ивановича как открытого и равнодушного человека, никогда не проходящего мимо проблем других людей независимо от их социального и должностного статуса. Он стремился помогать всем даже тогда, когда сам нуждался в серьезной поддержке. Василий Иванович будучи честным по своей натуре, не переносил лицемерие и подхалимство. Он презирал эти качества. Профессор Радченко всегда был заметным, ярким человеком. В любом коллективе таких людей называют «душой компании». Он был стойкий и сильный, настоящий боец, который «сделал себя сам», потому что был из пролетарской семьи и никогда не пасовал перед трудностями, которые его, как и многих людей, добившихся в жизни успеха, преследовали с самого детства.

Василий Иванович родился 19 июля 1956 года в совхозе им. Куйбышева Курган-Тюбинского района Таджикской ССР, школу окончил в г. Волжском Волгоградской области в 1973 году и сразу начал свою трудовую деятельность в качестве фрезеровщика на заводе Радиотех-

нических элементов. Потом, как настоящий мужчина, пошел служить Родине. Его служба проходила в Пограничных войсках КГБ СССР Закавказского пограничного военного округа с ноября 1974 г. по январь 1977 г.

С августа 1977 г. началась новая веха в жизни молодого рабочего. Василий Иванович стал студентом Саратовского юридического института им. Д.И. Курского. Именно в студенческой среде раскрылись лидерские качества и организаторские способности Василия Ивановича. По окончании института в 1981 году, подающий надежды выпускник В.И. Радченко, был избран Секретарем Комитета ВЛКСМ института, и одновременно начал работать преподавателем на кафедре государственного и международного права. Начался стремительный партийный рост: с апреля 1983 г. по август 1991 г. Василий Иванович – заместитель, а затем секретарь парткома СЮИ.

Несмотря на успехи в общественно-политической жизни, Василий Иванович продолжил заниматься любимой наукой. Результат не заставил себя ждать: в 1995 году в диссертационном совете при Саратовской государственной академии права В.И. Радченко защитил кандидатскую диссертацию по теме «Президент Российской Федерации в системе разделения властей»,

а в 2003 году – Василий Иванович стал доктором юридических наук, блестяще защитив докторскую диссертацию в диссертационном совете при МГИМО(У) МИД РФ на тему «Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации». Научное руководство и консультирование по обеим работам осуществлял доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, судья Конституционного Суда РФ в отставке, Глава Карачаево-Черкесской республики с 2009 по 2011 год, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса Эбзеев Борис Сафарович с которым Василия Ивановича долгие годы связывали не только научные, но и дружеские узы.

В воспоминаниях аспирантов Василий Иванович всегда предстает энергичным, быстрым, уверенным человеком, успевающим одновременно печатать, говорить по телефону и во время пауз уделять время беседам с соискателем. Он спешил жить, умел радоваться жизни и поэтому в полной мере ощущал ее вкус.

Кроме научных успехов, Василий Иванович состоялся и в административно-управленческой сфере. У него были недюжинные организаторские способности. Совместно с Борисом Сафаровичем Эбзеевым

он стоял у истоков формирования Института прокуратуры, ставшего элитным крупнейшим подразделением Саратовской юридической академии и руководил им с 1996 по 2007 год. Строительством пятого корпуса Василий Иванович руководил не из чистого кабинета, а участвовал в ней физически и лично контролировал ее ход. За пять нелегких лет удалось построить 8-этажный дизайнерский учебный корпус с просторными лекционными и учебными аудиториями с современным оснащением, библиотекой, компьютеризированным читальным залом с постоянным интернетом (в тот период такими технологическими благами могли похвастаться редкие вузы) и ее жемчужиной – отделом редких книг! Таких учебных корпусов на тот момент Саратов не видел!

Возглавляя Институт Прокуратуры РФ, Василий Иванович получил всероссийскую известность, подготовив не одно кадровое поколение для прокуратур и судов разных регионов нашей необъятной страны. Итогом его труда в этом направлении стала ведомственная награда – «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации».

Богатый административный опыт позволил В.И. Радченко в 2009 году занять пост Ректора ФГБОУ ВПО «Северо-Кавказская государственная гуманитарно-тех-

нологическая академия» в Карачаево-Черкесской республике. За 2 года пребывания в должности, Василий Иванович вывел уровень работы в этом учебном заведении на новый уровень.

В октябре 2011 года профессор Радченко снова вернулся в саратовскую alma mater. В качестве профессора кафедры конституционного права он читал лекции, вел практические занятия, по сути, занимался своим любимым делом и любимой наукой. Эрудированность Василия Ивановича и отличное знание смежных публично-правовых юридических наук позволили ему долгое время быть членом Диссертационного Совета по трем специальностям: общей теории государства и права, конституционному и административному праву.

До последних дней своей жизни Василий Иванович продолжал активно работать со своими учениками. Под его руководством защитили кандидатские диссертации и стали учеными несколько человек – Таулан Азреталиевич Дураев, Оксана Александровна Углова, Мария Юрьевна Курдубанова, Артур Гарикович Нерсиян, Борис Олегович Ширей, Елена Александровна Комарова, Армен Самвелович Айрапетян.

Таулан Азреталиевич Дураев вспоминает: «Мне выпала честь быть его первым защитившимся

учеником. Никогда не забуду его внешнее «олимпийское» спокойствие перед моей защитой, и «бурю» эмоций, – которая вырвалась после нее! Василий Иванович всегда был искренним и душевным, мы были с ним «на одной волне» и в науке, и по жизни».

Василий Иванович оставил после себя научное наследие в объеме пятидесяти добротных научных работ, среди которых пять монографий (две в соавторстве); восемь учебников и учебно-методических пособий; множество научных статей в различных журналах. Особенно он гордился своим участием в качестве соавтора в учебнике по конституционному праву России, под редакцией профессора Г.Н. Комковой, вышедший в 2005 году в московском издательстве «Юрист». Этот учебник получил рекомендацию Учебно-методического Совета объединения ВУЗов России.

Соратники, друзья, коллеги, ученики, студенты запомнят профессора В.И. Радченко созидателем в науке, в работе, в дружбе, в жизни. Светлая память об основателе Института прокуратуры, талантливом и блестящем управленце, харизматичном декане, видном ученом-конституционалисте, и просто замечательном, отзывчивом и неравнодушном человеке навсегда останется в сердцах всех тех, с кем пересекся его жизненный путь.

А.В. Колесников,

и.о. заведующего кафедрой конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии,
доцент, кандидат юридических наук, почетный работник
высшего профессионального образования РФ

ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (памяти профессора Василия Ивановича Радченко)

Тема статьи выбрана не случайно. Василий Иванович Радченко работал именно над этой тематикой многие годы своей жизни. В 1995 году он защитил кандидатскую диссертацию на тему «Президент Российской Федерации в системе разделения властей», а в 2003 году – диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук по теме «Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации», в которой одной из основ целостности государства он определил публичную власть.

Публичная власть, как категория, вводится в обиход конституциями тех стран, где помимо государственной власти существуют и иные виды власти. Она имеет «свою иерархию при определенной автономии каждой разновидности власти в осуществлении своих полномочий» [1, с. 83]. При этом государственная власть, оставаясь верховной, может делиться на ветви и уровни управления. Другие виды власти тоже могут иметь различные уровни администрирования. Поэтому можно с уверенностью утверждать, что публичная власть – понятие многокомпонентное и (как правило) многоуровневое.

Из содержания Конституции РФ можно выявить основные черты, цели, субъекты и состав элементов публичной власти, по отношению к которому применяется термин «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132). «Система (от греческого *systema* – целое, составленное из частей; соединение) – множество

элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство» [2, с. 1225]. Не вдаваясь в гносеологическую сущность этого понятия, все же отметим, что основными характеристиками любой системы являются:

- множественность элементов состава. То есть их должно быть более одного;

- относительная автономность элементов системы. В правовой сфере эта самостоятельность часто исследуется через призму собственной компетенции, собственных полномочий или решаемых вопросов;

- наличие системных (правовых, функциональных) связей, которые при этом не являются целью системы. Другими словами, сами связи не есть система. Наличие их между элементами системы приводит к достижению какой-то цели, то есть является средством реализации стратегии или выполнения конкретной функции. Иногда этих функций много. Особенно если речь о системе органов публичной власти или об отдельных компонентах этой системы, которые могут представлять собой подсистемы, то есть менее крупные и функциональные системы.

Таким образом, единая система публичной власти представляет собой совокупность самостоятельных властных компонентов, реализующих через присущие данному

компоненту формы компетенцию с целью осуществления функций публичной власти на определенном, закрепленном за ним, территориальном уровне.

Основной закон России предполагает, на наш взгляд, четыре крупных компонента категории «единая система публичной власти»:

- 1) непосредственная публичная власть;

- 2) Президент Российской Федерации;

- 3) органы государственной власти (государственные органы);

- 4) органы местного самоуправления.

Источником власти в Российской Федерации и первым элементом системы публичной власти является ее народ (ст. 3). «Народ в целом всегда выступает субстанцией государства. Он всегда является обладателем и носителем публичной власти как социальной функции. Только ему она принадлежит» [3, с. 99]. Он же является носителем суверенитета, то есть верховной власти. Власть осуществляется в трех конституционных формах: непосредственно (непосредственная публичная власть), через органы государственной власти (государственная власть) и органы местного самоуправления (муниципальная власть). Техника юридического написания и смысл, вытекающий из содержания ч. 1 и 3 ст. 3

Конституции РФ, если их рассматривать в системном единстве, позволяет сделать вывод о приоритете форм непосредственного осуществления власти в России независимо от территориального уровня правового регулирования.

Обычно во многих демократических государствах публичная власть делится на государственную и муниципальную. Государственная власть, как правило, разъединяется на различные ветви. По мнению одного из основателей теории разделения властей Ш. Монтескье «чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга... Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем» [4, с. 289–290].

Таким образом, в системе взаимных сдержек и противовесов существует исторически сложившее деление на три ветви, однако это деление в ряде стран давно вышло за рамки общепринятой модели.

В нашей стране существует традиционное деление власти на три ветви. Но академическое сообщество все чаще предлагает официально выделить и другие ветви власти. Так Баранов П.П. предлагает выделить девять ветвей власти. И помимо традиционных отнести к ветвям власти президентскую, прокурорскую, финансовую, банковскую, избирательную и власть СМИ в соцсетях [5, с. 9]. Авакьян С.А. говорит о наличии оснований к выделению не менее десяти ветвей власти (в их числе – учредительная, народная, избирательная, президентская, контрольная, финансово-банковская) [6, с. 48]. Ряд ученых предлагают включить в традиционную тройку ветвей только контрольную власть (Бурмистров А.С. [7, с. 8], Чиркин В.Е. [8, с. 16], Лексин И.В. [9, с. 253], и др.). Другие относят к ветвям президентскую власть (Конин Н.М. [10, с. 80], Чеботарев Г.Н. [11, с. 15], Чиркин Е.В. [8, с. 15], Масленников К.И. [12, с. 312], Радченко В.И. с Эбзеевым Б.С. [13, с. 246] и др.).

Более аргументированным является мнение относительно наличия президентской власти. Так, на-

пример, по мнению В.И. Радченко, «тот факт, что власть Президента РФ не входит ни в одну из ветвей власти в стране, не укладывается в классическую теорию Монтескье, но вместе с тем продолжает ее развитие» [14, с. 77]. «Оставаясь вне пределов трех традиционно вычлняемых ветвей единой государственной власти, Президент интегрирует российскую государственность. Кроме того, Президент, которого Конституция наделила значительными нормотворческими полномочиями, контролирует исполнительную власть, выполняет некоторые квазисудебные функции в качестве арбитра между органами государственной власти, определяет эффективность и действенность всех институтов власти в Российской Федерации. В этом смысле он персонифицирует российскую государственность» [14, с. 75].

Вопросом изучения самостоятельности президентской власти занимались многие ученые. Описание современного правового положение Президента РФ в системе власти России сопряжено с большими сложностями и требует основательного комплексного подхода в качестве отдельного научного исследования. Для полного понимания его юридического статуса необходимо провести структурный анализ норм Конституции РФ в их системном единстве:

- он осуществляет государственную власть (ст. 11 Конституции РФ);

- он не является отдельной ветвью государственной власти, но осуществляет государственную власть и является главой государства (ст. 11, ч. 1 ст. 80 Конституции РФ);

- определяет направления внутренней и внешней политики страны (ст. 10, ч. 3 ст. 80 Конституции РФ);

- ключевые стороны его правового статуса закреплены, как и у других ветвей государственной и форм публичной власти в Конституции РФ (глава 4), гарантом которой он является;

- он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, в том числе органов, относящихся к различным видам государственного управления, и органов местного самоуправления (ч. 2. ст. 80 Конституции РФ);

- обладает собственной общей компетенцией (глава 4 Конституции РФ и ряд норм федерального законодательства).

Принимая во внимание широчайшие полномочия и сферу воздействия на другие формы публичной власти (в том числе муниципальную), считаем, что высшее должностное лицо Российской Фе-

дерации в единстве с его аппаратом, можно отнести не просто к одной из ветвей государственной власти, а к наиболее высокопоставленной форме всей публичной власти в Российской Федерации. Осетров С.А. справедливо отмечает, что «деятельность Президента России в системе государственного управления в большей степени направлена на стимулирование деятельности иных институтов публичной власти» [15, с. 32]. Президент РФ обладает представительскими, организационными, контрольными и координирующими функциями не только в системе государственной власти, но и всей системе публичной власти на территории России. Он является гарантом Конституции РФ; Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами РФ; непосредственно руководит всеми силовыми правительственными ведомствами, может руководить заседаниями Правительства РФ и распустить его; имеет представителей во всех федеральных округах и полномочных представителей в головных органах всех ветвей власти; исполнением его воли занимается самый информационно-закрытый, но один из самых влиятельных органов России – Администрация Президента РФ. Он обладает мощнейшим статусом и влиянием не только на все ветви государственной власти, но и Центральный

банк; Государственный Совет РФ; Совет безопасности РФ; государственную власть в субъектах РФ и взаимоотношение между субъектами РФ; местное самоуправление (например, обладает правом выражения недоверия главе муниципального образования); население страны (например, назначает референдум) и отдельных граждан (награды, помилование и т.д.). Он располагает собственной масштабной компетенцией. Особую мощь статусу Президента придают дискреционные полномочия, вытекающие из «права действовать по своему усмотрению не только из буквы, но и духа Конституции и законов, восполняя пробелы в правовой системе, и, реагируя на непредвиденные Конституцией жизненные ситуации» [16, с. 456]. «В статусе Президента РФ можно выделить и квазисудебную функцию главы государства, реализуемую в полномочиях, определенных ст. 85 и п. «в» ст. 89 Конституции РФ, а также его деятельности по обеспечению конституционной законности в стране» [13, с. 256]. В совокупности с правом назначения и освобождения от должности судей, Президент РФ имеет колоссальное влияние на судебную власть. Прокуратура РФ также имеет значительную зависимость от воли Главы государства, поскольку и Генеральный прокурор, и его заместители назначаются Пре-

зидентом РФ после консультаций с Советом Федерации (ч. 3 ст. 129).

Ключевое значение имеет ст. 80 Конституции РФ, которая помимо того, что Президент глава государства, определяющий внутреннюю и внешнюю политику, является лицом и представителем нашей страны, закрепляет координирующие функции в системе публичного управления. Право на обеспечение согласованности в работе органов управления всех элементов публичной власти поднимает статус президента над органами государственной власти и органами местного самоуправления, делает его арбитром управления, возводит в роль стержня публичного управления, указывая на его надвластное по отношению к ветвям государственной власти положение. Это придает Президенту РФ независимый центральный статус в системе органов публичной власти с одной стороны и, выводит его в ранг самостоятельного элемента всей этой системы – с другой стороны. В семантической структуре выражения «единая система органов публичной власти», Президент РФ олицетворяет единство, «обеспечивает конституционно-правовые механизмы и содержание генетического, структурного и функционального типов целостности государства» [13, с. 248]. Он играет роль связующего кольца не только в системе органов госу-

дарственной власти, но и всех органов публичного управления. Где связь между органами управления проявляется через призму властеотношений. «Воздействуя правовыми средствами на законодательные органы власти, обеспечивает реализацию и защиту суверенной воли народа на всей территории государства» [17, с. 115]. Таким образом, считаем, что Президент РФ, имея государственную природу, является вторым самостоятельным элементом публичной власти в России.

Президент России оказывает существенное влияние и на муниципальную власть не смотря на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Между Президентом РФ и главой любого муниципального образования существует общая властная связь. Существуют так же предпосылки возникновения между ними властеотношений. Одной из таких предпосылок является норма ч. 6.1 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (в ред. от 14 июля 2022 г.), согласно которой глава муниципального образования может прекратить исполнение полномочий в результате выражения ему недоверия Президентом РФ. Однако пока

¹ СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2022. № 29, ч. 2, ст. 5220.

не наступит юридический факт открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального образования, властеотношение не будет реализовано.

В заключении отметим, что вопрос организации публичной власти находится в ведении Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ). При этом обеспечение согласованности функционирования и взаимодействия органов, входящих в эту систему, является обязанностью Президента РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), поэтому от него и федерального законодателя будут зависеть формы и

степень плотности взаимодействия ее элементов.

Таким образом, анализ конституционных норм и теоретических суждений показывает, что единая система публичной власти – это совокупность форм непосредственного публичного управления, а также согласованной Президентом РФ, взаимодействующей системы органов единой системы публичной власти, состоящей из органов различных ветвей и уровней государственной власти и органов местного самоуправления, связанных прочными правовыми связями, и вступающими в различные властеотношения в интересах государства и населения соответствующих территорий. Целью такой системы является эффективность реализации власти, построение экономически сильного правового государства с мощным внешнеполитическим имиджем и патриотичным, уважающим свою власть населением.

Библиографический список

1. *Чиркин В.Е.* Публично-правовое образование. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. 335 с.
2. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Советская энциклопедия, 1981. 1600 с.
3. *Мамут Л.С.* Государство как публичновластным образом организованный народ // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 88–101.
4. *Монтескье Ш.* Избранные произведения / общ ред. и вступ. статья М.П. Баскина. М.: Госполитиздат, 1955. 800 с.
5. *Баранов П.П.* Роль Конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей // Юрист-Правоведъ. Ростов н/Д, 2012. № 1(50). С. 5–10.

6. *Авакьян С.А.* Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 43–54.

7. *Бурмистров А.С.* Контрольная власть в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 7–10.

8. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10–18.

9. *Лексин И.В.* Контроль в системе разделения властей: специфика Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. М.: Изд-во факультета государственного управления МГУ им И.В. Ломоносова. 2015. Выпуск № 51. С. 240–259.

10. *Конин Н.М.* Правовой статус Президента Российской Федерации и его администрации в системе исполнительной власти России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2012. № 3(86). С. 77–80.

11. *Чеботарев Г.Н.* Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. 40 с.

12. *Масленников К.И.* Президентская власть в системе трех ветвей государственной власти: осуществление президентского контроля как одна из форм отождествления президентской власти // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. Краснодар: Наука и образование. № 1. С. 310–312.

13. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / Б.С. Эбзеев, С.Л. Краснорядцев, И.В. Левакин, В.И. Радченко; отв. ред. Б.С. Эбзеев. М.: Экономика, 2005. 375 с.

14. *Радченко В.И.* Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. 320 с.

15. *Осетров С.А.* Функции президентской власти в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4. № 1. С. 29–37.

16. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов; 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. 784 с.

17. *Дегтев Г.В.* Конституционно-правовой статус президентов Российской Федерации и США: сравнительно-правовой анализ. М.: Юрист, 2003. С. 114–115.

Т.В. Заметина,

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

Т.В. Троицкая,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Саратовская школа конституционного права известна на всю страну своими яркими представителями, среди которых ученые, практические работники юридической сферы, государственные деятели. Среди них – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права имени профессора И.Е. Фарбера, почетный работник прокуратуры Российской Федерации, почетный работник сферы образования Российской Федерации Василий Иванович Радченко.

Василий Иванович не только стоял у истоков создания Института прокуратуры Саратовской государственной академии права (ныне Саратовской государственной юридической академии), но и внес существенный вклад в развитие науки российского конституционного права.

Его научная деятельность характеризовалась широким охватом актуальной конституционно-правовой проблематики, это и вопросы прямого действия Конституции, судебной реформы, конституционного статуса Президента Российской Федерации, единства и территориальной целостности государства, организации публичной власти, конституционных аспектов субъектного состава Российской Федерации, национальной идеи и идеологии государства.

Межкультурное и межнациональное взаимодействие многочисленных этнических общностей на исторической территории Российского государства способствовало формированию уникального культурного многообразия современного российского многонационального народа – единственного источника власти и носителя суверенитета в Российской Федерации.

Основой относительной стабильности межэтнических и религиозных отношений «являются общая стабилизация общественно-политической ситуации в стране и выстроенная за последние годы в целом адекватная система управления государственной национальной политикой» [1, с. 128]. В.И. Радченко отмечает, что «.. параметры взаимодействия Федерации и ее субъектов установлены Конституцией РФ, а фундамент их взаимоотношений заложен Федеративным договором от 31 марта 1992 г.» [2, с. 49].

Развитие демократического потенциала действующей Конституции, совершенствование российской государственной национальной политики, появление новых вызовов и угроз в этнической сфере обусловило принятие Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года и включение в ее содержание таких понятий, как гражданское единство и самосозна-

ние, межнациональные (межэтнические) отношения, этнокультурные потребности, этнокультурное и языковое многообразие.

Помимо указанного документа, за последние годы был принят целый ряд документов стратегического характера, определяющих основные задачи и приоритетные направления деятельности Российского государства в наиболее значимых сферах жизни отдельных граждан и общества в целом (например, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы и др.).

К основным инструментам реализации государственной национальной политики Стратегия относит: законодательство Российской Федерации; документы стратегического планирования, разработанные на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; государственную программу Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», иные государственные программы, связанные с отдельными направлениями государственной национальной политики Российской Федерации; государственную информационную систему мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения кон-

фликтных ситуаций; мониторинг состояния и развития языков народов Российской Федерации; этнологическую экспертизу.

Законодательство в сфере национальной политики базируется на положениях действующей Конституции России 1993 г., на идеях и принципах, содержащихся в ее проектах в ходе подготовки Основного Закона. Так, вопросам национальной политики, национально-культурным интересам и потребностям граждан уделял внимание Саратовский проект Конституции, подготовленный в 1990 г. на кафедре государственного права Саратовского юридического института им. Д.И. Курского [3]. Россия провозглашалась многонациональным государством, созданным добровольно объединившимися в нем народами (ст. 1), закреплялся принцип недискриминации по национальному признаку (ст. 11), гарантировалось равноправие гражданам различных национальностей во всех областях политической, экономической, социальной и культурной жизни, представителям наций и народностей, проживающим в России за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории Российской Федеративной Республики, обеспечиваются их законные политические, экономические, этнические и культурные права (ст. 13).

Данные идеи проекта были востребованы на федеральном уровне при подготовке Конституции Российской Федерации 1993 г. и нашли свое отражение впоследствии в законодательстве, посвященном национально-культурным отношениям.

В действующей Конституции страны вопросы установления федеральной политики и федеральных программ в сфере культурного и национального развития относятся к исключительному ведению Российской Федерации (п. е. ст. 71), а общие вопросы образования и культуры, а также защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей к совместному ведению России и ее субъектов (п. д., м. ст. 72), что обусловлено соблюдением баланса интересов федерального центра и субъектов федерации. Основы внутренней политики государства в ключевых сферах могут быть установлены исключительно на федеральном уровне. Однако их практическая реализация требует конкретизации с учетом географических, национальных и других особенностей субъектов РФ.

При этом устанавливаются определенные конституционные запреты: недопустимость захвата власти (ч. 4 ст. 3); создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение

основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5. ст. 13); установления официальной или государственной религии (ч. 1 ст. 14); нарушения прав и свобод других лиц (ч. 3. ст. 17); принуждения указывать свою национальную принадлежность (ч. 1. ст. 26); пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (ч. 2 ст. 29); принуждения к вступлению в общественное объединение (ч. 2 ст. 30); умаления значения подвига народа при защите Отечества (ч. 3 ст. 67.1) и др. Данные запреты распространяются на все этнические общности, населяющие Россию, и их представителей.

Поправки 2020 г. обеспечили развитие конституционных принципов государственной национальной политики. Об этом говорят новые редакции ч. 1 и ч. 4 ст. 68, ч. 2 и ч. 3 ст. 69 Конституции России. Например, согласно ч. 2 ст. 69 Конституции РФ «государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия». В.И. Радченко подчеркивает: «Конституция – это продукт

национальной культуры государства, философия его бытия, в нашем случае, тысячелетней истории государства Российского, его становление и развитие, его победы и неудачи, понимания добра и справедливости, уважении и почитании прошлого и настоящего, духовности, любви и преданности к отечеству, патриотизму и сохранению самобытности многонационального народа страны» [4, с. 66].

Помимо стратегических документов, цели и приоритеты государственной национальной политики определены национальными целями развития Российской Федерации на период до 2030 года. Модернизация инструментов реализации государственной национальной политики предполагает совершенствование ее правовых основ, получивших развитие в целом ряде нормативно-правовых актов, посвященных различным аспектам осуществления национально-культурных прав, среди которых законы о национально-культурных автономиях, о языках народов России, о гарантиях прав коренных малочисленных народов и другие.

Так, анализ текста Федерального закона от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (в ред. от 1 апреля 2022 г. № 89-ФЗ) свидетельствует о том, что указанный нормативный акт в части определения задач этих объединений

недостаточно учитывает их воспитательную функцию, хотя очевидно, что институт национально-культурных автономий должен содействовать не только развитию этнической культуры и самосознания, но и воспитанию патриотизма, гражданской ответственности, культуры межнационального общения, формированию общероссийской гражданской идентичности.

Статья 2 Федерального закона «О национально-культурных автономиях» к числу отправных начал этих объединений этнокультурной направленности относит принципы свободного волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности; самоорганизации и самоуправления; многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии; сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой; уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей; законности. Однако в этой статье никак не фигурирует принцип равенства, который имеет двоякое преломление и индивидуальное – субъективное (равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, происхождения) и коллективное – равноправие народов Российской Федерации. И индивидуальный, и коллективный аспект указанно-

го принципа имеют конституционное отражение, в положениях ст. 19 (ч. 2) и ст. 5 (ч. 3) Конституции Российской Федерации.

После конституционной реформы 2020 г. в Основном Законе страны появились положения, направленные на укрепление идеологических основ конституционного строя страны и воспитание подрастающего поколения. Согласно ч. 2 и 3 ст. 67.1 Конституции, Российская Федерация сохраняет преемственность в развитии Российского государства, чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации также относит преемственность к приоритетным принципам проведения отечественной государственной национальной политики, устанавливает преемственность исторических традиций российских народов, в том числе таких, как солидарность и взаимопомощь, что не всегда учитывается действующим законодательством в сфере национально-культурных отношений.

Сфера национальных отношений предполагает объединение всех звеньев государственного механизма, в числе которых взаимодействие федеральных, региональных и местных органов власти с национально-культурными автономиями, что выступает необходимым усло-

вием развития гражданского общества, демократического правового государства и залогом стабильности межнациональных отношений.

Устойчивое социально-экономическое развитие российских субъектов – другой важнейший фактор гармонизации национальных отношений. Такие негативные явления, как высокий уровень межсубъектного социально-экономического неравенства, недостаточное количество региональных центров экономического роста, нерешенные инфраструктурные и демографические проблемы, оказывают отрицательное влияние на социальную обстановку в целом и существование этнических общностей как части российского социума.

Одна из задач современной национальной политики России состоит в гармонизации ценностей, с одной стороны, национально-культурных ценностей кон-

кретных этнических общностей и их представителей, с другой – общенациональных, конституционных ценностей, обеспечивающих общероссийскую гражданскую идентичность. Исторически сложившиеся традиции народов не могут быть поддержаны государством, если они противоречат конституционным установлениям, в частности тем положениям Конституции РФ, которые направлены на обеспечение единства и целостности России.

«Сегодня национальная политика реализуется в новых условиях, которые обусловлены как внутренними, так и внешними факторами. Так, широкий патриотический подъем изменил общественную атмосферу» [5, с. 81]». Необходимо продолжить политику в рассматриваемой сфере, направленную на сохранение национальной идентичности народов России, а также мира и согласия.

Библиографический список

1. *Старченко Р.А.* Цели и механизмы реализации Стратегии государственной национальной политики РФ: мнение экспертов // Вестник Российской нации. 2020. № 1(71). С. 127–133.
2. *Радченко В.И.* Пределы власти Российской Федерации и ее субъектов // Вестник СГЮА. 2016. № 6(113). С. 48–55.
3. Саратовский проект Конституции России / предис. В.Т. Кабышева. URL: <https://constitution.garant.ru/files/962/proekt-konstituzii.pdf> (дата обращения: 04.11.2022).
4. *Радченко В.И., Углова О.А.* Поправки к Конституции РФ и устойчивость конституционного строя России // Вестник СГЮА. 2020. № 6(137). С. 65–76.
5. *Зорин В.Ю., Аствацатурова М.А.* Современный этап реализации Стратегии государственной национальной политики РФ // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 4(95). С. 80–83.

В.С. Хижняк,
доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ СТРАН СНГ

Василий Иванович Радченко внес ощутимый вклад в развитие отечественной науки конституционного права, т.к. он является одним из первых исследователей института президента в Российской Федерации. На момент выхода его монографии «Президент в конституционном строе Российской Федерации» данный институт не просуществовал еще и десяти лет. Его работа стала одним из первых фундаментальных трудов, посвященных этому вопросу. Особенностью развития системы государственных органов в бывших советских республиках начала 90-х гг. XX в., стало введение института президента, который существует во всех странах СНГ.

Сам рассматриваемый институт возник в конституционном праве по образцу института монарха. Поэтому изначально соответствующее должностное лицо наделялось обширными полномочиями, как во внутренней, так и во внешней политике. Однако его власть происходила не от Бога, как в случае с монархом, а от народа, что и делало его естественным элементом механизма государственной власти в странах с республиканской формой правления.

Данный институт был позаимствован на постсоветском пространстве по двум основным причинам. Во-первых, для менталитета бывших советских граждан была достаточно близка система государственных органов, возглавляемая высшим должностным лицом, обладающим обширными полномочиями в различных сферах общественной жизни, олицетворяющим единство народа. Во-вторых, подобная фигура во главе государства выступала гарантом стабильности страны в переходный период, каковым

и являлась эпоха 90-годов прошлого века для всех стран, входящих в СНГ. Именно поэтому президентам во всех этих странах отводилась и отводится особая роль. Не является здесь исключением и Российская Федерация. Как отмечал В.И. Радченко, роль Президента обусловлена прежде всего особенностями политического развития России [1, с. 24].

В некоторых странах СНГ президенты входят в исполнительную власть. Ее главой являются Президент Кыргызской Республики (ч. 1 ст. 66 Конституции Кыргызской Республики) [2], Президент Республики Таджикистан (ст. 64 Конституции Республики Таджикистан) [3] и Президент Республики Туркменистан (ст. 68 Конституции Республики Туркменистан) [4]. При этом положения данных конституций определяют их не только как гарантов прав и свобод человека и гражданина в государстве, но и государственной целостности, независимости, соблюдения Конституции и международных обязательств, согласованного взаимодействия государственных органов, единства народа и государственной власти (ст. 66 Конституции Кыргызской Республики, ст. 64 Конституции Республики Таджикистан, ст. 68 Конституции Республики Туркменистан) [2–4]. То есть глава государства, являющийся и главой

государственной власти, по сути, является символом нации, государства и их единства, что не может не предопределять наличия у президента такого государства несколько больших полномочий, чем просто у главы исполнительной власти.

Не менее широкими являются государственно-властные полномочия, закрепляемые за президентами в тех странах СНГ, в которых установлена президентская республика и данное лицо не является главой исполнительной власти (Республика Азербайджан, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Узбекистан) [5–10].

К этому следует добавить, что в большинстве стран Содружества глава государства избирается всенародно, что также предопределяет закрепление за ним широких полномочий во всех делах государства. Ведь связь между степенью участия населения в его выборах и объемом получаемых им в итоге полномочий – аксиома для конституционного права. В силу этого народ в целом и является, по сути, единственным субъектом, перед которым Президент может нести ответственность за свои действия. Тем не менее, даже в Республике Молдова, где Президент избирается Парламентом, у первого довольно обширные полномочия (ст. 78 Конституции) [8].

Своими особенностями по сравнению с институтами главы государства в странах СНГ обладает институт президента в Республике Армения и в Республике Молдова, т.к. эти государства Содружества провозгласили себя не президентскими, а парламентскими республиками. Тем не менее, президенты этих стран (ст. 51 Конституции Республики Армения, ст. 77 Конституции Республики Молдова) [11, 8] являются такими же символами единства нации, как и президенты других стран, входящих в эту международную организацию. Они обладают более обширными правами, чем, например, Президент Федеративной Республики Германии, которая также является парламентской республикой (Глава V Основного закона ФРГ) [12].

Так, они могут назначать премьер-министра, принимать его отставку, а также обладают подобными полномочиями в отношении членов Правительства (ст. 130, 131 Конституции Республики Армения, ст. 85 Конституции Республики Молдова). Оба Президента обладают широкими полномочиями во внешнеполитической сфере (ст. 132 Конституции Республики Армения и ст. 86 Конституции Республики Молдова) [11, 8]. В то же время полномочия Президента Армении несколько шире, чем у Президента Молдовы т.к. он не только подписы-

вает международные договоры, назначает представителей государства за рубежом и является главнокомандующим, но утверждает международные договоры, заключенные от имени государства, назначает троих членов Конституционного Суда (ст. 132 и 166 Конституции Республики Армения) [11].

Таким образом, можно согласиться с существующим в отечественной науке конституционного права мнением, что на постсоветском пространстве нет исключительно президентских или парламентских республик, а есть смешанные президентско-парламентские и парламентско-президентские с преобладанием в каждой из этих моделей полномочий органа, указанного первым [13, с. 12]. К последнему типу с полной уверенностью можно отнести именно Республику Армения.

Следует отметить, что ранее в специальной юридической литературе высказывалась критика того, что ряд конституций стран СНГ изначально закреплял возможность «пожизненного» президентства, не ограничивая лицо, занимающее данную должность в количестве сроков, в течение которых оно могло ее занимать [13, с. 18]. Подобную возможность в свое время устанавливали конституции таких стран, как Республика Беларусь и Республика Туркменистан. Положение, позволявшее некоторым лицам за-

нимать должность президента без ограничения сроков, существовало в Республике Казахстан, но позднее было исключено.

В настоящее время в большинстве стран членов СНГ одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд, что относится и к упомянутым выше странам. [4, 6, 7]. Исключение составляет Республика Таджикистан, в которой подобное ограничение предусмотрено, но не распространяется на «Основателя мира и национального единства – Лидера нации», правовой статус которого определяется конституционным законом (ч. 5 ст. 65 Конституции Республики Таджикистан) [3].

Длительность президентского срока варьируется от четырех (Республика Молдова (практически во всех странах СНГ) до семи лет (Армения, Россия и Казахстан) [9, 8]. Чаще всего, срок полномочий главы государства – пять лет.

По количеству конституционных норм, относящихся к правовому статусу Президента, безусловно, лидирует Российская Федерация, особенно после внесения в ее Конституцию поправок в 2020 году. Так, новеллами для основного закона явились положения об отрешении Президента от должности; его неприкосновенности и неприкосновенности членов его семьи; гарантии неприкосновенности Президента, сложив-

шего свои полномочия, и членов его семьи; закрепление за ним статуса пожизненного сенатора [9]. Все это сделало российскую Конституцию основным законом, наиболее подробно закрепляющим институт Президента, на всем постсоветском пространстве.

Следует отметить, что в конституциях таких стран, как Узбекистан и Таджикистан, изначально не было положений о возможности импичмента Президента. В Конституции Республики Таджикистан позже появилось положение о возможности отставки Президента в случае совершения им государственной измены (ст. 72) [3].

В Конституции Республики Узбекистан подобное положение так и не было внесено. Поэтому Президент данного государства может прекратить свои полномочия только в случае истечения их срока или его добровольной отставки (ст. 97). Также он может временно не выполнять их по состоянию здоровья (ст. 96) [9].

Подводя итог, следует отметить, что в настоящее время у института президентской власти в большинстве стран СНГ есть свои особенности, которые состоят в следующем:

- 1) обширные полномочия в отношении всех трех ветвей власти, которые даже в тех странах, где он, согласно Конституции, является главой исполнительной власти

остаётся как бы «вне ее пределов», гарантируя бесконфликтное взаимодействие их всех, что наделяет его «статусом арбитра»;

2) правовой статус главы государства не единообразен в указанных странах, что даёт возможность развития различных типов смешанных республик на постсоветском пространстве (президентско-парламентарных и парламентарно-президентских);

3) наличие достаточно ограниченных мер конституционной ответственности главы государства;

4) статус главы государства в странах СНГ нельзя назвать ти-

пичным для западных стран, поэтому можно утверждать, что за прошедшие тридцать лет здесь сложился свой особенный институт президента, имеющий и собственные отличия в каждом государстве.

Безусловно, рассматриваемый институт не остался в том виде, в котором он был изначально закреплён в Конституциях бывших союзных республик. В настоящее время сложно назвать страну Содружества Независимых Государств, в которой он не претерпел бы никаких изменений, что не удивительно, т.к. он существует уже без малого тридцать лет.

Библиографический список

1. Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов: Изд-во СГАП, 2000. 182 с.
2. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 г. // Официальный сайт Министерства юстиции Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.10.2022).
3. Конституция Республики Таджикистан от 26 сентября 1999 г. (в ред. от 22 мая 2016 г.) // Официальный сайт Министерства иностранных дел Республики Таджикистан. URL: <https://mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya> (дата обращения: 20.10.2022).
4. Конституция Республики Туркменистан от 18 мая 1992 г. (в ред. от 25 сентября 2020 г.). URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2376 (дата обращения: 20.10.2022).
5. Конституция Республики Азербайджан (в ред. от 25 июля 2016 г.) // Официальный сайт Президента Республики Азербайджан. URL: https://static.president.az/upload/Files/2019/12/04/67ono052vl_konstitutsiya_rus_update.pdf (дата обращения: 20.10.2022).
6. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (в ред. от 27 февраля 2022 г.) // Официальный сайт Посольства Республики Беларусь в Российской Федерации. URL: <https://russia.mfa.gov.by/ru/embassy/news/a8d9143b178c9aae.html> (дата обращения: 20.10.2022).
7. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (в ред. от 17 сентября 2022 г.) // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 20.10.2022).

8. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (в ред. от 23 сентября 2021 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30390931&pos=484;-49#pos=484;-49 (дата обращения: 20.10.2022).

9. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 1 июля 2020) // Российская газета. 1993. 25 дек.; 2020. 4 июля.

10. Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (в ред. от 8 февраля 2008 г.). URL: <https://lex.uz/acts/35869> (дата обращения: 20.10.2022).

11. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. (в ред. от 6 декабря 2015 г.) // Официальный сайт Президента Республики Армения URL: <https://www.president.am/ru/constitution-2015/> (дата обращения: 20.10.2022).

12. Основной закон Федеративной Республики Германия 1949 г. (в ред. от 20 октября 1997 г.) // Конституции государств (стран) мира. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=155> (дата обращения: 20.10.2022).

12. *Бобракова Н.В.* Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: ИП Левтериади К.К., 2008.

Н.В. Бутусова,

доктор юридических наук, профессор кафедры
конституционного и муниципального права
Воронежского государственного университета

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГРАЖДАНСТВЕ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРИНЦИПА КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ

Принципы конституционной законности, высшей юридической силы и верховенства Конституции Российской Федерации как одна из основ конституционного строя России (ст. 15 Конституции РФ) применительно к нормам 1 главы Конституции дополнены принципом их наивысшей юридической силы: никакие иные положения Конституции «не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации» (ч. 2 ст. 16 Конституции РФ). Нормы 1 главы российского Основного закона, которые специалисты в области конституционного права называют «Конституцией в Конституции», могут быть изменены только в результате пересмотра действующей Конституции России (ч. 1 ст. 16, ст. 135 Конституции РФ). Необходимость столь высокой степени защиты этих норм обусловлена чрезвычайной важностью общественных отношений, закрепленных в качестве принципов конституционного строя России – основополагающих начал, правового фундамента существования российского общества и государства.

Принципы единого и равного гражданства независимо от оснований его приобретения, а также недопустимости лишения российского гражданина гражданства или права изменить его, согласно с ч. 1 и ч. 3 ст. 6 Конституции РФ, закреплены в качестве основ конституционного строя Российской Федерации как основополагающие правовые связи между российским государством и гражданином.

Глубокое уяснение роли и значения названных принципов гражданства и понимание сущности многогранного явления гражданства – неременное условие адекватного правового регулирования отношений в сфере гражданства.

Проанализируем положения действующего ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и проекта нового ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», принятого в первом чтении, с точки зрения принципа конституционной законности, учитывая то, что понятие «гражданство» употребляется в трех основных значениях [1, с. 8, 13–15].

Во-первых, в ст. 3 действующего ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» «гражданство» определяется как устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Эта правовая связь во временном аспекте имеет длящийся и непрерывный характер, по правовой природе представляет собой общее правовое отношение (правовое состояние гражданства), содержание которого составляют закрепленные Конституцией и ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» взаимные права и обязанности государства и гражданина, находящиеся в состоянии постоянной реализации. В частности, российское государство по отношению к гражданину в правовой связи, именуемой гражданством, обязано: признавать, соблюдать и защищать его права, обеспечивать единое и равное гражданство независимо от оснований его приобретения, не лишать своих граждан гражданства и права из-

менять его, обеспечивать защиту и покровительство гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами России, не высылать своих граждан за пределы Российской Федерации и не выдавать другому государству, не прекращать российское гражданство в случае проживания за границей и т.д. (ст. 2, 6, 61, 62 Конституции РФ, ст. 4, 6–9 ФЗ «О гражданстве РФ»). А гражданин Российской Федерации по отношению к российскому государству обязан прежде всего соблюдать Конституцию РФ и законы, защищать Отечество как в военное, так и в мирное время, добросовестно выполнять иные обязанности, предусмотренные Основным законом нашей страны (ст. 15, 59, ч. 3 ст. 44, ч. 4 ст. 43, ч. 3 ст. 44, ст. 57, ст. 58 Конституции РФ). Каждая из сторон правового отношения гражданства вправе требовать от другой стороны выполнения ее обязанностей.

В статьях 5–7 проекта нового закона о гражданстве закреплены те же принципы гражданства, что и в действующем законе, следовательно, предусмотрен такой же набор взаимных прав и обязанностей государства и гражданина в правовом состоянии гражданства.

Во-вторых, «гражданство» понимается и как конституционно-правовой институт: система конституционно-правовых норм, регулирующих собственно правовую

связь (правоотношение) гражданства, а также отношения по поводу гражданства: возникающие в связи с приобретением гражданства и его прекращением, а также деятельностью соответствующих органов, ведающих делами о гражданстве. Безусловно, нормы, регулирующие отношения по поводу гражданства, не могут противоречить конституционным принципам гражданства.

Предусмотренные ч. 1 и 3 ст. 6 Конституции принципы основ конституционного строя как конституционные принципы гражданства наряду с принципами, закрепленными в статьях 61 и 62 Конституции, воспроизведены в 1 главе законопроекта «Общие положения»: в ч. 1 и 2 ст. 5 «Основные принципы гражданства Российской Федерации». Однако в ч. 2 и 4 ст. 22 «Основания и порядок прекращения гражданства Российской Федерации» и в ст. 24 «Прекращение гражданства Российской Федерации вследствие совершения преступления» факт совершения преступления (приготовления к преступлению или покушения на преступление) определяется в качестве основания для прекращения гражданства, приобретенного в результате приема в гражданство, а также закрепляется соответствующая процедура прекращения гражданства.

Не нужно быть юристом для того, чтобы понять, что «прекращение

гражданства» в одностороннем порядке по инициативе органов государства – это и есть лишение гражданства. То есть налицо нарушение ч. 3 ст. 6 – основополагающего положения Конституции России.

Принцип же равногo гражданства независимо от оснований его приобретения означает, что все граждане обладают равными правами, обязанностями и ответственностью, а возможность лишения гражданства так называемых натурализованных граждан (получивших гражданство в результате приема в гражданство) фактически делает их неравноправными членами российского общества, что вряд ли будет способствовать росту доверия наших русскоязычных соотечественников к российскому государству, социальному партнерству, политической и социальной солидарности и активному включению их «в систему позитивных социальных связей», как это предусмотрено ст. 75¹ Конституции РФ и Концепцией государственной миграционной политики, и главное – прямо противоречит ч. 1 ст. 6 Конституции Российской Федерации. Оскорбительная подозрительность со стороны органов публичной власти по отношению к тем, кто приобрел российское гражданство не по рождению, ущемляет достоинство наших русскоязычных соотечественников, абсолютное большинство которых

голосовало на союзном референдуме 1991 года за сохранение Союза ССР (в частности, 71,3 % в России, 70,2 % на Украине), ну а бывшие граждане Украины, принявшие российское гражданство, его буквально выстрадали.

Таким образом, закрепленные в «Общих положениях» законопроекта основополагающие конституционные принципы гражданства полностью отменяются нормами, посвященными отношениям, складывающимся по поводу прекращения гражданства, что означает прямое нарушение основ конституционного строя Российской Федерации, закрепленных ст. 6 Конституции РФ. В связи с этим необходимо откорректировать законопроект, исключив из него указанные антиконституционные положения.

Говоря о понимании гражданства, в-третьих, необходимо отметить его значение как субъективного права человека – права на гражданство, закрепленного общепризнанными нормами международного права и российским законодательством о гражданстве. В соответствии со ст. 15. Всеобщей декларации прав человека, принятой резолюцией 217А(III) Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г., «каждый человек имеет право на гражданство, никто не может быть произвольно лишен гражданства или права его изменить».

Принцип сокращения числа лиц без гражданства предусмотрен п. 6 ст. 4 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», а также п. 6 ст. 5 проекта ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Хотя Россия не присоединилась к Конвенции о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г. и Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 г., в целом российское законодательство о гражданстве соответствует требованиям указанных Конвенций. Кроме того, Российская Федерация участвует в реализации разработанного УВКБ ООН Глобального плана действий по ликвидации безгражданства до 2024 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно обращал внимание на необходимость укрепления роли ООН и важности единообразного понимания и применения норм международного права.

Однако нельзя не признать и определенной непоследовательности в реализации данного принципа в российском законодательстве и в правоприменительной практике за последние годы. Так, в ч. 2 ст. 22 действующего Закона о гражданстве в редакции Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ под отмену решения о приеме в гражданство завуалирована возможность лишения российского гражданства за совершение определенных преступлений, а в проекте анализируе-

мого закона уже открыто говорится о прекращении гражданства за совершение преступлений, и число таких преступлений многократно увеличено. По-видимому, авторы законопроекта о гражданстве были «вдохновлены» и некоторыми решениями Конституционного Суда РФ, посвященными практике применения ст. 22 Закона о гражданстве. Так, в определении от 11 февраля 2021 г. № 183-о «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного суда Республики Карелия о проверке конституционности части второй ст. 22 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”» Конституционный Суд квалифицировал отмену решения о приеме в российское гражданство не как «меру ответственности», а по своей правовой природе как «конституционно-восстановительную меру». Но в результате данной «восстановительной» меры конкретный человек, который, принимая российское гражданство в 2004 г., оказывается «заведомо знал», что через 11 лет (еще до введения в действие ст. 22 в современной редакции) он совершит действия, которые будут квалифицированы как приготовление к участию в организации, признанной в России террористической. После отбытия наказания (3 года лишения свободы по приговору суда) в 2020 г. в результате отмены решения о приеме в гражданство

органами МВД этот человек стал лицом без гражданства. Таким образом, гражданство как устойчивая правовая связь с российским государством была легко разорвана в результате «конституционно-восстановительных» действий.

К сожалению, рамки статьи не позволяют детально проанализировать данное определение Конституционного Суда, которое по меньшей мере представляется малоубедительным, оно едва ли служит защите права на гражданство и укреплению конституционной законности, а скорее усиливает конституционный нигилизм. Так, некоторые начинающие авторы, анализируя международный опыт лишения гражданства в тех странах, где это предусмотрено законодательством, еще до официального внесения законопроекта о гражданстве РФ, ссылаясь «на опыт других стран», предлагали прекращать правовую связь, именуемую гражданством, например, за совершение преступлений [2]. Но у нас нет необходимости в восприятии чужого опыта в этой области, т.к. имеется свой собственный: в советский период нашей истории законодательство предусматривало лишение гражданства, правда, в исключительных случаях и по решению высших органов государственной власти. Как известно, диссиденты, лишённые советского гражданства, в 90-е годы

были восстановлены в гражданстве России [3].

Важно подчеркнуть, что ни упомянутый зарубежный, ни собственный опыт не может быть применен в современной России: это запрещает действующая Конституция Российской Федерации! И органы всех ветвей власти России не вправе ставить «политическую целесообразность» (причем нередко ошибочно истолкованную)

выше требований конституционной законности. Не следует, в частности, забывать, что одной из главных причин «крушения» Советского Союза, названного Президентом РФ В.В. Путиным «крупнейшей геополитической» и «гуманитарной катастрофой» века, было нарушения принципа конституционной законности, утрата в «лихие 90-е» ценностного значения Конституции как Основного Закона государства.

Библиографический список

1. *Бабурина В.Л.* Гражданство Российской Федерации: конституционно-правовая теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2017. 22 с.
2. *Пронякина С.Ю.* Лишение гражданства как особое основание прекращения правовой связи с государством // *Юридические исследования*. 2021. № 10. С. 59–73.
3. *Понизова Е.В.* Лишение гражданства в советский период // *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2013. № 6. С. 120–129.

В.В. Полянский,

кандидат юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного
и административного права Юридического института
Самарского национального исследовательского
университета имени академика С.П. Королева

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Современное геополитическое положение Российской Федерации обострило ряд доктринальных проблем теоретико-правового и конституционно-правового характера, что подтверждается активным поиском правотворческих ресурсов органами государственной власти, президентом России, вылившихся в масштабную конституционную реформу 2020 года. Реформированию подвергнуты многие конституционные институты в системе публичной власти, более того, конституционализировано само понятие публичной власти, хотя это и не привело к его дефинированию.

Наиболее существенными политико-правовыми новациями в этой части реформы стали нормы, направленные на укрепление суверенитета российского государства – о гражданстве (запрете множественного гражданства для должностных лиц разных органов публичной власти), о возможности исполнения решений международных судов и т.п. Весьма интересно, что в процессе обсуждения предложенных Президентом изменений в Конституцию внутренняя так называемая системная и несистемная оппозиция весьма неохотно откликнулась на предложенные изменения, касающиеся множественного гражданства – они просто замалчивались, о них говорилось в обтекаемой форме... И это не случайно – акцентировка на чувствительной проблеме для многих представителей так называемой элиты привлекла бы нежелательное для них внимание широких масс населения, высветило бы сопредельную с гражданством проблему верности гражданина своему государ-

ству (читай – многонациональному народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации – ст. 3 Конституции РФ) [1], ответственности за свой статус как члена всеобщей организации – российского государства.

Подходы разработчиков изменений в Конституцию РФ к форме назревших идей и принципов заставляют задуматься над доктринальными и правовыми последствиями нормативных формул, которые не так однозначны, как представлялось в период принятия Конституции России и обсуждения конституционных новаций. Речь идет не только об актуализированных нормах, но и не затронутых в Законе о поправке к Конституции РФ, содержащихся в её первой и второй главах. В частности, требуют системного анализа непосредственно касающиеся публичной власти и государственного суверенитета нормы статей 3 («Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»), 4 (о территориальных пределах суверенитета, верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов, об обязанности Российской Федерации обеспечивать целостность и неприкосновенность своей территории), 13 (запрет создания и деятельности

общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований...) [2], поскольку они связаны с нормами статей 67 (об обеспечении Российской Федерации защитой своего суверенитета и территориальной целостности), 79.1 (о недопущении Российской Федерацией вмешательства во внутренние дела государства), 80 (об обязанности Президента Российской Федерации принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности), 82 (о защите Президентом суверенитета и независимости, безопасности и целостности государства, верной службе народу), 83 (о полномочиях Президента Российской Федерации формировать Совет Безопасности Российской Федерации в целях охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности) [3]. Часть этих норм являются новеллами либо получили дополнительное политико-правовое развитие.

Приведенные нормы Конституции РФ в сублимированном виде в их системном сравнении демонстрируют некоторую неопределенность в понимании замысла авторов

конституционных норм, которые не согласуются с устоявшимися доктринальными концепциями. Так, в статьях 80, 82, 83 применительно к суверенитету (во всех случаях речь идет о государстве) используется расширение понятийного ряда путем добавления самостоятельного термина «независимость» применительно к Российской Федерации. Между тем в российской правовой доктрине доминирующим является взгляд на государственный суверенитет как верховенство государственной власти внутри государства и ее независимость за его пределами. Очевидно, данные обстоятельства требуют теоретического осмысления новаций в системе конституционных норм с позиций теоретико- и конституционно-правового подходов, выработки логических аргументов в пользу эффективной реализации норм Конституции России в интересах государства, народа. При этом задача выяснения политико-правовой природы государственного суверенитета остается в ряду наиболее злободневных, имея в виду геополитические интересы России.

Кроме указанного, следует отметить, что прошедшие более тридцати лет реформирования российской государственности привели к серьезному переформатированию идеологии правовой науки, в том числе и в части, касающейся сущ-

ности государственного суверенитета, роли публичной власти в его обеспечении, несмотря на имеющиеся в Конституции РФ положения о суверенитете Российской Федерации. Зримый ущерб теории и практике реализации государственного суверенитета принесло и приносит следование западному концепту позитивности идеи существования абсолютного и ограниченного суверенитета. В такой коннотации эта терминология стала распространённой, даже обыденной, в речах ведущих политиков, государственных и муниципальных чиновников, политологов, юристов и т.д.

Не принимается во внимание и то обстоятельство, что помимо государственного суверенитета, выражающегося в верховенстве и независимости государственной власти, она обладает компетенцией, т.е. полномочиями, осуществляемыми в рамках соответствующих предметов ведения. Категория суверенитета с указанными свойствами власти (верховенство и независимость), формирующих ее качественное состояние, и компетенция (совокупность полномочий и предметов ведения) соотносятся как статичная (неизменная, не имеющая количественных параметров) и динамическая характеристики государственной власти. Суверенитет не может делиться, уступаться, делегироваться, как нередко утверждают привер-

женцы идеи ограниченного суверенитета. Суверенитет либо есть, либо его нет [4]. Делегироваться могут полномочия, которые по решению государства (публичной власти) могут быть восстановлены (возвращены), как это сделала суверенная Великобритания, выйдя из состава Европейского Союза. Такое понимание государственного суверенитета защищает государство от идеологической экспансии, разрушения социально-психологической и политической, правовой и нравственной основы защиты независимости государства гражданами, народом. Всякое иное представление о суверенитете ущербно и политически опасно утратой государственности вообще.

Малополезными являются новые структурные подходы к суверенитету путем присвоения каждой сфере экономической, социальной, политической, духовной жизни свойств некоего секторального суверенитета – технологического, цифрового, военного, культурного и т.п. Как публицистические обозначения состояния дел в той или иной области человеческой деятельности они могут существовать, но не должны подменять, заменять, микшировать сущность и содержание государственного суверенитета. По отношению к нему – это гарантии, т.е. средства, инструменты, ресурсы защиты, охраны, обеспечения, ко-

торые находятся в распоряжении публичной власти – государственной и самоуправленческой. В таком качестве публичная власть является инструментом реализации государственного суверенитета.

Не является случайным включение в число изменений норм Конституции положений о некоторых ограничениях возможностей должностных лиц пользоваться предусмотренным ст. 62 правом на двойное (фактически – множественное) гражданство, либо иметь вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, нести бремя запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Проявленная Президентом России политическая воля в отношении указанных решений, вынесение важнейших запретов на конституционный уровень отражает стремление привести нормы Конституции РФ в соответствие с сущностной характеристикой государственного суверенитета как качественного состояния государственной власти, основанной на верности граждан государству, Отечеству (хотя это понятие применительно к верности в Кон-

ституции не используется – в Преамбуле речь идет о «любви и уважении»). Фактически восстановлено понимание верности как качественной характеристики гражданина государства, в том числе в его разнообразных политико-правовых статусах.

Библиографический список

1. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73647918/> (дата обращения: 15.11.2022).

2. Информация Конституционного Суда РФ от 19 октября 2021 г. Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации) подготовлена Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402879492/> (дата обращения: 15.11.2022);

3. Конституция Российской Федерации. URL: <https://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 15.11.2022).

4. Путин рассказал о плохих перспективах стран-колоний // Российская газета. 2022. 9 июня.

М.В. Пресняков,
доктор юридических наук,
профессор кафедры служебного и трудового права
Поволжского института управления имени П. А. Столыпина

КАДРОВЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Я не согласен в том, что это пустой звон. И президента это будет ограничивать, в том числе будущего. Человек пришёл, промямлил что-то невразумительное на консультации и, громко хлопая галошами, удалился в сторону моря тёплого. Такого человек не назначит. И я вас уверяю, в этом есть смысл, на мой взгляд.

В.В. Путин

Система организации публичной власти, которая предусмотрена Конституцией РФ, опирается в основном на сильную президентскую власть. В существующих политико-правовых условиях использование традиционных жестких форм парламентского контроля за действиями Правительства РФ практически невозможно и нет никаких оснований считать, что эта ситуация изменится в ближайшие годы. Поэтому, как нам представляется, необходимо сосредоточиться на «мягких» формах такого контроля, которые можно назвать «партиципаторными» (лат. *participatio* – участие, англ. *participation* – причастность).

В статье речь пойдет о возможном использовании таких форм парламентского контроля при реализации кадровых полномочий. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» некоторые из таких полномочий прямо относит к формам парламентского контроля: например, назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты, его заместителя, а также аудиторов. Однако, на наш взгляд, эти кадровые полномочия парламента должны представлять собой

не форму парламентского контроля, а решения, которые принимаются по его результатам.

Теперь согласно буквальной формулировке ст. 111 Конституции РФ Государственная Дума РФ не дает согласия на назначение Председателя Правительства РФ, а утверждает его кандидатуру. Об этой «игре слов» [1] после внесения соответствующих изменений в Основной закон не писал только ленивый.

Как справедливо отмечает С.Е. Дробот, «изменение формулы «с согласия Государственной Думы» на «утверждение Государственной Думой» кандидатуры главы Правительства не изменило роли парламента в формировании Правительства» [2]. Другие авторы указывают на семантическое несоответствие слова «утверждение» существующему порядку назначения Председателя и членов Правительства РФ: «В словаре понятие «утверждение» – это «окончательное установление, принятие, официальное оформление», т.е. по смыслу более близко к понятию «назначение». Но такой смысл понятия «утверждение» не соответствует конституционной процедуре утверждения Председателя Правительства РФ Государственной Думой» [3, 78].

Но самое главное, что ограничило возможности парламента оказывать действенное влияние на фор-

мирование Правительства, осталось неизменным: Президент РФ вправе после трехкратного отклонения предложенной им кандидатуры Председателя Правительства РФ может назначить его самостоятельно, а заодно и распустить «несговорчивую» палату парламента. Как отмечает А.С. Авакьян, «небольшая радость» в этом заключается в том, что глава государства в этом случае теперь не обязан, как ранее, а только вправе распустить Государственную Думу, но, по сути, это ничего не меняет [1]. Новым полномочием Государственной Думы после внесения поправок в Конституцию РФ является ее участие в определении персонального состава Правительства РФ. Теперь Председатель Правительства РФ представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры своих заместителей и федеральных министров, исключая тех, которые возглавляют так называемые силовые ведомства (к ним мы вернемся чуть позже).

Гораздо более интересным представляется вопрос: что будет в случае неисполнения Государственной Думой РФ своей конституционной обязанности по рассмотрению кандидатуры Председателя Правительства РФ? Основной закон предусматривает, что в течение недели нижняя палата парламента должна либо утвердить, либо отклонить представленную Прези-

дендом РФ кандидатуру. В случае ее отклонения сценарий дальнейших событий понятен, а вот что будет если Дума не приняла никакого решения по кандидатуре в установленные сроки? По всей видимости, глава государства не может назначить на должность Председателя Правительства РФ кандидатуру, не утверждённую Государственной Думой. С другой стороны, правовые последствия предусматриваются Конституцией РФ только применительно к ситуации отклонения представленной кандидатуры. По всей видимости, здесь имеет место опасный правовой пробел и его необходимо устранить либо прямым изменением Основного закона, либо соответствующей правовой позицией Конституционного Суда РФ. Представляется, что поскольку речь идет о невыполнении Государственной Думой РФ своей конституционной обязанности, то предполагаемая ситуация может быть квалифицирована как отклонение предложенной кандидатуры.

Принципиально иной порядок предусмотрен для назначения руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихий-

ных бедствий, общественной безопасности.

Ранее так называемые силовики назначались непосредственно Президентом РФ без какого-либо участия парламента. Теперь п. д.1) ст. 83 и п. к) ст. 102 Конституции РФ предусматривается проведение консультаций с Советом Федерации перед принятием главой государства такого решения. При этом какие-либо правовые последствия таких консультаций и правовая природа акта Совета Федерации о проведении консультаций Основным законом не оговариваются.

В доктрине отношение к предложенному Президентом механизму консультаций при назначении высших должностных лиц довольно сложное: некоторые авторы видят в этом несомненный плюс для парламента и эффективности организации государственной власти в целом [4]. Другие отмечают, что «с юридической точки зрения механизм сдерживания выбора кандидатуры ничтожен, т.к. Президент РФ принимает окончательное решение по назначению кандидатуры» [3]. Отмечается «декоративно-имитационный» характер проводимых консультаций [5].

Ранее этот вопрос вообще ни с кем не обсуждался, поэтому такой механизм является шагом вперед по направлению к усилению кадровых полномочий парламента. На-

верное, это так: даже совещательная роль, отведенная Совету Федерации, лучше, чем ничего, поскольку позволяет ему, по меньшей мере, быть услышанным. Этого не скажешь в отношении другой кадровой «новеллы» 2020 г. – назначении прокуроров РФ Президентом РФ после проведения консультаций с Советом Федерации. Ранее полномочие назначать Генерального прокурора и заместителей Генерального прокурора РФ всецело принадлежало верхней палате парламента. В ходе конституционной реформы оно было фактически изъято из компетенции Совета Федерации и передано Президенту РФ.

Согласно обновленной в ходе конституционной реформы 2020 г. ст. 103 Основного закона, к ведению Государственной Думы Федерального Собрания РФ, помимо прочего, относятся следующие полномочия, связанные с формированием кадрового состава органов государственной власти:

- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;

- кроме того, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Государственная Дума назначает пять членов Центральной избирательной комиссии РФ.

У Совета Федерации остались полномочия по назначению:

- Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ;

- Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;

- пяти членов Центральной избирательной комиссии РФ.

Прерогативными кадровыми компетенциями, т.е. осуществляемыми исключительно парламентом, являются только полномочия по назначению на должность и освобождению от должности Уполномоченного по правам человека и членов ЦИК. Все остальные кадровые полномочия реализуются Государственной Думой и Советом Федерации во взаимодействии с иными органами государственной власти, прежде всего с Президентом РФ.

Наиболее простой вариант такого взаимодействия заключается в том, что глава государства выдвигает кандидатуру на замещение соответствующей должности, а Государственная Дума принимает ее или нет. Подобным образом происходит назначение на должность Председателя Центрального Банка РФ, утверждение в должности Председателя Правительства РФ, а также его заместителей и федеральных министров (в последнем случае кандидатуры предлагает Председатель Правительства). Такой порядок имеет свои недостатки, поскольку парламент фактически лишен возможности участвовать непосредственно в выборе кандидата на замещение государственной должности и вынужден выбирать «из чего дают».

Однако взаимодействие различных ветвей власти при решении кадровых вопросов может быть многоуровневым, предусматривающим обратные связи. Например, кандидатура заместителя Председателя Счетной Палаты (автор позволил себе привести положения Закона о Счетной палате в соответствие с действующей Конституцией РФ) представляется в Государственную Думу Президентом РФ, однако последний «выбирает» ее из числа кандидатур, внесенных Советом Государственной Думы по предложениям фракций в Государствен-

ной Думе (вносится не менее трех кандидатур). И только в том случае если ни одна из них не устраивает Президента РФ, он может предложить свою и представить ее для назначения Государственной Думе.

Иными словами, в данном случае окончательный выбор претендента на замещение должности Председателя Счетной Палаты остается за главой государства. Однако полномочие Государственной Думы по назначению на должность (либо отказу в нем) в отличие от порядка утверждения кандидатуры Председателя Правительства РФ и федеральных министров ничем не ограничено и при отклонении представленной кандидатуры Президент РФ может лишь предложить иную кандидатуру.

В целом, как нам представляется, такой «многоступенчатый» отбор кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной Палаты, его заместителя и аудиторов больше соответствует принципу разделения властей, чем прямое выдвижение кандидата главой государства. И, по нашему мнению, ничто не мешает распространить ее на иные случаи назначения Государственной Думой высших должностных лиц. Например, кандидатуры Председателя Правительства РФ, Председателя ЦБ РФ могут выбираться Президентом исходя из предлагаемых нижней палатой

парламента. Разумеется, Конституция РФ не допускает ограничения дискреционных полномочий главы государства при выдвижении указанных кандидатур только теми лицами, которые предлагаются Государственной Думой, поэтому необходимо предусмотреть право Президента РФ предложить иную кандидатуру. В таком же виде это нисколько не противоречит Основному закону и может быть предусмотрено даже на уровне Регламента Государственной Думы РФ.

Еще один проблемный момент в реализации кадровых форм парламентского контроля связан с освобождением от должности назначенных Государственной Думой лиц. Необходимо отметить, что регламентные нормы осуществления этих кадровых полномочий Государственной Думы РФ в основном сосредоточены на процедуре назначения на должность (утверждение) и практически не регулируют вопросы освобождения от замещаемых должностей. Между тем, очевидно, что именно вопрос о прекращении полномочий по результатам проведенных контрольных процедур больше всего соответствует смыслу парламентского контроля. Равным образом недопустимо произвольное «увольнение» лица, замещающего соответствующую должность, и отсутствие возможности освободить его от должности в случае призна-

ния его работы неудовлетворительной. Между тем, именно эти две крайности характерны для существующей системы кадрового парламентского контроля.

Например, согласно Конституции Российской Федерации, Председатель Банка России назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой РФ по представлению Президента РФ. Между тем, Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в ст. 14 содержит исчерпывающий и очень ограниченный перечень оснований досрочного освобождения последнего от должности, ни одно из которых не связано с эффективностью исполнения им своих обязанностей.

При этом употребление в названной статье выражения «может быть освобожден от должности только в случаях» свидетельствует, что «увольнение» Председателя Центрального Банка РФ не может быть политическим актом, обусловленным инициативой Президента РФ и нижней палаты Парламента. Поэтому и Глава государства, и Государственная Дума при принятии решения о досрочном освобождении от должности Председателя Банка России оказываются связаны ст. 14 названного выше закона.

На наш взгляд, закон должен предусматривать возможность

освобождения от должности Председателя Центрального Банка РФ в связи с неудовлетворительной работой последнего. И такое основание прекращения его полномочий должно быть взаимоувязано с процедурами парламентского контроля, прежде всего, с рассмотрением отчетов Центрального Банка РФ и заслушиваний докладов его Председателя.

Возможен такой вариант решения этого вопроса: придя к выводу о неудовлетворительных результатах работы Банка России, Государственная Дума обращается к Президенту РФ с инициативой освобождения Председателя Центрального Банка РФ от должности. Глава государства выносит представление об освобождении его от должности или не соглашается с парламентом (Конституция РФ предусматривает самостоятельное принятие такого решения Президентом РФ). На основании указанного представления Государственная Дума принимает соответствующее решение.

Библиографический список

1. *Верещагин А., Румак В.* Слово «власть» не должно пугать [Интервью с С.А. Авакьяном] // Закон. 2020. № 12. С. 8–16.
2. *Дробот С.Е.* Формирование Правительства РФ: новый порядок и старые проблемы // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. Томск, 2021.
3. *Ибрагимов О.А.* Конституционно-правовые проблемы формирования Правительства Российской Федерации // Академическая мысль. 2021. № 1(14). С. 78.

Другая крайность – немотивированное освобождение от должности лиц, замещающих государственные должности, что является, своего рода, их политической ответственностью. Например, член Правительства может быть «без объяснения причин» освобожден от замещаемой должности Президентом РФ, при чем без всякого участия Государственной Думы, которая утвердила его кандидатуру для назначения на должность. Это положение дел в условиях существующей системы организации власти в России изменить не представляется возможным, однако можно предусмотреть инициативное выдвижение Думой предложения (представления) об освобождении федерального министра от должности по результатам парламентского контроля. Разумеется, это не будет обязывать Президента Российской Федерации принять соответствующее решение, однако такой «партиципаторный» кадровый контроль в отношении членов Правительства РФ также мог бы оказаться полезным.

4. *Конджакулян К.М.* Правовые основы суперпрезидентства в Российской Федерации: новые конституционные изменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 42–45.

5. *Кондрашев А.А.* Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18–29.

Е.В. Колесников,
доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

З.Г. Пенжалиев,
преподаватель кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРАВИТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБОРОНЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В современный период России приходится сталкиваться с огромными вызовами в различных сферах (например, политической, информационной, экономической и др.). Существует множество факторов, которые российское руководство не может оставить без внимания: появление вблизи от государственных границ иностранных военных баз НАТО (в Польше и государствах Балтии и Румынии), распространение оружия массового поражения, возникновение военных конфликтов вблизи Российской Федерации. Все они с неизбежностью приводят к необходимости отстаивания своих интересов за пределами государства, с одной стороны, с другой – подчеркивают важность консолидированного противодействия недружественным странам, посягающим на внутреннюю безопасность и спокойствие.

Обязанность по обеспечению обороны и безопасности традиционно возлагается на государство и его органы.

Для непосредственного выполнения функции по обеспечению обороны и безопасности Российской Федерации в системе исполнительной власти в соответствии с законом образуются государственные органы обеспечения безопасности, общее руководство которыми осуществляет Президент РФ.

Важную роль в обеспечении обороны и безопасности играют Вооруженные Силы России, которые даже в мирное время участвуют в решении важнейших политических задач. Это подтверждается положением Федерального закона «Об обороне» о том, что «в целях обороны создаются Вооруженные Силы Российской Федерации».

Однако в системе государственных органов (государственном механизме) обеспечения обороны и безопасности Вооруженные Силы относятся к материальным (вещественным) придаткам, т.е. к субъектам, выполняющим решения высших органов государства. Объявляется это тем, что хоть они и являются частью системы публичной власти наделенных государственно-властными полномочиями, относятся к исполнительной власти, но лишены самостоятельности в своей деятельности. Реализуют возложенные на них функции и задачи только по приказу главы Российского государства и подотчетны ему, как Верховному Главнокомандующему Вооруженными Силами.

Президент, являясь главой государства и гарантом Конституции РФ, и, соответственно, суверенитета, государственной независимости и территориальной целостности, является одним из ключевых субъектов обеспечения обороны и безопасности Российско-

го государства. Иными словами, его конституционной обязанностью является принятие мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной безопасности.

Деятельность Президента в области обороны и безопасности определяется российской Конституцией и федеральными законами «Об обороне», «О безопасности», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» и других. В них содержатся основополагающие нормы, определяющие направления деятельности главы государства в этой сфере.

Положения вышеназванных нормативно-правовых актов характеризуют Президента как Верховного Главнокомандующего. Установленные законом положения определяют его компетенцию: введение военного положения, объявление мобилизации, военный призыв, назначение высшего командования вооруженных сил, назначение министра обороны, других министров силовых служб, которые подчиняются лично главе государства, присваивание высших воинских званий, утверждение военной доктрины.

Значительную часть своих решений в этой области глава государства осуществляет, выпуская традиционные подзаконные акты – указы и распоряжения (ч. 1 ст. Конституции РФ). Согласно законодательству

Президент, как Верховный Главнокомандующий, издает директивы и приказы (ч. 2 ст. 13 Федерального закона «Об обороне»), обязательные для исполнения только Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Правительство России в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», федеральными законами также осуществляет меры по обеспечению обороны и безопасности и несет в пределах своей полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил. В отличие от Президента функции Правительства РФ в сфере организации обороны связаны с реализацией мер экономического и мобилизационного характера. Оно организует оснащение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой, обеспечивает их материальными средствами, ресурсами и услугами; организует выполнение государственных программ вооружения и развития оборонно-промышленного комплекса, предоставление социальных гарантий военнослужащим.

Анализируя вышеперечисленные prerogatives Президента и Правительства РФ, можно прийти к выводу о том, что их основ-

ные полномочия в области обороны и безопасности осуществляется через Вооруженные Силы, прежде всего через финансирование, материально-техническое оснащение, проведение частичной или полной мобилизации.

В федеративной России использование Вооруженных Сил на всей территории в целом и в отдельном ее субъекте в частности является мощным (при введении экстраординарных режимов – чрезвычайного и военного положения), но необходимым инструментом, обеспечивающим эффективное функционирование всего государственного механизма в условиях политического, экономического или социального кризиса, важнейшим фактором сохранения территориальной целостности страны.

Успешное продвижение в этом направлении возможно лишь в том случае, если различные ветви власти будут тесно взаимодействовать между собой.

Несмотря на относительно широкое нормативно-правовое регулирование отношений в сфере обеспечения обороны и безопасности имеются некоторые проблемы в процессе применения и оснащения Вооруженных Сил. Недостаточная регламентация этой важнейшей группы общественных отношений может создать условия, при которых военная сила станет применяться

неправомерно, необоснованно или несоразмерно, т.е. не будет полноценно обеспечена оборона и безопасность. Учитывая, что Вооруженные Силы являются мощным и эффективным оружием осуществления обороны и безопасности, общественные отношения с их участием должны укладываться в жесткие законодательно-правовые рамки, поскольку использование противоправных средств противоречит самой сути демократического строя.

В связи с этим в первую очередь считаем необходимым обратить внимание на отведенное время для утверждения президентского указа о введении военного положения российским парламентом. На наш взгляд, продолжительность времени по утверждению президентского указа, слишком велика. Как вытекает из действующего законодательства, время утверждения президентского указа, о введении военного положения Парламентом Российской Федерации составляет 48 часов. Длительный срок его утверждения может сыграть против системы обеспечения безопасности, т.е. лишить возможности применения необходимых мер, обусловленных российским законодательством в режиме военного положения при внезапном вооруженном нападении извне. Кроме того, за парламентом остается право на отказ в утверждении указа президента, что ли-

шает его правовой формы закона, т.е. решение о введении военного положения и военное положение прекращают свое действие со следующего дня после дня принятия такого решения Советом Федерации. При этом в истории России имеется достаточно таких инцидентов. В качестве подобного примера можно привести внезапное вторжение фашистской Германии на территорию Советского Союза в 1941 г. в целях реализации планов вражеской агрессии под кодовым названием «операция Барбаросса». В современных условиях при наличии у Российской Федерации различных разведывательных систем такое нападение практически невозможно без применения ракетно-ядерного оружия или воздушного нападения. Отметим при этом, что не столько принципиально, в какой форме может протекать подобное нападение, сколько сам факт внезапности нападения.

Поскольку даже современная российская Конституция 1993 г. предусматривает введение военного положения указом Президента РФ, т.е. подзаконным нормативно-правовым актом, можно предположить, что при возникновении агрессии против Российского государства или непосредственной угрозы такой агрессии возникнет необходимость экстренного принятия документов, регулирующих данные обществен-

ные отношения. В таком случае обычная законотворческая процедура может оказаться неэффективной ввиду достаточной продолжительности во времени. Особую актуальность данному вопросу придает то, что в условиях действия военного положения может возникнуть ситуация, когда требуется экстренное принятие закона, а нормальное функционирование представительных органов государственной власти ввиду военных действий невозможно или затруднено. Поэтому, возможно, в условиях военного положения стоит наделить главу государства, являющегося Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, полномочиями органа законодательной власти, для того чтобы принимать в рассматриваемых условиях подзаконные акты по различным вопросам реализации военного положения, т.е. указы, имеющие форму и силу закона. Это предоставило бы ему широкие и достаточные возможности для выхода государства из столь сложной ситуации, которой, несомненно, является состояние войны. При этом издаваемые чрезвычайные акты президента в период режима военного положения не должны противоречить основам конституционного строя и российским законам.

Считаем необходимым наделить Президента как Верховного Главнокомандующего Вооружен-

ными Силами правом применения вооруженной силы. В этой связи определить в качестве основания единоличного принятия такого решения следующие факты:

1) агрессия против Российской Федерации или ее союзников;

2) совершение против граждан России крупных террористических актов в России и на территориях иностранных государств.

Таким образом, полагаем, что законодательно необходимо наделить Президента РФ правом принимать решение единолично сразу после получения информации о совершении агрессии, применении против России военной силы и принимать необходимые меры в интересах государства и общества.

Также следует определить алгоритм действий в ситуации, когда глава государства по каким-либо причинам не может издать указ о введении военного положения даже при наличии формальных оснований для его введения. В этой связи необходимо подумать о наделении такими полномочиями Совета Безопасности РФ. Однако это возможно только при совершенствовании Конституции РФ и законодательства. Но такой легитимизации возможности нет. В части 3 ст. 92 рассматриваемого конституционного акта четко установлено, что во всех случаях, когда Президент не в состоянии выполнять

свои обязанности, его полномочия временно исполняет Председатель Правительства. Однако сам порядок перехода и перечень (в том числе в области обороны) президентских полномочий Председателю российского Правительства нормативно нигде не регламентирован, что, на первый взгляд, создает правовую коллизию в этой сфере.

Однако этот пробел, как утверждает Конституционный Суд РФ, восполняется указами главы государства. В своем обосновании Конституционный Суд устанавливает, что в соответствии со статьей 80 Конституции РФ Президент является гарантом российской Конституции и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит конституционным нормам издание им указов, выполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам.

Иными словами, Президент Российской Федерации имеет право на издания так называемых «восполняющих» указов по любым вопросам в тех случаях, когда существуют реальные пробелы и коллизии в правовом регулировании. В качестве одного из таких

примеров можно привести ситуацию, когда в 1996 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин передал власть, при том в полном объеме, включая контроль над стратегическими ядерными силами и тактическим ядерным оружием («ядерную кнопку») председателю Правительства В.С. Черномырдину.

Казалась бы, что Конституционный Суд сформировал достаточно убедительную и взвешенную позицию по отношению «восполняющих» президентских указов. Тем не менее возникает вопрос, как быть, если вдруг наступит неожиданная смерть Президента и возникнет необходимость введения военного положения? В этой связи, на наш взгляд, в целях недопущения приостановки жизнедеятельности всего государственного механизма целесообразно законодательно закрепить и детально регламентировать порядок перехода полномочий Президента Российской Федерации к Председателю Правительства. Представленное в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» положение (ст. 27) о случаях исполнения обязанности Президента, на наш взгляд, характеризуется значительной обобщенностью и неопределенностью. В связи с чем необходима конкретизация ее содержания, что позволит эффективнее применять административно-право-

вые и другие меры по регулированию государственного управления в условиях военного положения.

Установление правовых основ порядка принятия решений о применении Вооруженных Сил РФ внутри государства поможет укреплению конституционализма в России, уменьшит субъективизм в принятии данных ответственных решений.

Приведение основ законодательства в сфере обороны и безопасности в соответствие с основными принципами и нормами международного права создаст условия для приведения российского законодательства в соответствие с нормами международного права, окажет позитивное воздействие на деятельность армии и военнослужащих.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (с посл. изм.) // СЗ РФ. 1996. № 23, ст. 2750; 2020. № 50, ч. 3, ст. 8074.
2. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45, ст. 7061.
3. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5, ст. 375; 2017. № 27, ст. 3924.
4. Указ Президента РФ от 19 сентября 1996 г. № 1378 «О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».
5. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2002. № 7, ст. 635.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным указом» // СЗ РФ. 1996. № 19, ст. 2320.

М.Ф. Косолапов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ: ПРЯМЫЕ И ОБРАТНЫЕ СВЯЗИ

Проблемы функционирования публичной власти всегда находились в поле зрения научных интересов профессора В.И. Радченко от вопросов функционирования отдельных институтов публичной власти Российской Федерации [1] до вопросов обеспечения государственной целостности Российской Федерации [2]. В целом ряде работ им в том числе рассматривались и актуальные вопросы обеспечения государственного суверенитета РФ [3, с. 154–157].

Вопросы государственного суверенитета всегда находились в центре научного интереса, но в некоторые исторические моменты интерес к ним значительно возрастал. В настоящее время внимание со стороны юридической доктрины к вопросу трансформации государственного суверенитета фокусируется на прогрессирующей тенденции усиления влияния на большинство сфер внутригосударственной деятельности и государственных институтов со стороны международных организаций и их органов, а также на формировании международных стандартов в сферах, затрагивающих суверенные права государств и т.д.

Действительно, достаточно широкий спектр элементов, составляющих саму сущность категории «суверенитет», уже можно назвать интернационализированными: отдельные области правового регулирования (например, права человека), экономическая деятельность государства (экономический, финансовый суверенитет), обеспечение безопасности. Классическая трактовка сущности суверенитета предполагает, что государства в силу данного политико-правового свойства обладают исключительным верховенством на своей территории и в международных отношениях,

свободны от подчинения какой бы то ни было внешней политической воли [4, с. 54]. Следовательно, определение правового статуса индивида относится к исключительному ведению соответствующего государства, и любое внешнее влияние на этот процесс может быть расценено как нарушение государственного суверенитета и принципа невмешательства во внутренние дела.

В последние десятилетия был принят солидный перечень международных документов с широким кругом участников, закрепляющих как общий правовой статус человека и гражданина, так и статус конкретных категорий граждан. Являющийся по своей природе договорным или рассматривающийся как общепризнанный, этот свод норм налагает на государства конкретные обязательства по их выполнению, т.е. фактически воспринимается как международный стандарт.

Базируясь на этом основании, сторонники альтернативной концепции делают акцент на приоритетном значении прав и свобод человека перед принципом государственного суверенитета, исходя из примата международного регулирования этих отношений над национальным правом. Логическим следствием такой позиции может стать «возможность вмешательства во внутренние дела государства в случае установления нарушения

универсальных стандартов прав человека» [5, с. 47].

Права человека на сегодняшний момент находятся в перманентной повестке дня международного сообщества и можно сказать, что они заложили основу для возникновения новых (или придали новое измерение существовавшим) направлений межгосударственного сотрудничества и международной стандартизации (демократия, обеспечение мира и безопасности, экология и т.д.) [6, с. 41].

При рассмотрении вопроса о влиянии процесса универсализации прав и свобод человека на реализацию принципа государственного суверенитета невозможно обойтись без обращения к положениям внутригосударственного и прежде всего конституционного права. Наибольшее значение при этом приобретают две конституционные нормы: согласно ст. 2 Конституции РФ, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства», и ч. 1 ст. 17, где провозглашено, что «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права». В современном конституционном праве подобный подход

к правовому регулированию прав и свобод характерен для большинства демократических государств.

Логическим продолжением приведенных выше конституционных норм можно считать ч. 3 ст. 46, в которой Конституция РФ предусматривает право на обращение граждан и других физических лиц, находящихся на территории Российской Федерации, правом в соответствии с международными договорами обращаться в международные органы по защите прав при условии исчерпания внутригосударственных средств защиты.

Тенденцию к реформированию классической трактовки принципа государственного суверенитета не стоит рассматривать как самоцель. Речь скорее идет о смене ценностных приоритетов современных государств в сторону более эффективной реализации защиты прав и свобод человека.

Признавая юрисдикцию международных контрольных органов, государство создает условия того, что единичные сбои во внутригосударственном механизме защиты прав будут компенсированы, и права человека будут гарантированно защищены. Тем самым достигается закрепленная в Конституции высшая ценность прав и свобод без ущерба интересов государства в целом.

На сегодняшний день наличие международного механизма защиты

прав человека ни в коей мере не может составить конкуренцию существующим внутригосударственным гарантиям. Государство остается основным субъектом, на котором лежит обязанность признания, соблюдения и защиты прав человека. В принципе, формирование и реализацию прав и свобод человека невозможно представить вне государства, независимо от того, в какой степени они закреплены на международном уровне.

Каталог прав и свобод на внутригосударственном уровне, в силу объективных причин, как правило, выше международного. Международные стандарты прав человека, из-за экономических, культурных, правовых особенностей государств, будет носить усредненный, минималистичный характер, охватывая только основные, наиболее важные для индивида права и свободы, в отношении которых государства достигли консенсуса.

Из практики функционирования международного контрольного механизма также можно сделать вывод, что триггером последующего развития международного стандарта прав человека являются объективные изменения внутригосударственной ситуации. В этом плане можно согласиться с мнением Ю.А. Тихомирова о первичном юридикообразующем значении внутреннего права, поскольку именно

суверенитет государства предопределяет правообразование внутри и вне разных сфер жизни государства [7, с. 3–12].

Также необходимо отметить, что в некоторых случаях содержание и реализация международных стандартов в области прав человека зависят от внутригосударственных условий. В этом плане показательна ст. 2 Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Согласно ч. 1 указанной статьи Пакт возлагает на каждое государство обязательство «принимать в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенное полное осуществление» провозглашенных в нем прав. Часть 3 Пакта делает оговорку о том, что «развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав и свобод человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами». Таким образом, развивающиеся страны получили возможность претворять положения акта постепенно, исходя из своих социально-экономических условий. При этом Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своей практике большое значение придает концепции «постепенного проведения в жизнь» соответствующих прав и свобод при

оценке выполнения государством закрепленных в Пакте [8].

В некоторых случаях в качестве признака ограничения государственного суверенитета в связи с защитой прав человека приводится аргумент существования международных контрольных органов в этой области, в том числе с правом принятия решений, обязательных для исполнения государствами-участниками. Сегодня на международном уровне действительно существует достаточно разветвленная и неоднородная по своей природе система органов и организаций. На универсальном уровне это, как правило, система самостоятельных по отношению друг к другу комитетов, являющихся квазисудебными органами. Создание таких органов предусматривается специальным договором (или иным международным актом) или их правовой статус включен в текст соответствующего договора по правам человека.

Несомненно, существование контрольных международных органов никак не отменяет классического представления о государственном суверенитете. Международный механизм, в том виде в котором он существует на данный момент, не располагает необходимыми возможностями самостоятельно гарантировать реализацию и защиту прав и свобод человека. Природа данных органов носит по отношению к вну-

тригосударственному механизму защиты субсидиарный характер.

Таким образом, установление международных стандартов имеет вторичный, производный от внутригосударственных стандартов прав человека, характер. Государство, при заключении договора в области прав человека, дает согласие только на то, что не будет противоречить

его Основному закону. Относительно конституционного закрепления права на обращение в международные органы за защитой своих прав, то его также не стоит рассматривать как умаление государственного суверенитета, а скорее как способ достижения государством провозглашенных в Конституции РФ правовых ценностей [9, с. 63].

Библиографический список

1. *Радченко В.И.* Президент Российской Федерации в системе разделения властей: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995.
2. *Радченко В.И.* Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.
3. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / Б.С. Эбзеев, С.Л. Красноярецев, И.В. Левакин, В.И. Радченко; отв. ред. Б.С. Эбзеев. М.: Экономика, 2005.
4. Курс международного права: в 7 т. Т. 2. Основные принципов современного международного права / Г.В. Игнатенко, В.А. Карташкин, Б.М. Клименко и др. М.: Наука, 1989.
5. *Габрелян Э.В.* Суверенитет и права человека в условиях глобальной модернизации // Правоведение. 2013. № 4(309).
6. *Косолапов М.Ф.* Принцип демократии: транснациональное измерение // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3.
7. *Тихомиров Ю.А.* Глобализация: взаимовлияние внутреннего и международного права // Журнал российского права. 2002. № 11.
8. General comment No. 1: Reporting by States parties. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4756&Lang=ru (дата обращения: 20.22.2021).
9. *Грачева С.А.* Конституционный путь к доктрине субсидиарности в международном праве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 1.

Е.В. Комбарова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РЕЖИМА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права имени профессора И.Е. Фарбера, почетный работник прокуратуры Российской Федерации, почетный работник сферы образования Российской Федерации Василий Иванович Радченко являлся представителем саратовской школы конституционного права. Василий Иванович не только стоял у истоков создания Института прокуратуры Саратовской государственной академии права и был талантливым руководителем, но и внес значительный вклад в развитие конституционных идей о проблемах и способах обеспечения государственной и территориальной целостности Российской Федерации, о роли и значении органов единой публичной власти.

В своих выступлениях он неоднократно говорил о том, что в настоящее время Российское государство сталкивается с проблемами, требующими немедленного реагирования именно со стороны органов публичной власти. К ним следует отнести пандемию новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и вызванные ею эпидемиологические реалии, проведение специальной военной операции по демилитаризации и денацификации Украины, что повлекло беспрецедентное санкционное давление на Российскую Федерацию в 2022 г. со стороны западных государств. По данным зарубежного источника, по состоянию на 9 ноября 2022 г. против Российской Федерации с 2014 г. введено 12 747 ограничений, 10 052 из них принято после начала специальной военной операции на Украине [1]. Безусловно, основную роль в решении острых

вопросов современности отводится органам публичной власти Российской Федерации.

В первую очередь следует отметить, что понятие «публичная власть» приобрело новую трактовку в связи с внесением поправок в Конституцию РФ 1993 г. в 2020 г. [2] В частности, ст. 132 Основного Закона дополнена положением о вхождении в единую систему публичной власти органов государственной власти и органов местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [3] также устанавливает их взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Как правильно отмечается в заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г., «принцип единства системы публичной власти предполагает согласованное действие различных уровней власти как единого целого во благо граждан» [4]. Следовательно, в реагировании на новые вызовы, брошенные российскому государству и его народу, должны участвовать все органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Объединение органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти актуа-

лизовало проблему их системного взаимодействия и установления общей цели их деятельности. Целями деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти согласно российскому законодательству, являются «наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), «соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства» (ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» [5]); «наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»); «решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» (ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6]). В данном случае мы видим, как законодатель устанавливает знак равенства между категориями «интересы населения» и «соблюдение защита

прав и свобод человека и гражданина», однако не решает реализации потребностей общественного развития. Ведь создание эффективной системы публичной власти – это стратегическая цель, стоящая перед государством и должна эффективно решать задачи именно в интересах населения.

Поскольку ст. 3 Конституции РФ устанавливает принадлежность власти в России ее народу, представляется логичным вывод о том, что публичная власть – «это власть, выделенная от народа и конституционно правонаделенная народом на осуществление полномочий от своего имени» [7, с. 123]. Таким образом, полномочия органов публичной власти должны быть направлены на реализацию конституционных норм, защиту конституционных ценностей именно в интересах населения и это должно быть единообразно отражено во всех нормах, регламентирующих конституционно-правовой статус органов публичной власти России.

На пороге 2020 г. в мире сложилась угрожающая всему человечеству эпидемиологическая ситуация, связанная с распространением вируса COVID-19 (коронавирус), которая была обозначена Всемирной организацией здравоохранения как пандемия. Абсолютно точно ситуацию можно охарактеризовать как чрезвычайную в области здравоохранения,

экономики, права, политической и социальной сфере, имеющую международное значение. С точки зрения конституционного права пандемия COVID-19 вызвала необходимость введения в действие особых конституционно-правовых режимов, таких как чрезвычайное положение, в масштабах стран и отдельных их территорий.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [8] определяет чрезвычайную ситуацию как «обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей». В свою очередь предупреждение чрезвычайной ситуации направлено на уменьшение риска ее возникновения, сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае ее возникновения. Закон устанавливает три режима функционирования органов управления – повседневной деятельности, повышенной готов-

ности и чрезвычайной ситуации. Следовательно, режим повышенной готовности предусматривает введение мер, призванных предупредить наступление чрезвычайной ситуации. Установление данного режима в Законе вполне оправданно, поскольку позволяет избежать ситуации более жесткого ограничения прав и свобод человека, а также глубоких негативных последствий, сказывающихся на жизни и здоровье граждан, экономике страны в целом или ее регионов.

Основная роль отведена органам исполнительной власти, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В то же время глава II Закона закрепляет полномочия всех органов публичной власти в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, исходя из принципа разделения властей, закрепленного Конституцией РФ.

Реализацию режима повышенной готовности в России, установленного Законом, можно проследить на примере предотвращения пандемии COVID-19. Прежде всего необходимо отметить, что Россия, как и большинство стран мира, столкнулась с данной угрозой впервые. В связи с этим необходимые меры разрабатывались и принимались быстрыми темпами с учетом ежедневно меняющейся

ситуации. Президент РФ, как глава государства, определяющий основные направления внутренней и внешней политики, гарант Конституции РФ, прав и свобод человека, действующий в рамках конституционных полномочий, издал Указ «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [9]. Указ восполнил пробел в российском законодательстве относительно предотвращения последствий пандемии и позволил принять экстренные меры, такие как приостановка деятельности отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей; особый порядок передвижения физических лиц и транспортных средств. Данные меры коснулись непродовольственных магазинов, туристических фирм, санаториев, кафе, ресторанов. Продолжительный период был объявлен Указом Президента РФ нерабочим [10]. Как отмечает П. А. Астафичев, Конституционный Суд РФ не раз подчеркивал право главы государства на опережающее правотворчество [11, с. 113]. В данной ситуации оно сыграло ключевую роль.

В то же время на совещании с руководителями субъектов РФ Президентом РФ были определены ключевые вопросы противодействия

распространению новой коронавирусной инфекции на территории страны: борьба с распространением эпидемии коронавируса, защита здоровья и жизни, безопасность людей, обеспечение устойчивости экономики, сохранение занятости и доходов граждан [12]. Особое внимание Президентом РФ уделено поддержке семей с детьми, оказавшимися в трудной ситуации в связи с эпидемиологической обстановкой. На основании указов главы государства им была оказана материальная поддержка [13, 14, 15], что согласуется с новой поправкой, внесенной в Конституцию РФ, где согласно ст. 67.1 дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России.

По итогам данных Правительству РФ поручений был разработан План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Они включили в себя следующие направления: поддержка отраслей экономики, оказавшихся в зоне риска; поддержка малого и среднего предпринимательства; обеспечение товарами первой необходимости и поддержка населения; общесистемные меры [16]. В апреле 2020 г. Правительством РФ были утверждены правила поведения, обязательные

для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации [17]. Анализ данных документов показал, что направления государственной политики в период пандемии COVID-19 были направлены на нахождение баланса интересов между ограничениями конституционных прав и свобод человека и предотвращением распространения вирусной инфекции, сказывающейся на реализации таких прав личности, как право на жизнь и охрану здоровья.

С целью восстановления социальных и экономических прав российских граждан, ограниченных антивирусным законодательством, постановлениями Правительства РФ были предприняты следующие меры: выделены субсидии из федерального бюджета субъектам малого и среднего предпринимательства; российским кредитным организациям на обеспечение отсрочки платежа по кредитам и др. В рамках своих полномочий Правительство РФ обеспечило согласованные действия органов исполнительной власти всех уровней. В частности, на основании Постановления «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [18] были созданы оперативные штабы при территориальных органах Министерства Российской

Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в чью компетенцию входили оценка ситуации на территории субъекта Российской Федерации и разработка соответствующих мер реагирования.

Федеральное Собрание РФ, как орган законодательной власти, в связи с угрозой быстрого распространения коронавирусной инфекции, внесло ряд дополнений в федеральные законы, в частности в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», дополнив ст. 1, содержащую понятие чрезвычайной ситуации, «распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих» [19]. 30 декабря 2020 г. был принят Федеральный закон № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» [20].

В 2020 г. в субъектах Российской Федерации вместо введения режима карантина указами высших должностных лиц или постановлениями высших органов государственной власти было принято решение о введении на своих территориях режима повышенной готовности [21]. 39 из 85 субъектов РФ признали, что пандемия коронавирусной инфекции – это обстоятельство непреодолимой силы (форс-мажор). Каждый

субъект РФ определял степень регулируемости нормативного процесса самостоятельно, но в большинстве нормативных актов отсутствовал принцип закрепления участия граждан в соблюдении данных норм, иначе говоря, соблюдать режим гигиены, который очень влиял на распространение COVID-19. Стоит также отметить, что отсутствовал единый скоординированный нормативный подход по вопросу применяемых неотложных мер в целях ликвидации угроз в области санитарно-эпидемиологического благополучия граждан, связанных с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19). Россия столкнулась с огромным количеством актов, которые были приняты как на уровне федерации, так и на уровне субъектов РФ, иногда противоречащие друг другу, например акты г. Москвы и Московской области. В связи с этим, на наш взгляд, целесообразнее при чрезвычайных ситуациях передавать полномочия специальному органу власти, скажем, оперативному штабу, который отслеживал бы ситуацию в каждом субъекте РФ и давал бы поручения, сконцентрировав на себе компетенции органов государственной власти субъектов РФ в виде полномочий субъектов РФ или федеральных полномочий, делегированных субъектам Федерации для проведения единой политики и принятия еди-

ных правил и правотворчества с целью предотвращения чрезвычайных ситуаций.

24 февраля 2022 г. началась специальная военная операция России по защите Донецкой и Луганской Народных Республик. Преувеличить значение данного события невозможно. Проведение специальной военной операции на Украине является неотложной мерой для обеспечения внешней безопасности Российской Федерации. 19 октября 2022 г. В.В. Путин на заседании Совета безопасности РФ сообщил, что ввел на территориях Южного и Центрального округов режим повышенной готовности, подписав Указ «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756» [22]. В данном акте главы государства указано, что главы субъектов РФ и уполномоченные органы исполнительной власти в рамках режима повышенной готовности наделены широкими полномочиями, чтобы справиться с имеющейся угрозой, им предоставлена определенная автономность в принятии мер по охране важных для населения и государства объектов, а также введении на части из них особого режима работы, который позволит обеспечить их должное функционирование. Стоит отметить, что главы субъек-

тов РФ переходят к прямому управлению муниципалитетами, всеми федеральными органами, которые находятся на территории региона, и, безусловно, вся ответственность ложится на высшее должностное лицо региона, которое не должно перекладывать полномочия на своих заместителей. Решения, которые примутся главами субъектов РФ в соответствии с указом В.В. Путина, будут обязательны для органов местного самоуправления и исполнительной власти, а также граждан, зарегистрированных или проживающих в этих субъектах. Данная мера необходима для поддержания устойчивой экономики, готовности сил и средств реагирования на возникающие угрозы, а также для моментального принятия решений и их реализации.

21 октября 2022 г. Президент РФ подписал Указ «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» [23], целью образования которого является организация взаимодействия органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне при решении комплекса вопросов, связанных с обеспечением потребностей Вооруженных Сил РФ при проведении специальной военной опера-

ции. Основная задача – выстроить эффективное взаимодействие системы здравоохранения, промышленности, строительной, транспортной и других сфер, повысить координацию федеральных органов исполнительной власти, регионов и специальных служб, не ограничивая права граждан. Во всех регионах России созданы оперативные штабы из представителей Минобороны, МВД, МЧС, ФСБ, Росгвардии и органов публичной власти.

Достижение эффективности деятельности органов публичной власти в сегодняшних реалиях свидетельствует о качестве управленческой деятельности органов публичной власти, ее результативности, и, как следствие, о продолжающемся перспективном развитии регионов и муниципальных образований при обязательном соблюдении интересов населения, проживающего на соответствующей территории,

и при поддержке баланса между интересами общества, государства и личности. Очевидно, что достижение благополучия страны и ее граждан как важнейшая составляющая построения социального государства в России в условиях сохраняющихся диспропорций социально-экономического развития регионов, усилившегося под влиянием пандемии COVID-19, санкций со стороны западных государств, специальной военной операции, требует дальнейшего совершенствования законодательства в целях последовательного внедрения новых стандартов социально-экономических прав, введенных конституционной реформой, а также усилий всех звеньев конституционного механизма системы органов публичной власти, конструктивного участия институтов гражданского общества в течение длительного периода.

Библиографический список

1. Панель управления санкциями в отношении России. URL: <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard> (дата обращения: 09.11.2022).
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.
3. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52, ч. 1, ст. 8973.
4. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1

данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1855.

5. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50, ч. 3, ст. 8039.

6. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 14 июля 2022 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2022. № 29, ч. 2, ст. 5220.

7. Коваленко К.И. Государственная власть и местное самоуправление в системе единой публичной власти: проблемы и перспективы конституционных поправок // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 1.

8. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 1994. № 35, ст. 3648; 2022. № 1, ч. 1, ст. 28.

9. Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14, ч. 1, ст. 2082.

10. Указ Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СЗ РФ. 2020. № 13, ст. 1898.

11. Астафичев П.А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: реализация конституционного принципа разделения властей на федеральном уровне публичной власти // Современное общество и право. 2012. № 3.

12. Путин провел совещание с главами субъектов Федерации по вопросам противодействия коронавирусу. URL: <http://коронавирус.ru-an.info/новости/путин-провел-совещание-с-главами-субъектов-федерации-по-вопросам-противодействия-коронавирусу/> (дата обращения: 25.10.2022).

13. Указ Президента РФ от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2020. № 15, ч. 1, ст. 2243.

14. Указ Президента РФ от 23 июня 2020 г. № 412 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» // СЗ РФ. 2020. № 26, ст. 4086.

15. Указ Президента РФ от 17 декабря 2020 г. № 797 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» // СЗ РФ. 2020. № 51, ст. 8432.

16. План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции: утв. Правительством РФ 17 марта 2020 г. // СПС «КонсультантПлюс».

17. Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СЗ РФ. 2020. № 15, ч. 4, ст. 2274.

18. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (в ред. от 10 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2004. № 2, ст. 121; 2021. № 51, ст. 8840.

19. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) //

СЗ РФ. 2020. № 14, ч. 1, ст. 2028; 2022. № 1, ч. 1, ст. 67.

20. Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 1, ч. 1, ст. 31.

21. Коронавирус (COVID-19). Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации. Признание форс-мажором // СПС «КонсультантПлюс».

22. Указ Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756» // СЗ РФ. 2022. № 43, ст. 7382.

23. Указ Президента РФ от 21 октября 2022 г. № 763 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» // СЗ РФ. 2022. № 43, ст. 7385.

А.В. Шиндина,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЦИФРОВИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Современное понимание государства довольно аргументированно исходит из понимания его социальной роли и предназначения. Российская Федерация не исключение, ведь конституционное провозглашение, закрепленное в ст. 7 действующей Конституции, не просто называет Россию социальным государством, но и закрепляет основные цели такого обозначения. Только конституционное закрепление не может обеспечить качественную реализацию социальных функций государства ввиду радикальных изменений общества. Безусловно, развитие науки и технологий, особенно в области цифровизации, ставит задачи постоянного совершенствования функций и роли государства для обеспечения целей, заложенных в Конституции. Выполнение указанного в области социального обеспечения не только первоочередная задача государства (наравне с целостностью и безопасностью), но и та сфера, которая особо остро реагирует на происходящие изменения под воздействием развития искусственного интеллекта и цифровизации.

Говоря о трансформации социального государства, стоит отметить, что современное конституционное понимание Российской Федерации как социального государства – явление довольно молодое, поэтому в настоящее время продолжают дискуссии о его предназначении и функционировании. Например, М.В. Баглай отмечал, что российскую общественность, в том числе и научную, «должно успокаивать то обстоятельство, что в тех зарубежных странах, где и 50 лет тому назад в конституциях была вписана формула социального государства, до сих пор идут споры о том, что это такое» [1, с. 73].

Современное конституционно-правовое понимание знает несколько подходов к определению сущности социального государства. Например, Н.И. Лапин, В.А. Ильин и М.В. Морев видят его сущность в формировании благоприятной среды как для развития новых видов трудовых отношений, так и для переосмысления действующих в рамках развития цифровизации и, как следствие, удаленной работы в целях увеличения экономической эффективности общества (в европейских странах есть даже термин *workfare state*) [2, с. 12]. Другой подход – правовое гарантирование только «минимальных стартовых возможностей» при возможном сокращении больших благ. Такой точки зрения придерживаются С.Д. Князев и Е.Б. Хохлов, которые полагают, что в настоящее время «Россия не в том положении, чтобы обнадеживаться затратными социальными правами» [3, с. 68]. Третий подход направлен на консолидацию сущности социального государства под воздействием этих факторов. Мы считаем, что рассматриваемые подходы к пониманию сущности социального государства самостоятельны и затрагивают только отдельные его элементы. Полагаем, что в настоящее время качественное выполнение социальных гарантий должно быть основано не только на безусловном выполнении «базо-

вых гарантий», государство должно оперативно реагировать на происходящие изменения, как то: новая коронавирусная инфекция, активное введение дистанционного режима, оказание дополнительных социальных гарантий в рамках специальной военной операции и т.п.

Неоспоримо, что сегодня цифровая экономика, развитие технологий и инноваций не просто перспективные направления общества и государства, а реальные векторы развития любого государственного процесса. На повестке остро стоит вопрос о том, можно ли обеспечить реализацию социальных прав граждан в условиях цифровой экономики, сохраняя при этом базовые конституционные принципы, на которых основано функционирование социального государства.

Говоря о непосредственной трансформации в реализации принципов социального государства, необходимо проанализировать инновационную среду современного Российского государства, позволяющую активным образом изменять устоявшиеся принципы социального государства с учетом сложившейся инновационной и цифровой практик. Одним из основных документов, необходимых для такого анализа является распоряжение Правительства РФ от 20 февраля 2021 г. № 431-р «Об утверждении Концепции цифровой и функцио-

нальной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года» [4]. Согласно тексту указанного документа в 2022 г. вводится единая система оказания социальной и иной помощи гражданам на всех уровнях государственной и муниципальной власти посредством обращения за таковой помощью на единую цифровую платформу. Кроме того, указанный суперсервис позволяет генерировать сценарии, при которых автоматически выделяются группы лиц, которым гарантировано оказание той или иной помощи от государства. Указанное наилучшим образом свидетельствует как об изменении способа оказания социальных услуг гражданам, так и о развитии платформизации государственных услуг. Но не стоит забывать, что основными субъектами в связи «социальное государство – гражданин» являются категории граждан, не имеющих возможности приобрести гаджеты, поддерживающие современные цифровые платформы, или не имеющих доступ к широкоформатной сети Интернет. В связи с указанным считаем обоснованным предусматривать качественное дублирование получения услуг как в сети, так и привычным для граждан способом.

При реализации социальных прав с использованием искусственного интеллекта актуальной является проблема соблюдения баланса между развитием новейших технологий и социализацией человека. При оценке угроз и рисков активного внедрения искусственного интеллекта в социальную сферу стоит учитывать тот факт, что искусственный интеллект должен не заменять человека, а дополнять его возможности, применение искусственного интеллекта не должно снижать коммуникативную составляющую и уровень общественной социализации. В качестве выводов сформируем риски применения искусственного интеллекта при реализации социальных прав человека:

- приоритет принятия автоматических решений по вопросам, затрагивающим социальные права и законные интересы граждан, перед традиционными способами;
- параллельное развитие традиционных и цифровых способов механизма защиты социальных прав и свобод, не сочетающихся и не соответствующих друг другу.

При внедрении технологий искусственного интеллекта необходимо сформировать механизмы защиты от вышеуказанных рисков. Такими механизмами являются:

- отсутствие приоритета цифровых способов получения социальных услуг над традиционными;

▪ экспертный и общественный контроль за соответствием способов защиты, реализации и обеспечения социальных прав в цифровом пространстве традиционным способам;

▪ представление каждому индивиду права отказаться от принятия автоматических решений по вопросам, затрагивающим его социальные права и законные интересы;

▪ создание механизма оперативного реагирования на обращения физических лиц в случае не-

корректного применения цифровых способов в автоматическом режиме.

Автор выражает благодарность РФФИ за финансовую поддержку научного исследования № 20-011-00765 «Конституционно-правовой механизм реализации социальных прав и свобод с использованием искусственного интеллекта: проблемы правового регулирования, пределы и ответственность», в рамках которого подготовлена настоящая публикация.

Библиографический список

1. *Баглай М. В.* Концепция социального государства Российской Федерации // Материалы научно-практической конференции «Концепция социального государства Российской Федерации» и международного круглого стола «Социальное государство: опыт, проблемы». 20 января 2004 г. М.: Академия труда и социальных отношений, 2004. С. 73.

2. *Лапин Н. И., Ильин В. А., Морев М. В.* Экстремальные неравенства и социальное государство (часть 1) // Социологические исследования. 2020. № 1. С. 4–17.

3. *Князев С. Д., Хохлов Е. Б.* О правах человека и социальных правах // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С. 61–91.

4. Распоряжение Правительства РФ от 20 февраля 2021 г. № 431-р «Об утверждении Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года» (в ред. от 7 июня 2021 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378135/ (дата обращения: 28.10.2022).

У.А. Старшова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД

Абсолютно точным представляется понимание профессора А.В.И. Радченко конституционного и ценностного смысла внесения поправок в Конституцию России в 2020 г. Он рассматривал их через призму понимания «устойчивости государственного развития». В своей научной работе Василий Иванович пишет: «Нам представляется, что устойчивость (в данном случае речь идет о нашем государстве и поправках к Конституции 1993 г., принятых на всенародном референдуме 1 июля 2020 г.) определяют три аспекта: во-первых, экологический – охрану и защиту окружающей среды; во-вторых, гуманитарный (здоровье человека, медицина, демография, здоровье и развитие нации); и, в-третьих, социально-экономический (реализация национальных проектов, направленных на решение задач, обозначенных в рамках двух первых аспектов). Эти выводы соотносятся с Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, которая определяет, что устойчивое развитие – это стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы» [1, с. 66].

Закон о поправке к Конституции Российской Федерации, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации 11 марта 2020 г. [2], определил в том числе новый вектор развития закрепленного в ст. 7 Конституции России 1993 г. принципа социального государства. Социальные права и свободы наполнились более глубоким содержанием. Остановимся на некоторых из них.

Так, в первую очередь трудовые права граждан получили более качественные гарантии после одобрения поправок в Консти-

туцию РФ 1993 г. Статья 75 дополнена частью 5, которая закрепляет, что минимальный размер оплаты труда сегодня не может быть ниже величины прожиточного минимума, который установлен в целом в Российской Федерации. Данный принцип находил свое отражение в законодательстве (например, Трудовой кодекс РФ, ст. 133), но на конституционный уровень вышел впервые.

Прожиточный минимум можно назвать официальным порогом бедности. В Российской Федерации он рассчитывается на основе стоимости потребительской корзины. Величина потребительской корзины определяется стоимостью жизненных средств, необходимых для нормального воспроизводства способности к труду в данных общественно-экономических условиях [3, с. 92].

В условиях мировой пандемии право на охрану здоровья и медицинскую помощь приобретает особый характер. Статья 72 Конституции РФ отнесла к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, кроме координации вопросов здравоохранения, обеспечение качественной медицинской помощи, общественное здоровье и, кроме того, создание условий для ведения здорового образа жизни. Данная поправка предусматривает несколько иную меру ответственности федераль-

ных и региональных органов власти в этой сфере. Можно сделать вывод, что указанная поправка обязует федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов осуществлять определенную деятельность по реализации данных конституционных положений, более того, формируемая сегодня единая система публичной власти, закреплённая в изменённой Конституции РФ, в вопросе обеспечения доступной медицинской помощи выстроена в определённую вертикаль. Часть 1 ст. 132 обязует органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивать доступность медицинской помощи, т.е. внесённые поправки в Конституцию в данной сфере предполагают реформирование системы здравоохранения. Эту мысль можно проиллюстрировать цитатой главы Научно-исследовательского института неотложной детской хирургии и травматологии Леонида Рошаля: «Внесённые поправки должны обеспечить реформирование модели управления системой здравоохранения и переход ее к вертикально интегрированной модели наподобие советской системы организации медицинской помощи» [4].

В Российской Федерации действует Стратегия развития здравоохранения до 2025 г. [5] В данном документе четко сформулирована

цель развития здравоохранения – увеличение численности населения, продолжительности жизни, снижение уровня смертности и инвалидности и соблюдение прав граждан в данной сфере.

Все это, на наш взгляд, должно улучшить доступ граждан к качественной медицинской помощи и реализацию иных прав в данной области.

Однако, как следует из Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации,

число обращений, связанных с качеством и длительностью ожидания медицинской помощи, выросло в 2020 г. на 63 % по сравнению с 2019 г. и на 86 % по сравнению с 2018 г. [6, с. 173]. Конечно, данные нарушения связаны с условиями пандемии.

Таким образом, с принятием поправок в Конституцию РФ социальные права и свободы претерпели некую трансформацию, получили дополнительные гарантии их реализации.

Библиографический список

1. Радченко В.И., Углова О.А. Поправки к Конституции РФ и устойчивость конституционного строя России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 6(137). С. 65–67.

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/

3. Станишевская С.П., Губанов Д.А. К вопросу о российской потребительской корзине // Вестник Пермского государственного университета. Серия: Экономика. 2012. № 2.

4. Рошаль: вертикальную систему управления здравоохранением следует закрепить в Конституции. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7756229>

5. Указ Президента РФ от 6 июня 2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года».

6. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год. URL: https://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye_doklady

И.Н. Плотникова,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

ПРИЗНАНИЕ, СОБЛЮДЕНИЕ И ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИИ – ОБЯЗАННОСТЬ ГОСУДАРСТВА

Конституционный принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью и вытекающий из него принцип – обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы (ст. 2 Конституции РФ) нормативно объективирует базовые общечеловеческие ценности, свободу и права человека на основе подхода о естественном происхождении прав и свобод, конституционализация которых восходит к первым основополагающим актам – Декларации независимости США 1776 г., Французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. В признанных мировым сообществом международных актах (Всеобщая декларация прав человека 1948 г.) провозглашается принцип всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. предусматривается, что признание равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

В ст. 2 Конституции России принципы, зафиксированные в международных актах, выражаются в признании прав и свобод человека высшей ценностью и обязанности государства по их признанию, соблюдению и защите. Именно провозглашение данного принципа и его отражение в конституционно-правовой политике и практике предопределяет сущность государства как правового, демократического или авторитарного, без определяющего значения формы правления (монархия или республика).

Принцип правового государства, закрепленный в ст. 1, 4, 15, 17 Конституции РФ, органически подразумевает верховенство

права и уважение к правам человека, что подтверждается и правовыми позициями Конституционного Суда РФ, который в одном из своих постановлений указал, что конституционный принцип правового государства возлагает на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы как высшую ценность.

Подчеркнем, что власть в государстве, основанном на принципах конституционализма, должна выражать волю народа, при этом пределы ее осуществления очерчены признанием высшей ценностью человека и необходимостью выполнения обязанностей по отношению к народу в целом, гражданам государства, социальным группам и отдельной личности. В системе защищаемых конституцией ценностей именно данный принцип занимает доминирующее положение, поскольку сам по себе человек является самоценностью, он не может быть использован как средство для достижения общего блага и государственных интересов; государство и личность должны выступать не как соподчиненные акторы, а как равные стороны своеобразного договора – Конституции [1, с. 203–204]. Вследствие этого принцип-обязанность по признанию, соблюдению и защите государством прав и свобод человека и гражданина имеет особое значение для станов-

ления и развития правового государства, обеспечения демократического режима.

Относительно термина «признание» заметим, что он трактуется в толковых словарях как оценка по достоинству, положительное отношение [2, с. 581] (т.е. права и свободы личности – это не дарованные государством права, они не «устанавливаются» властью, а признаются законодателем как уже существующие), «соблюдение» – действие по глаголу «соблюдать» – строго придерживаться чего-либо, «исполнять в точности, строго» [3, с. 636], «защита» – действие по глаголу «защищать» – «охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий...» [2, с. 221].

В гл. 2 Конституции РФ основные права и свободы признаются и закрепляются в достаточном соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 17) и должны определять смысл, содержание и применение законов (ст. 18). В некоторых статьях Основного Закона России позиционируются имманентные права ограничения (в ч. 2 ст. 29, ст. 31, ч. 1 ст. 34, ч. 2 ст. 36). В то же время гарантированы и пределы ограничений прав со стороны государства – запрета цензуры, умаления достоинства личности, принуждения к указанию своей национальной принадлежности, лишения имуще-

ства без решения суда и др. Общие ограничения для всех прав устанавливаются в ч. 3 ст. 55, но только федеральным законом и в определенных Конституцией случаях. Отдельно закрепляются ограничения прав, налагаемые в период чрезвычайного положения (ст. 56 Конституции РФ). Таким образом, укажем на достаточно значительные возможности публичной власти по ограничению прав и свобод гражданина в соответствии с Основным Законом России.

Защита прав и свобод личности в России гарантируется целым комплексом мер судебного и внесудебного характера (ст. 45, 46 и др. Конституции РФ), среди которых особое место занимает судебная защита. В ст. 47–54 закреплены гарантии прав личности со стороны государства, признание многих из которых восходит к Биллю о правах человека 1679 г. и Биллю о правах человека в США 1789 г. Кроме того, Конституция РФ провозглашает широкие гарантии в области защиты социальных прав (ст. 7). В некоторых нормах особо акцентируется, что материнство и детство, семья, достоинство граждан, права национальных меньшинств, уважение человека труда находятся под защитой государства. Гарантируется защита граждан РФ, пребывающих за рубежом, так же как и интересов соотечественников, которые

проживают на территории иных государств.

Что касается норм об обязанности государства по соблюдению прав личности, то данные положения указаны в Основном Законе РФ в самом общем виде (ст. 2) и дополняются правилами ч. 2 ст. 15 Конституции об обязанности органов государственной власти соблюдать Конституцию РФ и законы.

По нашему мнению, содержание категории «соблюдение прав и свобод» недостаточно разработано юридической наукой. Дефиниция данного понятия определяется лишь в отдельных трудах. Так, Ю.А. Дмитриев рассматривает «соблюдение» как правомочие государства, исполнение тех прав человека, которые закреплены Конституцией и законом [4]. Н.В. Витрук указывает на то, что «соблюдение» официально признанных государством прав и свобод является обязанностью государства и для этого оно создает соответствующие гарантии (условия и средства), устанавливает юридические механизмы их осуществления (реализации) [5, с. 28]. При соблюдении прав и свобод государство обязано создавать условия для их реализации и воздерживаться от вмешательства в их сферу [6, с. 24]. В связи с этим возникает вопрос о более четкой интерпретации данного понятия как обязанности государства в соответствии

со ст. 2 Основного Закона России. Что же подразумевается под термином «соблюдение»: в большей степени пассивное исполнение государством обязанностей либо его активные действия по обеспечению прав и свобод? Подчеркнем, что содержание понятия соблюдение прав охватывает не только пассивный, но и активный компонент [7, с. 31], несмотря на то, что «соблюдение права» в юриспруденции, как правило, определяется в качестве формы реализации права, выражающейся преимущественно в пассивном поведении субъектов права, подразумевающей воздержание от совершения запрещенных нормой права действий [8, с. 159].

Вследствие этого содержание категории «соблюдение прав человека» в конституционном дискурсе является более широким, нежели уже сложившаяся дефиниция «соблюдение права» в теории государства и права [7, с. 31]; оно включает в себя не только выполнение обязанностей Российским государством в форме воздержания от запрещенных законом действий, которые могут принести вред обществу и личности, но и совершение активных действий государственных органов по исполнению норм Конституции, обеспечению комплекса гарантий реализации прав человека и гражданина, так называемые позитивные обязанности, без которых возмож-

ность пользования благом в рамках реализации конституционных прав и свобод человека невозможна.

По мнению Б.С. Эбзеева, «основные права и свободы, закрепленные в Конституции, накладывают на государство не только пассивную обязанность воздержания от вмешательства в границы свободы личности, индивида, но и активную (позитивную) обязанность, выражающуюся в законодательной, управленческой и судебной деятельности, направленной на содействие в практическом осуществлении индивидом принадлежащих ему прав и свобод» [9, с. 114]. Согласимся с приведенным тезисом и уточним, что соблюдение прав личности государством в контексте ст. 2 Конституции подразумевает установление четких допустимых пределов ограничения прав и свобод, конкретизацию конституционных прав в текущем законодательстве, процессуальных форм их осуществления в соответствии с положениями Конституции; обязанность по созданию условий для реализации прав и свобод личности, мер поощрения и льгот для стимулирования правомерной и инициативной их реализации (учитывая переходный характер российской экономики).

Данное положение также налагает на публичную власть обязанности по разработке соответствующей конституционно-правовой полити-

ки, выработке социально-экономических программ развития, их воплощению в жизнь, установлению мер ответственности за их невыполнение, надлежащему выполнению нормативных предписаний, словом, осуществлению должным образом правотворческой, правоприменительной и правоохранительной функций в соответствии с ценностями конституционализма в целях дальнейшего развития Российской Федерации и повышения благосостояния каждой отдельной личности.

Отметим, что в ст. 114 Конституции РФ закрепляются широкие полномочия Правительства РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод граждан, многие из которых изложены как позитивные обязанности исполнительного органа власти по реализации и защите прав личности (Правительство обеспечивает, создает условия, осуществляет меры).

Однако лишь в 2020 г. ст. 114 Конституции РФ была дополнена нормами о том, что Правительство РФ содействует развитию предпринимательства и частной инициативы, обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых отношений, осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, и др. В Консти-

туцию РФ была включена ст. 75.1, в которой закреплялись положения о создании государством условий для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан, обеспечении сбалансированности прав и обязанностей, что обуславливает необходимость раскрытия нормативного содержания данных положений, их дальнейшей конкретизации в действующем законодательстве, совершенствования правоприменительного процесса в данных сферах общественных отношений в целях следования положениям Конституции.

Тем не менее ответственность Правительства РФ за невыполнение своих полномочий, соблюдение прав граждан в Основном Законе не предусмотрена (за исключением персональной ответственности Председателя Правительства РФ перед Президентом РФ), как и в целом положения об ответственности органов государственной власти и должностных лиц за невыполнение своих обязанностей. В Конституции РФ имеются общие нормы о возмещении вреда государством человеку и гражданину, причиненного незаконными действиями или бездействием органов государственной власти и должностных лиц (ст. 52–53 Конституции РФ); согласно ч. 1 ст. 129 надзор за соблюдением прав и свобод личности возложен на систему органов про-

куратуры РФ. Нормы об ответственности за сокрытие фактов, которые создают угрозу для жизни и здоровья граждан, содержатся в ст. 41 Конституции РФ. Но в такой ситуации Российская Федерация в подавляющем большинстве случаев отвечает как должник по деликтному обязательству, но не как публичная власть, которая несет ответственность без вины за невыполнение своих позитивных обязанностей.

Между тем положительный опыт конституционной регламентации положений об ответственности государства и его органов, в том числе за неисполнение позитивных обязанностей, имеется в некоторых конституционных актах зарубежных стран. Так, согласно ст. 85 Конституции Греции 1975 г. члены Совета министров, равно как и заместители министров, несут коллективную ответственность за общую политику Правительства, а каждый из них – за действия или упущения в сфере своей компетенции в соответствии с положениями законов. В соответствии со ст. 22 Конституции Португалии 1976 г. предусмотрена ответственность государства и публичных учреждений, должностных лиц за действия или бездействие, допущенные при исполнении служебных обязанностей, нарушение прав и свобод человека. Примечательно, что и в Конституции Республики Узбекистан 1992 г.

(в ред. от 2014 г.), в ст. 2, содержатся положения об ответственности государственных органов и должностных лиц перед обществом и гражданами, в ст. 98 – об ответственности Кабинета Министров за проведение эффективной экономической, социальной, финансовой, денежно-кредитной политики.

Таким образом, Конституция России, закрепляя широкий круг гарантий по реализации и защите прав и свобод граждан, практически не предусматривает ответственность государства и должностных лиц за неисполнение своих позитивных обязанностей; между тем данные положения являются весьма актуальными для государства с переходной экономикой и трансформируемой (после авторитарного режима) политической системой. Исходя из изложенного, в целях более эффективного обеспечения конституционных прав и свобод граждан представляется необходимым совершенствование института ответственности государства и его должностных лиц за соблюдение прав и свобод личности. Полагаем уместным дополнение ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», федеральных законов нормами о коллективной и индивидуальной ответственности членов Правительства РФ, иных органов публичной власти и должностных лиц за неисполнение возложенных на них по-

зитивных обязанностей, что требует активизации научных исследований в данном направлении, поскольку в настоящее время (за редким исключением [9, с. 169–174]) в отечественной науке широко представле-

ны труды о позитивной и негативной ответственности личности перед государством, но не о позитивной ответственности государства как субъекта конституционной ответственности.

Библиографический список

1. *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд. М.: Проспект, 2014. 656 с.
2. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995. 928 с.
3. *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь современного русского языка. М.: Аделант, 2014. 800 с.
4. *Дмитриев Ю.А.* Комментарий к ст. 2 Конституции РФ // Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев; науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2013 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2022).
5. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Спарк, 2001. 670 с.
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, С.Б. Нанба, А.Е. Помазанский; под ред. Т.Я. Хабриевой; обращение к читателям В.В. Путина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРАМ, 2022. 368 с.
7. *Плотникова И.Н.* Вопросы соблюдения, обеспечения гарантий реализации конституционного права на предпринимательскую деятельность в России // Современное общество и право. 2018. № 4(35). С. 30–37.
8. *Лукьянова Е.Г.* Проблемы теории государства и права: учебник для магистратуры. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. 296 с.
9. *Эбзеев Б.С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности: монография. М.: Норма, 2022. 384 с.

Н.В. Туников,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии,
адвокат, управляющий партнер Адвокатского бюро
Саратовской области «Ефремов, Туников и партнеры»

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В ЖИЗНИ И ТРУДАХ ПРОФЕССОРА ВАСИЛИЯ ИВАНОВИЧА РАДЧЕНКО

9 августа 2022 г. в возрасте 66 лет ушел из жизни доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера СГЮА Василий Иванович Радченко. Искренне соболезнуя родным и близким Василия Ивановича, хотелось бы в данной статье оставить несколько памятных, добрых слов о нем.

Василия Ивановича я знал со времен моего студенчества. Безусловно, это слово «знал» имело разный смысл в разные периоды. В годы первого с ним знакомства, будучи студентом первого курса Саратовской государственной академии права (ныне – СГЮА), я с благоговением смотрел на его официальные фото в центральном корпусе как главным образом на директора Института прокуратуры СГАП. Мне было известно, что именно он стоял у истоков создания этого института. В этом, собственно, и заключалось мое знакомство. Спустя годы, уже будучи практикующим юристом, мне довелось с ним столкнуться на деловом поприще. Меня в эти моменты впечатлили его организаторские способности и юридическое «чутье» динамики жизненной ситуации. Однако личного знакомства тогда не сложилось. При этом у меня сформировалось стойкое представление о нем как о талантливом юристе и руководителе.

Впервые довелось познакомиться с Василием Ивановичем лично после моего поступления в аспирантуру. Став аспирантом на кафедре конституционного и международного права СГЮА (так она тогда называлась), я познакомился с ним, наконец, как с ученым, именно он, посмотрев с коллегами мои наработки по диссертации,

емко заключил: «Ты принят!» В последующем мне часто доводилось сотрудничать с Василием Ивановичем в работе кафедры, в научных мероприятиях, я стал больше узнавать о его научных интересах и его трудах, которые оказались сосредоточенными главным образом в сфере публичной власти, на различных ее элементах. Василием Ивановичем подготовлено много научных работ: монографий, статей, остановимся на тех из них, которые представляют для нас наибольший интерес с учетом формата настоящей статьи.

Удивительно чутко еще в 2015 г. он обратился к проблеме государственной идеологии в своей статье «Национальная идея и идеология государства в Конституции Российской Федерации». Эта проблема всегда была актуальна для конституционного права. Особенно актуальной она стала благодаря событиям 2014 г. – историческому воссоединению Республики Крым и города Севастополя с Россией, принятию в 2020 г. поправок к Конституции РФ, принятию в 2022 г. в состав России Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей.

Василий Иванович писал: «Растерянность, царившая на протяжении нескольких лет в умах многих россиян после распада СССР, а также последующие события, когда значительная часть народных масс за

лозунгами и практическими действиями либеральной интеллигенции по деидеологизации и деполитизации общества, всей системы органов государственной власти и управления, учреждений науки, образования и культуры, навязывание идей отрицания и опошления исторического прошлого России, чувств патриотизма не могли не заставить задуматься здравомыслящую часть нации 90-х гг. прошлого столетия о том как, на каких основах, какими правовыми механизмами и гарантиями, в какой форме и на каких ценностях должен быть выстроен и работать новый Основной Закон страны – Конституция РФ» [1, с. 110].

Он приходит к выводу о том, что идеология государства является совокупностью прежде всего исторических, мировоззренческих принципов, целей, ценностей, идеалов и убеждений, основывающихся на экономико- и политико-правовых условиях жизни общества, обеспечивающих самопознание, воспитание и коммуникацию людей внутри государства и между государствами [1, с. 111].

Необходимо согласиться с ним в том, что положение ч. 2 ст. 13 Конституции России о том, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, является спорным. Во-первых, по его словам, отказ от государственной идеологии – это

тоже идеология. Во-вторых, цели и задачи Российского государства закреплены во всех главах Конституции, в т.ч. и в ч. 3–5 ст. 13 [1, с. 112]. На наш взгляд, несмотря на отсутствие об этом прямых указаний, идеология, положенная в основу Конституции РФ, носит либеральный характер, что следует из ее положений о собственности и формах демократии.

В.Д. Зорькин, выступая 29 июня 2022 г. на Петербургском юридическом форуме, выделял проблему выработки и конституционного признания государственной идеологии, отмечая, что это «представляется как минимум несвоевременным, а как максимум – опасным, поскольку он чреват очередным расколом на “белых” и “красных”».

Однако обратная сторона либеральных ценностей, находящихся в основе Конституции РФ, помимо колоссального социального расслоения, несет в себе опасности этнического национализма, что и используется правящими элитами ряда западных стран, с учетом известного опыта, в качестве средства воздействия на российский государственный суверенитет. Таким образом, отсутствие конституционно-правового разрешения вопросов идеологии как раз и влечет риск наступления тех последствий, которых хотел бы избежать В.Д. Зорькин, не разрешая их, а помимо этого и риск воплоще-

ния угроз суверенитету. Не случайно им было также упомянуто о том, что «наиболее активными сторонниками государственной идеологии являются представители левого фланга политических сил».

По нашему мнению, необходимость совершенствования российской государственной идеологии назрела. Основанные на ней формы демократии и прав человека в практике осуществления приобретают в некоторых случаях искаженный, противоречивый смысл, что обусловлено в том числе особенностями конституционно-правового развития России.

Кандидатская диссертация Василия Ивановича, защищенная им в 1995 г., была посвящена институту Президента РФ в системе разделения властей [2]. Обращение в исследованиях того времени к данному институту было актуальным в силу того, что он являлся абсолютно новым для российской правовой системы, как и сама система разделения властей. В дальнейшей научной деятельности в ряде работ Василий Иванович продолжал исследования в этом направлении, что и по-прежнему актуально [3, 4, 5].

Примечательно в связи с этим высказывание Василия Ивановича в одной из последних статей, посвященных принятию в 2020 г. поправок к Конституции РФ. Он отмечал справедливость для стабильности

и устойчивости конституционно-го строя страны внесения в гл. 4 изменений о допустимости занимать должность Президента РФ без учета числа сроков, в течение которых он ее занимал. Он писал, что это принципиальная поправка, которая не только стабилизирует устойчивость политической системы страны, «но и гарантирует его (Президента РФ) правовую и эмоциональную (духовно-культурную) связь с российским государством» [6, с. 72–73]. Эти вопросы также не утратили значимости.

В 2003 г. Василий Иванович защитил докторскую диссертацию на тему «Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации» [7]. В ряде по-

следующих работ положения по проблеме государственной целостности продолжали им развиваться. Вместе с этим из личных разговоров с В.И. Радченко у меня сложилось впечатление, что наибольшее научное увлечение у него вызывали проблемы, связанные с институтом президента. Во всяком случае, именно о них он чаще всего вспоминал с воодушевлением в контексте своей кандидатской диссертации в беседах со мной.

Конституционализм Василия Ивановича продолжит жить не только в его научных работах, но и в его учениках, под его руководством ставших учеными, в жизни многих студентов, кому посчастливилось работать с ним, безусловно, в нас, коллегах по кафедре.

Библиографический список

1. Радченко В.И. Национальная идея и идеология государства в Конституции Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2(103). С. 110–115.
2. Радченко В.И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. 153 с.
3. Радченко В.И., Углова О.А. Администрация Президента Российской Федерации: государственный орган и конституционный статус // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Вып. 17 / отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2018. С. 43–52.
4. Радченко В.И., Углова О.А. Администрация Президента Российской Федерации: правовая политика и эффективность управления // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 4. С. 13–17.
5. Радченко В.И., Углова О.А. Администрация Президента Российской Федерации: рабочий аппарат, или четвертая ветвь власти? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6(119). С. 109–115.
6. Радченко В.И., Углова О.А. Поправки к Конституции РФ и устойчивость конституционного строя России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 6(137). С. 65–73.
7. Радченко В.И. Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 355 с.

Д.С. Ивакина,
кандидат юридических наук, доцент кафедры юриспруденции
Западного филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Культура России отражает духовный опыт нации, объединяет народ с учетом его многонационального характера и обеспечивает его единство. Именно культура страны выступает объектом национальной гордости и заслуживает уважения и бережного отношения к ней.

За сохранение и развитие своей культуры российский народ вынужден бороться в условиях непростой международной обстановки. Сохранение и защита уникальности культуры России является приоритетным направлением государственной политики.

Существенное значение имеет нормативная регламентация культуры и культурной деятельности Законом РФ от 9 октября 1992 г. «Основы законодательства о культуре» (в ред. от 30 апреля 2021 г.), который действует по настоящее время.

Указанный Закон устарел, т.к. был принят еще до принятия Конституции РФ 1993 г. В нем отсутствуют многие категории и термины, в частности, относительно системы культурных прав и свобод, творческой и культурной деятельности. Необходимость принятия нового закона о культуре очевидна и первостепенна.

С момента принятия действующей Конституции произошли не только существенные социально-экономические и политические изменения, но и изменения в культурной сфере. Вопросам культуры и культурным правам личности стали больше уделять внимания на государственном уровне. В частности, Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. были утверждены Основы государственной культурной политики .

В результате конституционной реформы 2020 г. в конституционный акт были внесены изменения и дополнения по вопро-

сам культуры и духовной сферы. Например, в п. 4 ст. 68 закрепляется положение о том, что культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа, поддерживается и охраняется государством. Данная норма имеет важнейшее значение для восприятия российской культуры как уникального феномена. Пункт 2 ст. 67.1 гласит, что Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство. Большое значение для российского общества имеет и п. 3 ст. 67.1, в котором отмечается, что Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается.

Конституционная реформа 2020 г. позволила отразить в Основном Законе важные положения, касающиеся закрепления духовных ценностей, а также восприятия культуры как уникального феномена.

Рядом Федеральных конституционных законов от 4 октября 2022 г. в ст. 65 Конституции РФ были внесены изменения относи-

тельно включения новых субъектов в состав Российской Федерации, в частности Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей. Включение указанных субъектов в состав Российской Федерации является важным шагом в деле сохранения русского языка и русской культуры на данных территориях.

Существенные изменения и дополнения, внесенные в Основной Закон страны, отражают основные направления государственной культурной политики. Во-первых, на государственном и конституционном уровнях появилась норма о Боге, что говорит о ценности религиозных факторов, влиянии их на российское общество в целом. Россия на протяжении многих веков, и это также демонстрируется в Конституции РФ, чтит память предков и сохраняла православные традиции даже в непростое советское время. Это очень важное положение. Во-вторых, защита исторической правды от искажения также представляет собой значимое направление государственной культурной политики, и велика в этом роль подвига народа России как при защите Отечества, так и при попытках деформации и искажения российской истории. И в-третьих, российская культура действительно уникальный феномен, т.к. совмещает в себе разнообразные традиции разных на-

родов и этнических групп и составляет совокупность многонациональных традиций, укладов, промыслов, творческих и культурных особенностей. Жизнь южных регионов существенно отличается от жизни северных, западных – от восточных. Однако в целом отличительными чертами российской культуры являются милосердие, сострадание к ближнему, забота об угнетенных, например о жителях новых субъектов РФ, и патриотизм.

Данные обстоятельства определяют необходимость реформирования законодательства в области культуры.

На наш взгляд, в проекте федерального закона о культуре следует обязательно закрепить следующие положения:

1. Обновленный понятийный аппарат, в который обязательно вошли бы такие термины, как культура (отсутствует понятие в Основах законодательства о культуре, но есть в Основах государственной культурной политики), культурные права и свободы в сфере использования информационных технологий.

2. Виды творческой деятельности. Отразить современные виды творческой деятельности, такие как ярнбомбинг (уличные украшения), квиллинг (украшение панно, открыток, подарочной упаковки) и др.

3. Виды культурной деятельности. Закрепить подробный перечень

культурной деятельности, в частности культурно-просветительскую, цирковую, театрално-концертную, библиотечную, музейную, краеведческую.

4. Подробная регламентация видов организаций культуры. Обозначить дома творчества и культуры, дворцы молодежи, дома ремесел, дома фольклора, социально-культурные центры и др.

5. Закрепление культурных прав и свобод в сфере использования информационных технологий. К ним следует отнести право на свободу творчества в интернет-пространстве, право на доступ к культурным ценностям в интернет-пространстве, право на образование в интернет-пространстве, право на получение информации в области культуры. Перечень не является исчерпывающим.

6. Детализация положений о государственной поддержке творческих работников и их гарантий.

В проекте федерального закона о театре и театральной деятельности в Российской Федерации обязательно следует закрепить следующие положения:

1. Основные виды театральной деятельности, в частности драматический театр, музыкальный театр, театр пантомимы, театр кукол, театр инвалидов, уличный театр.

2. Положения о государственной поддержке образования и науки

в сфере театральной деятельности.

3. Исключительные права на театральную постановку.

4. Профессиональная творческая деятельность в сфере театрального искусства.

5. Основные гарантии работников театра.

В Российской Федерации вообще отсутствует федеральный закон о театре и театральной деятельности, что является пробелом в регу-

лировании сферы культуры и искусства.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что принятие данных федеральных законов значительно обновит и приведет в соответствие с Конституцией РФ законодательство о культуре. Необходимо детально закрепить важные положения, которые позволят правоприменителю наиболее эффективно пользоваться действующим законодательством.

П.Г. Потапенко,
главный специалист управления безопасности
ООО «БЭСТ Консалтинг» (г. Москва),
пенсионер органов прокуратуры РФ, советник юстиции

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ В ФОРМЕ ПОДОЗРЕНИЯ

Прокурор, являясь участником уголовного судопроизводства со стороны обвинения, обладает специальным процессуальным статусом, который существенно отличается от процессуального положения других представителей стороны обвинения. Только на прокурора закон возлагает обязанность по одновременному осуществлению двух важнейших уголовно-процессуальных функций – уголовного преследования и надзора за законностью процессуальной деятельности органов дознания и органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ).

Анализируя полномочия прокурора за законностью уголовного преследования в форме подозрения, необходимо отметить, что закон в досудебном уголовном производстве в большей степени наделяет прокурора полномочиями по осуществлению надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного следствия и дознания, нежели по эффективному осуществлению уголовного преследования лица, совершившего преступление.

В связи с внесением Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ в Уголовно-процессуальный кодекс РФ (далее – УПК РФ) и Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» изменений, связанных с созданием Следственного комитета при прокуратуре РФ, полномочия прокурора по осуществлению функции уголовного преследования подверглись значительным изменениям. Они существенно сократились, в связи с чем роль прокурора в осуществлении уголовного преследования снизилась. В настоящее время прокурор лишен права возбуждать уголовное дело, принимать его к расследованию и, со-

ответственно, лишен возможности непосредственного осуществления уголовного преследования на стадии расследования уголовного дела. Он, согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, вправе выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных им нарушений уголовного законодательства. Таким образом, прокурор выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для проверки сообщения о преступлении и принятия по ее результатам одного из процессуальных решений в порядке ч. 1 ст. 145 УПК РФ с целью решения вопроса о возбуждении уголовного дела, но не уголовного преследования. Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ были внесены изменения в УПК РФ, согласно которым прокурору возвращены полномочия по отмене незаконных и необоснованных постановлений следователя, в том числе и постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, постановлений о приостановлении предварительного следствия, постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования).

Кроме того, согласно действующему законодательству прокурор

вправе требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37). При несогласии следователя с требованиями прокурора руководитель следственного органа представляет прокурору об этом информацию (ч. 4 ст. 39). Прокурор имеет право рассматривать эту информацию и принимать по ней решение, в том числе вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа (п. 7 ч. 2 и 6 ст. 37 УПК РФ).

У прокурора сохранились полномочия: изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи (п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ; изымать любое уголовное дело у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его следователю Следственного комитета при прокуратуре РФ с обязательным указанием оснований такой передачи (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Безусловно, наличие у прокурора указанных полномочий повысило эффективность уголовного преследования со стороны компетентных государственных органов по сравнению с периодом действия изменений, внесенных Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ. Дополнительные полномочия по осуществлению прокурорского надзора в досудебной стадии уголовного судопроизводства введены Федеральными законами от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ, 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ, 3 июля 2016 г. № 322-ФЗ, 18 апреля 2018 г. № 72-ФЗ, 27 декабря 2019 г. № 499-ФЗ. Однако возвращение ряда и предоставление дополнительных полномочий прокурору не решило вопрос повышения качества и эффективности уголовного преследования в целом, поскольку до настоящего времени прокурор самостоятельно не вправе возбудить уголовное дело и осуществлять уголовное преследование.

Федеральным законом от 2 декабря 2008 г. № 226-ФЗ ст. 37 УПК РФ дополнена частью 2.1, в соответствии с которой по мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела.

Однако, на наш взгляд, формулировка ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ

с учетом того, что на прокурора возложена обязанность осуществления уголовного преследования на протяжении всего уголовного судопроизводства, а также надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, не соответствует роли прокурора в уголовном судопроизводстве. Исходя из действующей формулировки ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ, прокурор находится в роли «просящего о предоставлении ему возможности» ознакомиться с материалами уголовного дела (возможности прокурору ознакомиться с материалами доследственной процессуальной проверки в ходе ее проведения, а не по ее результатам законом вообще не предусмотрено). Согласно ч. 4 ст. 148 копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю и прокурору.

Таким образом, прокурор, получив копию постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынужден в каждом случае запрашивать материал проверки для изучения. При этом на практике вопрос предоставления материалов проверки прокурору вызывает определенные трудности.

Так, руководителем следственного управления Следственного комитета РФ по Ростовской области ранее было вынесено указание

от 28 декабря 2011 г. № 153/26-у «О порядке взаимодействия между территориальными следственными отделами и аппаратом управления при проверке сообщений о преступлениях», в соответствии с которым материалы проверок с постановлениями об отказе в возбуждении уголовного дела руководители территориальных отделов еженедельно были обязаны направлять в аппарат СУ СК России по Ростовской области, при этом от руководителей следственных отделов требовалось исключить факты направления материалов прокурорам до их изучения в аппарате следственного управления. В связи с этим все материалы направлялись в аппарат СУ СК России по РО. Таким образом, на запрос материала проверки горрайпрокурорам от руководителя территориального следственного отдела, как правило, поступал ответ о том, что материал находится на изучении в аппарате СУ СК России по Ростовской области. Поэтому горрайпрокуроры практически были лишены возможности своевременно реагировать на незаконные и необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, поскольку сроки изучения материалов в аппарате СУ СК России по Ростовской области указанием руководителя СУ СК России по Ростовской области от 28 декабря 2011 г. № 153/26-у не регламентиро-

ваны. Данное указание препятствовало осуществлению своевременного прокурорского надзора за законностью процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщений о преступлениях прокуратурой области руководителю СУ СК России по Ростовской области, в связи с чем профильным управлением прокуратуры Ростовской области была внесена информация о системных нарушениях закона в деятельности следователей СУ СК России по Ростовской области при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях и указано на необходимость отмены данного указания.

Однако приведенный пример является лишь одним из частых примеров возникающих на практике проблем. Существуют проблемные вопросы при осуществлении прокурорского надзора за законностью избрания меры пресечения, в том числе в виде заключения под стражу [1, с. 49–50], за законностью принятия решений о приостановлении уголовных дел, раскрываемости преступлений органами полиции, на которые обоснованно указывал В.Н. Махов [2, с. 27–30], при рассмотрении прокурором жалоб подозреваемых в порядке ст. 124 УПК РФ и участия прокурора в суде при рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ, которые частично под-

нимал А.Г. Халиулин [3, с. 15–20], и другие проблемные вопросы [4, с. 107–113].

Полагаем, что данные проблемные вопросы возникают прежде всего из-за дисбаланса одной из функций прокурора как одного из основных участников уголовного судопроизводства, призванного осуществлять уголовное преследование, и наличия у него лишь надзорных полномочий, и прежде всего из-за отсутствия у прокурора полномочий по непосредственному возбуждению и осуществлению уголовного преследования.

Относительно нормы права, содержащейся в ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ, считаем, что в нее необходимо внести изменения, изложив следующим образом: «По мотивированному письменному запросу прокурора ему незамедлительно предоставляются материалы уголовного дела для проверки в порядке надзора».

Указанная формулировка изменений в ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ будет приемлема в случае претворения в жизнь предложенной авторской концепции реформирования стадии возбуждения уголовного дела и замены доследственной процессуальной проверки «первоначальным расследованием». В случае оставления стадии возбуждения уголовного дела в неизменном виде предложенную формулировку после слов «уголовного дела» следует также допол-

нить словами «и доследственной процессуальной проверки».

При этом предлагается концептуально реформировать досудебное уголовное судопроизводство, заменив институт возбуждения уголовного дела институтом возбуждения уголовного преследования. В предлагаемой концепции законодательного реформирования досудебного уголовного судопроизводства по формуле «сообщение о преступлении – возбуждение уголовного преследования – обвинительное заключение» предлагается, по сути, стадию возбуждения уголовного дела объединить со стадией расследования «фактового» уголовного дела с отдельными нюансами. Своеобразный симбиоз существующих в настоящее время в уголовном процессе стадий доследственной процессуальной проверки со стадией расследования «фактового» уголовного дела автор в своей концепции называет «первоначальное расследование». В этой стадии институт отказа в возбуждении уголовного дела предлагается заменить институтом отказа в возбуждении уголовного преследования. Также предлагается заменить существующую процедуру предъявления обвинения на процедуру выдвижения подозрения, которая одновременно будет означать официальный момент начала возбуждения уголовного преследования.

При этом подозрение рассматривается многоаспектно: как часть функции уголовного преследования; как форма и этап уголовного преследования; как самостоятельный институт; как основание (причина) вовлечения определенного лица в уголовный процесс в качестве подозреваемого [5, с. 174–177; 6, с. 89–99].

Порядок выдвижения подозрения на досудебной стадии, независимо от того, исходит инициатива от органа дознания, следователя или от прокурора, должен быть единым. Процедура выдвижения подозрения на основе постановления о возбуждении уголовного преследования, выносимого по итогам «первоначального расследования», началом которого будет являться момент регистрации сообщения о преступлении в книге учета сообщений о пре-

ступлениях, представляется автору наиболее оптимальным.

С момента возбуждения уголовного преследования, которое, как предполагается, должен осуществлять следователь с письменного согласия прокурора, будет проводиться «основное расследование». «Основное расследование» должно осуществляться уже в отношении конкретного лица следователем либо прокурором (который, по убеждению автора, все же должен иметь право изъять у следователя и принять к своему производству уголовное дело), тогда как «первоначальное расследование» можно будет проводить как следователю, так и любому уполномоченному лицу органа дознания (более подробно о предлагаемой автором концепции будет изложено в последующих публикациях).

Библиографический список

1. Буланова Н.В., Ережипалиев Д.И. Деятельность прокурора по осуществлению уголовного преследования // Пособие НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ. М., 2011. С. 49–50.
2. Махов В.Н. Роль прокурора и органов дознания в уголовном преследовании // Законность. 2008. № 7. С. 27–30.
3. Халиулин А.Г. Полномочия прокурора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. 2007. № 9. С. 15–20.
4. Буланова Н.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав участников исполнительного судопроизводства: состояние, проблемы, перспективы // Уголовное право. М.: Юридические программы, 2011. № 2. С. 107–113.
5. Потапенко П.Г. Подозрение как форма и этап уголовного преследования // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 6. С. 174–177.
6. Потапенко П.Г. Понятие подозрения в российском уголовном процессе // Следственная практика. 2015. № 196. С. 89–99.

И.В. Романова,
председатель избирательной комиссии Саратовской области

Ю.Я. Дубровина,
аспирант Саратовской государственной юридической академии,
сотрудник аппарата избирательной комиссии Саратовской области

ОСОБЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ В САРАТОВСКУЮ ОБЛАСТНУЮ ДУМУ В 2022 ГОДУ

11 сентября 2022 г., в единый день голосования, в Саратовской области прошла большая региональная кампания по выборам губернатора Саратовской области и депутатов Саратовской областной Думы седьмого созыва. Эти выборы характеризовались рядом законодательных новелл в отношении порядка формирования регионального парламента. Остановимся на них подробнее.

Новый количественный состав областной Думы

В Саратовской области выборы депутатов Саратовской областной Думы проходят по смешанной избирательной системе в соответствии с Законом Саратовской области «О выборах депутатов Саратовской областной Думы» (далее – Закон Саратовской области). В 2021 г. ст. 4 Закона Саратовской области была скорректирована в связи с внесением изменений в Устав Саратовской области, предусматривающий формирование регионального парламента в количестве 40 депутатов. В соответствии с новой нормой состав Саратовской областной Думы теперь формируется следующим образом: 30 депутатов областной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), 10 депутатов областной Думы избираются по единому избирательному округу Саратовской области. Таким образом, общее количество депутатов было сокращено с 45 до 40, а количество одномандатных избирательных округов увеличено с 22 до 30 по сравнению с аналогичными выборами в Саратовскую областную Думу 2017 г.

*Новые правила
формирования областного
списка кандидатов*

На выборах в 2022 г. были скорректированы требования к областному списку кандидатов, в соответствии с которыми областной список кандидатов теперь состоит только из региональных частей. В соответствии с ч. 4 ст. 27 Закона Саратовской области количество региональных частей областного списка кандидатов, как и прежде, определяется избирательным объединением. При этом региональные части должны охватывать всю территорию области. Количество региональных частей областного списка кандидатов не может быть менее восьми и не должно превышать десяти.

Региональные части списка должны соответствовать территориям одномандатных избирательных округов с указанием, какому одномандатному избирательному округу (каким одномандатным избирательным округам, граничащим между собой) соответствует каждая из региональных частей областного списка кандидатов, а также номера каждой региональной части областного списка кандидатов. В состав региональной части областного списка кандидатов могут входить не менее двух и не более пяти кандидатов. По мнению авторов законопроекта, такие нововве-

дения направлены на укрепление взаимосвязи депутатов с избирателями и повышение персональной ответственности парламентариев перед гражданами. Стоит отметить, что в науке конституционного права вопросы конституционно-правовой ответственности депутатов перед электоратом и способы ее повышения находились в поле зрения многих ученых. Ответственность является неотъемлемым элементом правового статуса выборных должностных лиц в России ввиду того, что «лицо, получившее в результате волеизъявления избирателей статус представителя власти, и в частности статус депутата представительного органа, наделяется тем самым значительными полномочиями и определенными властными ресурсами» [1, с. 41].

Говоря о практике формирования областного списка кандидатов, включающего только региональные части, можно отметить, что и иные субъекты РФ также идут по пути исключения общерегиональной (общесубъектовой) части из областного списка. Например, в законах семи субъектов РФ при разделении закрытого списка кандидатов на региональные части не предусмотрена общерегиональная часть: Республика Марий Эл, Хабаровский край, Костромская, Курганская, Новгородская, Тульская, Ярославская области.

Поддерживая такую позицию законодателя, считаем успешной новую практику формирования областных списков кандидатов, представляющую собой дополнительную меру повышения ответственности депутата перед избирателями уже на стадии выдвижения кандидатов.

*Изменение схемы
одномандатных
избирательных округов*

Новые правила в отношении количественного состава депутатов Саратовской областной Думы потребовали принятия новой схемы одномандатных избирательных округов. В этом году новый состав Саратовской областной Думы формировался уже по 30 одномандатным избирательным округам. Можно отметить, что увеличение одномандатных избирательных округов – новый тренд в избирательной системе Российской Федерации. Так, в 2022 г. количество одномандатных избирательных округов на выборах в региональный парламент также было увеличено в Сахалинской области, Республике Удмуртия, Краснодарском крае и др.

*Новые тренды
организации голосования*

На выборах в Саратовскую областную Думу седьмого созыва использовалась законодательно предусмотренная возможность организации голосования в течение

нескольких дней подряд (голосование проходило в течение трех дней). Обращаясь к закону, скажем, что организация многодневного голосования на региональных выборах – это право региональных избирательных комиссий, а не обязанность. В единый день голосования 2022 г. в 32 субъектах РФ все избирательные кампании прошли традиционно – в течение одного дня. Голосование в течение трех дней на всех выборах проходило в 26 субъектах РФ. В течение двух дней на выборах различного уровня голосовали в 15 субъектах РФ. В целом только в 50 субъектах РФ прошли избирательные кампании, голосование на которых проводилось в течение нескольких дней подряд. В связи с этим отметим, что возможность голосования в течение нескольких дней подряд неоднократно становилась предметом обсуждения многих ученых и практиков. Безусловно, технология многодневного голосования расширяет способы реализации активного избирательного права, обеспечивая возможность более комфортного и безопасного голосования. Однако в противовес этому встают требования о необходимости соответствия новых избирательных технологий содержанию конституционных принципов избирательного права (всеобщее, равное, прямое, при тайном голосовании), ведь именно «эти принципы гаран-

тируют народовластие, поскольку обеспечивают выявление действительной воли народа, который только и может составлять основу власти государства в лице своих органов» [2, с. 481]. Говоря об обоснованности применения технологии голосования в течение нескольких дней подряд, также можно отметить, что ни избирательное законодательство, ни акты избирательных комиссий не определяют критерий применения такого голосования ни в целом, ни в отношении выбора количества дней голосования. Вместе с тем такая технология действительно удобна для избирателей и иных участников избирательного процесса, ввиду чего требуется более детальная правовая регламентация ее применения.

Подводя итоги анализа практики применения законодательных новелл при проведении выборов в Саратовскую областную Думу седьмого созыва, можно отметить следующее:

- увеличение количества одномандатных избирательных округов и, соответственно, депутатов-одномандатников повышает личную ответственность депутата перед электоратом и способствует повышению доверия избирателей к избирательной системе ввиду открытости, прозрачности и ясности процедуры избрания, когда избиратель четко осознает, кого он избирает;

- оценивая новые законодательные требования по формированию областных списков кандидатов, можно отметить положительную тенденцию увеличения политической конкуренции среди избирательных объединений;

- анализ практики применения новых трендов организации голосования показал обоснованность применения технологии голосования в течение нескольких дней подряд. Однако для более полной правовой регламентации ее применения необходимо законодательно предусмотреть критерии использования многодневного голосования в региональных избирательных кампаниях.

Видится, что перспективным развитием избирательной системы Саратовской области станет использование и иных новейших избирательных технологий, например дистанционного электронного голосования, электронного сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Такие технологии позволяют «обеспечить участие в выборах всех имеющих право голосовать и желающих им воспользоваться. Особенно это важно для граждан, проживающих в труднодоступных и отдаленных местностях и за пределами государства» [3, с. 43–55].

Библиографический список

1. *Чаннов С.Е.* Развитие конституционной ответственности депутатов представительных органов власти // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 4(89). С. 41.
2. *Эбзеев Б.С.* Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2019. С. 481.
3. *Лопатин А.И.* Цифровизация избирательных действий и процедур в России: вопросы права // Журнал российского права. 2022. № 5. С. 43–55.

М.С. Шайхуллин,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного права и криминологии
Уфимского юридического института МВД России

Абдулрида Джаафар Насер Абдулрида
кандидат юридических наук,
научный сотрудник юридического факультета
Университета Кербелы (г. Кербела, Республика Ирак)

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПООЩРЕНИЯ К МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ

Меры поощрения муниципальных образований следует рассматривать как составные элементы правового регулирования и деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления в области стимулирования муниципальных образований, добившихся наилучших показателей по уровням, определяемым федеральными, региональными и муниципальными правовыми актами. Меры поощрения муниципальных образований также следует рассматривать как часть наградной политики государства в области развития муниципального уровня публичного властвования. По мнению В.А. Сытюгиной, отсутствие научно обоснованного определения государственной награды, характеристики ее отличительных признаков приводит к разнообразию трактовки данного понятия государственными органами. Например, ряд субъектов РФ в качестве государственных наград (помимо орденов, медалей, знаков отличия) используют премии, благодарность главы субъекта, почетные грамоты [1, с. 483]. Е.С. Шугрина отмечает, что наградным правом занимаются представители разных отраслей – административного, конституционного права, но специалистов в области муниципального права среди авторов научных работ, посвященных наградам муниципальным

образованиям, обнаружить не удалось [2, с. 85], что свидетельствует прежде всего об актуальности исследования мер поощрения муниципальных образований как основных элементов наградной политики государства в отношении органов местного самоуправления.

Исследование правовых основ применения мер поощрения к муниципальным образованиям показывает, что правовое регулирование данной области общественных отношений нуждается в совершенствовании, поскольку, во-первых, меры поощрения муниципальных образований следует отличать от аналогичных мер, применяемых к должностным лицам этого уровня публичного властвования, во-вторых, когда речь идет о мерах поощрения муниципальных образований, то субъектами применения мер поощрения могут выступать прежде всего органы государственной власти, что, впрочем, не исключает участия в этой деятельности негосударственных организаций, занимающихся мониторингом местного самоуправления, муниципальных образований, в-третьих, порядок и условия применения мер поощрения к муниципальным образованиям регулируются различными нормативными правовыми актами, что дает возможность говорить об отсутствии системности правового регулирования в данном вопросе,

в-четвертых, до сих пор в законодательстве, регулирующем вопросы применения мер поощрения к муниципальным образованиям, не определены такие понятия, как «меры поощрения муниципальных образований», «перечень мер, применяемых к муниципальным образованиям», «субъекты, имеющие право применять меры поощрения к муниципальным образованиям», «субъекты наградной политики государства в сфере местного самоуправления», «субъекты местного самоуправления, имеющие право на получение государственных наград и применение иных стимулирующих мер, направленных на развитие местного самоуправления». До конца не решены вопросы о критериях общественной оценки деятельности органов местного самоуправления и применении таких критериев для определения эффективных муниципальных образований. Эти и многие другие вопросы требуют дополнительного правового регулирования.

Сами по себе награды, вручаемые муниципальным образованиям, не являются единственной мерой их поощрения и стимулирования. Правом применения таких мер обладают не только органы государственной власти субъектов РФ, но и общественные организации. Например, такое право реализуют Общероссийский конгресс муници-

пальных образований. Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления и др. [3]

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 14 июля 2022 г.) предусматривает не так много норм, посвященных поощрению муниципальных образований. При этом в данном Законе весьма отчетливо регулируются порядок и условия применения негативных санкций, что позволяет прийти к выводу о необходимости закрепления в нем мер поощрения с тем, чтобы несколько уравновесить объем негативных санкций и мер поощрения, которые должны применяться к органам и должностным лицам местного самоуправления. На уровне местного самоуправления принимается большее количество правовых актов по вопросам поощрения муниципальных служащих, однако значимость данной сферы необходимо усиливать принятием актов органов государственной власти [4, с. 20]. Следует отметить, что наградная политика муниципальных служащих, должностных лиц местного самоуправления действительно имеет весьма объемное правовое регулирование, поскольку речь идет о поощрении конкретных должностных лиц. Решением представительного орга-

на муниципального образования «Город Новодвинск» Архангельской области утверждено положение о присвоении муниципальных наград, в котором закреплены вопросы муниципальной наградной системы. Эту систему образуют такие меры поощрения, как вручение почетных грамот, занесение на Доску почета, вручение нагрудного знака, присвоение почетного звания, определены принципы муниципальной наградной системы, требования к соискателям, условия применения мер поощрения, участие инициативных групп, организационные вопросы формирования, деятельности и правового статуса комиссий по присвоению муниципальных наград.

Аналогичные правовые акты приняты и в других муниципальных образованиях, поскольку практически в любом муниципальном районе или городе нашей страны есть или были люди, внесшие существенный вклад в развитие населенного пункта. Вместе с тем меры поощрения, используемые в муниципальной наградной системе, все же следует отличать от мер поощрения, применяемых в отношении муниципальных образований, поскольку речь идет именно о поощрительной политике в отношении публично-правового образования и те позитивные санкции, которые государство применяет в отношении муниципалитета,

не имеет права присваивать себе какое-либо должностное лицо местного самоуправления, ибо достигнутые муниципальным образованием показатели являются плодом коллективного труда, слаженной работы его исполнительных и представительных органов муниципальных образований, самоотверженной работы населения, хозяйствующих субъектов.

В этом смысле в законодательстве РФ возможно выработать самостоятельную правовую категорию «государственная наградная система муниципальных образований», которая представляет собой деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ в области реализации поощрений муниципальных образований за достигнутые (ожидаемые) показатели социально-экономического развития населенных пунктов. Разработка понятийного аппарата государственной наградной системы муниципальных образований осложняется тем, что «в настоящее время нет единого документа, в котором была бы изложена система наград Российской Федерации, однако подобные документы есть в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» [2, с. 86]. Такой подход к правовому регулированию применения мер поощрения к муниципальным

образованиям, скорее, обусловлен историческими и иными особенностями конкретного населенного пункта, а также тем, что не во всех субъектах Федерации концептуально определена политика в области регулирования наградных правоотношений.

Если одна структурная единица органа местного самоуправления показывает эффективность в своей деятельности, то другая может быть недостаточно эффективной. Оценка деятельности органов местного самоуправления подлежит как внутреннему, так и внешнему аудиту, а последний является наиболее объективным, поскольку позволяет со стороны посмотреть на результативность деятельности той или иной структурной единицы органа местного самоуправления. Следует согласиться с Е. С. Шугриной в том, что практически нигде не проводятся конкурсы по выявлению лучшего контрольно-счетного органа муниципального образования [2, с. 87]. Такой подход заслуживает отдельного внимания, поскольку каждая структурная единица администрации муниципального образования имеет право на оценку результатов ее деятельности, как внутреннюю, так и внешнюю оценку. Однако если население не так часто обращается, скажем, в финансовые управления (отделы) местных администраций, то подразделения,

занимающиеся вопросами социального обслуживания населения, архитектуры и градостроительства, земельного контроля, сталкиваются со значительным потоком обращений граждан, ведут постоянный прием документов, личный прием, поэтому население вполне может дать объективную оценку эффективности деятельности этих структурных подразделений местных администраций, особенно в части, относящейся к соблюдению их прав и законных интересов со стороны работников и муниципальных служащих. Проблема соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц в деятельности муниципальных образований в ключе применения к органам

и должностным лицам местного самоуправления мер поощрения и негативных санкций – проблема не новая. Установление специальных критериев оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления по отношению к общим критериям, которые закреплены в Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», позволяет выявлять наиболее проблемные вопросы, которые, по мнению населения, нуждаются в практическом разрешении, в частности, требуют совершенствования вопросы правового регулирования.

Библиографический список

1. *Сытюгина В.А.* Наградная политика современной России: проблемы формирования и перспективы развития // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. № 12. С. 483.
2. *Шугрина Е. С.* Наградная политика: виды наград для муниципального уровня власти // Правоприменение. 2020. Т. 4, № 2. С. 85.
3. Награда от Конгресса муниципальных образований России // Звезда Алтая. 2020. 17 сент.
4. *Казанцева О.Л.* Стимулирование муниципальных служащих как средство повышения престижа муниципальной службы // Административное право и практика администрирования. 2016. № 2. С. 20.
5. Решение городского Совета депутатов МО «Город Новодвинск» Архангельской области от 9 апреля 2015 г. № 94 «Об утверждении Положения о присвоении муниципальных наград, увековечении памяти о гражданах, исторических событиях на территории муниципального образования «Город Новодвинск» (с изм. и доп.). URL: <http://www.novadmin.ru/> (дата обращения: 23.09.2022).

Е.А. Абаева,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Саратовского национального исследовательского
государственного университета имени Н.Г. Чернышевского,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Поволжского института (филиала)
ВГУЮ (РПА Минюста России) в г. Саратове,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РУКОВОДСТВУ И КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ*

Современная модель построения власти, обусловленная конституционными реформами 1993, 2008, 2014 и 2020 гг. и их институционализацией, определяет место Президента РФ вне системы разделения властей, в которой он выступает центральным связующим звеном, обеспечивающим баланс интересов участников конституционных процессов в рамках единой государственной политики поддержания жизнеспособности государственной системы в целом.

Первоначальная редакция конституционной нормы ст. 80 налагала на Президента РФ как на главу государства обязанность по согласованному функционированию и взаимодействию органов государственной власти, которые в соответствии с основами конституционного строя имеют самостоятельный статус. Такая же самостоятельность характеризовала местное самоуправление. С принятием конституционной поправки 2020 г. произошла трансформация самостоятельности органов государственной и муници-

* Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс»

пальной власти в единую систему публичной власти, согласованное функционирование и взаимодействие которых обеспечивает глава государства.

Представляется, что правовой режим согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти в конституционной теории и практике обеспечивается следующими президентскими полномочиями:

- самостоятельное либо совместное формирование органов власти;
- взаимное делегирование полномочий и взаимодействие с органами власти при их осуществлении;
- руководство и координация деятельностью органов власти;
- контроль за законностью деятельности органов власти;
- осуществление согласительных процедур для разрешения разногласий между органами публичной власти;
- оценка эффективности деятельности органов публичной власти, осуществляющих взаимодействие по решению задач в интересах населения.

Дефиниции понятий «руководство» и «координация» как форм распорядительной деятельности входят в предмет административного права. Конституция РФ содержит нормы, в которых президентское руководство реализуется в отношении

исполнительной власти, а именно Правительства РФ и ряда федеральных органов (пп. «б», «б.1», «в.1» ст. 83, ч. 1 и 2 ст. 110).

Согласно Конституции РФ с учетом конституционной поправки 2020 г. и нового Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ (далее – ФКЗ) Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ и руководство деятельностью ряда органов исполнительной власти.

Очевидно, что способами реализации президентских полномочий по общему руководству Правительством РФ выступают:

- выполнение роли Председателя на его заседаниях, а также на заседаниях Президиума (п. «б» ст. 83 Конституции РФ, ч. 4 ст. 1 ФКЗ);
- право принятия решений о рассмотрении вопросов на заседаниях Правительства РФ (ч. 2 ст. 31 ФКЗ), а также определения порядка распространения служебной информации – материалов заседаний Правительства и принятых решений (ч. 6 ст. 30 ФКЗ);
- дача поручений, издание указов и распоряжений, в соответствии с которыми, а также с федеральным законодательством: а) Председатель Правительства РФ организует работу Правительства РФ распределяет обязанности между его членами (ст. 113 Конституции РФ), б) Правительство РФ издает постановле-

ния и распоряжения и обеспечивает их исполнение (ч. 1 ст. 115 Конституции РФ), в) Заместитель Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным органам исполнительной власти. Примечательно, что ст. 2 ФКЗ, определяющая правовую основу деятельности Правительства РФ, в числе президентских актов называет лишь указы, тем самым устанавливая их нормативную природу;

- влияние на распределение обязанностей между членами Правительства РФ;

- осуществление иных полномочий в качестве Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами РФ и Председателя Совета Безопасности РФ.

Так, согласно п. 13 ст. 2 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ организация обороны включает полномочия по координации деятельности органов государственной власти федеральных, региональных и местного самоуправления в указанной сфере. Именно Президент РФ как Верховный главнокомандующий Вооруженными Силами РФ, осуществляющий руководство ВС РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами, определяет вопросы координации: а) деятельности в области обороны государственных органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, без включения ор-

ганов местного уровня (ч. 14 ст. 4); б) строительства, развития и деятельности войск и воинских формирований (ч. 3 ст. 17).

Президент РФ обладает широкими полномочиями координации деятельности по обеспечению безопасности совместно с формируемым и возглавляемым им Советом Безопасности. Иные органы в координационной деятельности ограничены пределами своей компетенции (Правительство РФ, федеральные и региональные органы государственной власти, а также органы местного самоуправления (ст. 6)).

Нельзя не отметить одну из существенных новелл конституционной реформы 2020 г., связанную с модернизацией Государственного Совета – ранее совещательного органа при Президенте РФ, ставшего конституционным, обеспечивающим согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти (п. «е.5» ст. 83 Конституции РФ).

В Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ дается определение координации деятельности органов публичной власти, которая представляет собой систему решений и действий, направленных на обеспечение их согласованного функционирования и взаимодействия. Такой вид деятельности осуществляется Президентом РФ без

указания на ограничения, а Правительством РФ, Государственным Советом и иными органами публичной власти – в пределах их компетенции (ч. 2 ст. 2). Кроме того, Президент РФ использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти федерального и регионального уровня, в чем ему содействует Государственный Совет РФ (п. 5 ч. 1 ст. 5).

Президент руководит органами исполнительной власти прежде всего путем формирования и прекращения их полномочий, который вправе:

- как вновь избранный Президент РФ формировать Правительство РФ, что вытекает из нормы ст. 116 Конституции РФ;

- после утверждения Государственной Думой представленной кандидатуры назначать Председателя Правительства РФ (п. «а» ст. 83 Конституции РФ);

- после утверждения кандидатур Государственной Думой назначать на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, не руководящих органами президентского блока (п. «д» ст. 83 Конституции РФ);

- определять систему федеральных органов исполнительной власти. Следует заметить, что ранее действовавший Закон о Правитель-

стве РФ 1997 г. предполагал установление системы федеральных органов власти федеральным законом (ст. 5 – утратила силу в 1998 г.);

- утверждать по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, а также вносить в нее изменения;

- определять в структуре федеральных органов исполнительной власти органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и иные, деятельностью которых руководит Правительство РФ (п. «б.1» ст. 83 Конституции РФ);

- назначать после консультаций с Советом Федерации на должности и освобождать от них руководителей федеральных органов исполнительной власти президентского блока (п. «д.1» ст. 83 Конституции РФ);

- возлагать в случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ исполнение обязанностей на одного из его заместителей (ст. 8 ФКЗ);

- принимать решение об отставке Правительства РФ в целом, а также отставке (освобождении от должности) его Председателя, его заместителей, федеральных министров и руководителей федеральных органов исполнительной власти президентского блока (пп. «в» и «в.1» ст. 83 Конституции РФ).

Согласно ст. 12 ФКЗ президент-

ское руководство федеральными органами исполнительной власти (так называемым президентским блоком) осуществляется им непосредственно и через федеральных министров в соответствии с утвержденной им структурой. Такие органы ведают вопросами внутренних дел, обороны и безопасности государства, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, юстиции, внутренних и иностранных дел.

Та же норма определяет роль федерального правительства в отношении органов исполнительной власти президентского блока как координацию в соответствии с президентскими указами, распоряжениями и поручениями.

Кроме того, по представлению Председателя Правительства РФ глава государства осуществляет полномочия в отношении органов исполнительной власти президентского блока, которые можно квалифицировать как организационные:

- утверждение положений об органах;
- определение предельной численности работников аппаратов органов, а также размера бюджетных ассигнований на их содержание;
- установление порядка создания и деятельности территори-

альных органов, а также размера бюджетных ассигнований на содержание их аппаратов.

Следовательно, в отношении федеральных органов исполнительной власти президентского блока Президент РФ и Правительство РФ осуществляют организационно-координационное взаимодействие.

Совместное осуществление на всей территории Российской Федерации полномочий федеральной государственной власти также является формой взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ (ч. 4 ст. 78 Конституции РФ).

Президент РФ и Правительство РФ взаимодействуют в сфере контроля за законностью актов органов исполнительной власти субъектов РФ, где первый вправе приостанавливать их действие до решения суда (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ), второе – вносить Президенту РФ предложения об их приостановлении (ч. 6 ст. 13 ФКЗ).

Во всех случаях, когда глава государства не в состоянии выполнять свои обязанности, производится делегирование полномочий Президента РФ Председателю Правительства РФ, что также следует рассматривать как форму взаимодействия (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ).

Президентский контроль за деятельностью Правительства РФ выражается:

- в виде персональной ответственности его Председателя (ст. 113 Конституции РФ);

- в виде подотчетности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ч. 2 ст. 28, ч. 3 ст. 29 ФКЗ);

- в праве отменять акты Правительства РФ в случае их противоречия не только Конституции РФ и федеральным законам, но и президентским указам, распоряжениям и поручениям (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ);

- в праве наравне с Правительством РФ отменять любое решение Президиума Правительства РФ (ч. 4 ст. 32 ФКЗ);

- в принятии ряда антикоррупционных мер в отношении членов Правительства: утверждение порядка осуществления контроля за соблюдением членами Правительства РФ, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь иностранные счета (вклады) (ч. 2 ст. 6 ФКЗ); дача разрешения членам Правительства РФ принимать награды и иные знаки отличия, почетные и специальные звания иностранных государств (п. 7 ч. 3 ст. 6 ФКЗ); утверждение порядка предоставления, а также принятие сведений о доходах, ценных бумагах и ином имуществе, принадлежащем на праве собственности члену Правительства РФ, его супруге (супругу) и не-

совершеннолетним детям (ч. 5 ст. 6 ФКЗ); утверждение порядка контроля за соответствием расходов члена Правительства РФ, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу за три последних года.

Контроль и определение персональной ответственности со стороны президентской власти также осуществляется в отношении своеговременного и надлежащего исполнения поручений и указаний руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, а также высшими должностными лицами субъектов РФ.

Что касается контроля в отношении органов исполнительной власти субъектов РФ, то с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ и окончательным вступлением в силу Президент РФ при наличии широчайших получил дополнительные полномочия:

- отрешение от должности высшего должностного лица в связи с утратой доверия без установления на то оснований (п. 1 ч. 1 ст. 29). В соответствии с действующим Законом утрата президентского доверия наступает при выявлении коррупционных фактов или неурегулировании конфликта интересов в отношении высшего должностного лица, а также установлении фактов иностранных счетов и финансо-

вых инструментов в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность;

- инициирование в отношении законов субъекта РФ предварительного нормоконтроля до их обнародования (п. «в» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ);

- утверждение показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и контроль в виде докладов высшего должностного лица об их достижении в соответствии с критериями и методикой подсчета, установленными Правительством РФ.

Таким образом, Президент РФ обладает широкими полномочиями по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов единой системы публичной власти, которые выражаются в формировании, руководстве, координации, взаимодействию, контроле, оценке эффективности и проведении согласительных процедур со стороны главы государства. Что касается полномочий по руководству и координации, то их осуществление в виде распорядительной деятельности возможно в отношении Правительства РФ, а также федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Т.А. Дураев,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского

Н.В. Тюменева,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории государства и права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского

КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПРАВА (ПРАВА НАРОДА) В МНОГОПОЛЯРНОМ МИРЕ

118

Утверждение многополярности современного мира связано с реполитизацией прав различных коллективных общностей (этнических общностей, наций, коренных народов и пр.) [1, с. 51] и актуализацией их роли в современной геополитике, что необходимо для определения форм государственного существования коллективных общностей, а также для разрешения участвовавших во всем мире этнических конфликтов и движений за независимость [2, с. 570]. Современные этнические меньшинства и доминирующие нации ведут борьбу вокруг таких вопросов как языковые права, федерализм, культурная автономия, политическое представительство, религиозные свободы, образовательные программы.

В связи с этим очевидно повышение роли коллективных прав, что было подчеркнуто, в частности, Президентом РФ В.В. Путиным на заседании Валдайского клуба в октябре 2022 г. По мнению Президента РФ, обозначая приоритетные политические направления развития будущего мирового устройства, международное сообщество должно «принять во внимание каждую точку зрения, каждый народ, общество, культуру...» [3]. Высказанное суждение,

безусловно, указывает на значимость коллективных прав в современном мире.

Вместе с тем для международного сообщества на протяжении всего прошлого столетия роль коллективных прав оставалась второстепенной, механизмы реализации многих из них – неразработанными, а научное осмысление коллективных прав, или прав солидарности – неясным и остро дискуссионным. Это имеет свое объяснение. Со времен Великой французской революции (XVIII в.) политико-правовым ориентиром развития прогрессивных государств становится персонцентризм. Именно поэтому в юридических науках развиваются преимущественно идеи об индивидуальных правах человека и гражданина, каталог которых к концу XX в. был сформирован и формализован в конституциях практически всех государств мира. В демократических конституциях подчеркивалась первостепенная значимость прав и свобод человека и гражданина, которые заняли высшее место в иерархии конституционных ценностей и подвергались скрупулезному научному анализу.

Хотя после Второй мировой войны западный подход в международном праве к вопросу формирования прав человека был преобладающим, но все же коллективные права третьего поколения получили

признание и политическое значение. Это произошло не сразу. Дело в том, что коллективные права, и особенно право народа на самоопределение, традиционно обосновывались в марксистской теории, в которой культивировался принцип самоопределения наций и братской солидарности [4, с. 45]. В результате продолжающегося политического противостояния между либерально-индивидуалистской западной и марксистско-ленинской советской идеологиями в 1945 г. равноправие и самоопределение народов в качестве принципов все же были закреплены в ч. 2 ст. 1 Устава ООН. Однако соответствующие коллективные права в Уставе ООН провозглашены не были.

Лишь в 1966 г. коллективные права получили международное политическое признание и обрели формализацию и императивное значение в ст. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Впоследствии коллективные права трудящихся получили закрепление в некоторых конституциях капиталистических государств (Франции, Германии, Италии и пр.). В 80-е гг. XX в. К. Вашак предложил объединить все коллективные права в группу прав третьего поколения. В начале XXI в. профессор юриспруденции

и правозащитник Билл Бауринг отметил их ключевую роль в системе ООН [4, с. 14]. Таким образом, в отличие от естественных прав, ценность которых начиная с XVII в., не подвергалась сомнению, коллективные права приобрели реальное содержание и смысл в международном и внутригосударственном праве лишь во второй половине XX в., а реализация многих из них затруднена по сей день.

Несмотря на то, что в настоящее время приняты и действуют международные конвенции и нормативные акты внутренних законодательств, в которых закреплены коллективные права, относящиеся к коренным народам, этносам (запрещение геноцида и наказание за него) и другим группам, система коллективных прав, а тем более коллективных обязанностей, не сложилась ни на международном, ни на национальном конституционном уровне [5, с. 5–6].

В научных работах также отсутствует единое мнение о том, какие права следует относить к правам третьего поколения; не выработаны в науке соответствующие критерии для этого. Вместе с тем сложились разнообразные точки зрения на этот вопрос [6–8] и разнообразные классификации коллективных прав. Объединяет их то, что основным критерием отнесения прав к коллективным выступает их но-

ситель, которым является общность, коллектив, группа, обладающая общей целью, единством воли и действий. Иными словами, речь идет не о простой сумме индивидуальных прав лиц, входящих в коллектив [9, с. 27], а о том, что лица, образующие его, обладают единством воли и цели, общностью интересов, определенной внутренней организацией, единством действий. Следовательно, коллектив должен быть устойчивым, стабильным. Эти качества коллектива будут достигаться при условии, если цель и интерес коллективного права будут затрагивать каждого его члена, участника. Коллективные права осуществляются всем коллективом, который действует как единое целостное лицо, либо индивидуальный субъект может реализовывать коллективное право, но не от своего имени, а лишь как участник коллектива, как его сочлен.

Вместе с тем коллективные права не являются естественными, поскольку их носителем выступает, во-первых, искусственно созданный субъект – коллектив, состоящий из отдельных людей, объединившихся на основе общей цели и действующий определенным образом на основе единой воли. Во-вторых, коллективные права формируются по мере становления интересов коллектива (народа, нации, общества).

Анализ позиций различных ученых позволяет, с одной стороны, отметить разнообразие подходов и трактовок коллективных прав, а с другой стороны, выявить единство мнений, связанное с тем, что во всех представленных классификациях в отдельную группу коллективных прав выделены права, субъектами которых являются народ и нация. Думается, что именно они составляют ядро коллективных прав третьего поколения.

Вопрос обоснования правового статуса народа всегда был в центре научной дискуссии. Одни ученые полностью отрицали его право и дееспособность [10, с. 48]. Другие ученые относились к нему как к сакральной личности, возвышающейся над всем обыденным и земным, а потому любая характеристика народа с позиций неидеальных, несовершенных параметров «ведет к принижению его социальной роли, ограничению ее правовыми рамками, умалению его суверенитета» [11, с. 41]. Долгое время в науке господствовала приведенная точка зрения, которая поддерживалась авторитетными учеными, чье мнение не принято было оспаривать.

Однако после того, как Конституция РФ провозгласила народ субъектом конституционного нормотворчества (преамбула), закрепила его правовую бытийность в трех

поколениях, установив обязанность чтить память предков (преамбула), защитников Отечества (ч. 3 ст. 67.1) и их подвига, обеспечивать защиту исторической правды (ч. 3 ст. 67.1), нести ответственность перед нынешними и будущими поколениями (преамбула), в приоритетном порядке заниматься духовным, нравственным, интеллектуальным и физическим развитием детей (ч. 4 ст. 67.1), быть носителем суверенитета и единственного источника власти (ст. 3), игнорировать правосубъектность народа невозможно. Действительно, народ обладает важнейшим качеством, которое делает его правовой личностью, – народным суверенитетом, обусловленным единой народной волей, правами, адресатом которых выступает государство; долгом, который он несет перед памятью предков; обязанностями, которые он имеет перед потомками; наконец, народ несет ответственность перед нынешними и будущими поколениями.

Следовательно, народ – это особая личность, созданная не биологически, а исторически, единство и устойчивость которой обусловлены общей исторической судьбой, общими ценностями, общей национальной идеей [12, с. 111]. В связи с этим совершенно оправданно относить народ к метаправовым субъектам, главное свойство которых заключается в системообразующей

роли в обществе и выполнении особой политико-идеологической функции, выступающим носителем суверенитета, источником власти и пр. [13, с. 452–457]

Самоидентификация народа осуществляется посредством права на самоопределение (ч. 3 ст. 5), содержание которого раскрывается в правомочиях обладания территорией проживания. Материальной основой жизни и деятельности выступает природоресурсная база, которая принадлежит народу (ч. 4 ст. 9). Духовная связь и преемственность определяют права народа на сохранение родного языка и создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68). Государство обязано гарантировать права коренных малочисленных народов (ст. 69). И, наконец, народ как единая личность принимает присягу Президента РФ, который получил от него право на власть (ст. 82 Конституции РФ).

Таким образом, народ – это персонифицированная правосубъектная личность, обладающая коллективными правами, которые реализуются в правоотношениях с государством и обязывают национальные государства признавать конституционно-правовой статус народа, закрепляя в своем законодательстве его права и способы их защиты.

Можно говорить о примерном перечне коллективных прав, в который входят такие права народа, как право на существование, право на самоопределение, право на суверенитет, в т.ч. на создание суверенного, независимого государства, право на установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, право на равенство с другими народами, право свободно распоряжаться своими природными ресурсами и естественными богатствами, право на свою территорию, право на национальную и международную безопасность, право на самобытность, включая культуру, право на свободу волеизъявления, право на участие в решении национальных и глобальных проблем, право на всеобщее уважение прав народов, право на информированность о других народах.

Итак, коллективные права (права народа), относящиеся к правам третьего поколения, приобретают в многополярном мире приоритетное политическое значение. Их роль сегодня связана с возросшим стремлением наций, народов, этнических общностей самостоятельно определять и развивать формы государственного существования коллективных общностей, сохранять свою культурную самобытность и национальную идентичность.

Библиографический список

1. *Майборода Э.Т.* Коллективные права человека в контексте реполитизации // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2008. № 1(143). С. 51–54.
2. *Дураев Т.А., Тюменева Н.В.* К вопросу о конституционно-правовом статусе народа // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14, вып. 3. С. 570–579.
3. «Будущее мировое устройство формируется на наших глазах»: о чем говорил Владимир Путин на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». Стенограмма и видео. URL: <https://rg.ru/2022/10/27/o-chem-govoril-vladimir-putin-na-zasedanii-mezhdunarodnogo-diskussionnogo-kluba-valdaj-stenogramma-i-video.html> (дата обращения: 28.10.2022).
4. *Бауринг Б.* Деградация международного правового порядка? Реабилитация права и возможность политики / пер. с англ. А. Куманькова. М.: Новое литературное обозрение, 2021. 392 с.
5. *Чиркин В.Е.* Индивидуальные права, коллективные права и права, осуществляемые коллективно // Гражданин и право. 2011. № 3. С. 3–15.
6. *Лукашева Е.А.* Межнациональные конфликты и права человека // Права человека и межнациональные отношения. М., 1994. С. 49.
7. *Поленина С.В.* Права женщины в системе прав человека: международный и национальный аспект. М., 2000. С. 14.
8. *Осинов А.Г.* Являются ли групповые права необходимым условием недискриминации и защиты меньшинств? // Мультикультуризм и трансформации постсоветских обществ. М.: ИЭА РАН, Институт философии РАН, 2002. С. 80–100.
9. *Гарчева Л.П.* Категория коллективных прав как прав третьего поколения в зарубежных и российских исследованиях // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки. 2016. Т. 1(67), № 1. С. 24–30.
10. Проблемный комментарий к Конституции РФ / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. 632 с.
11. *Кабышев В.Т., Миронов О.О.* Категория «народ» в советском конституционном законодательстве // Правоведение. 1969. № 4. С. 36–41.
12. *Радченко В.И.* Национальная идея и идеология государства в Конституции Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2(103). С. 110–115.
13. *Эбзеев Б.С.* Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2019. 768 с.

Ю.В. Ермолаева,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Так рано ушедший профессор, доктор юридических наук, уважаемый член кафедры конституционного права имени Исаака Ефимовича Фарбера Василий Иванович Радченко внес значительный вклад в развитие идей конституционализма, государственного единства, места и роли публичной власти в обеспечении территориальной целостности и единства Российской Федерации.

Василий Иванович обладал талантом красиво говорить, на его лекциях совсем не хотелось записывать конспект, а можно было окунуться в красочные картинки регионов, цитаты известных государствоведов, проблематику современной государственности. Волею судьбы именно с именем этого ученого связаны мои первые воспоминания о научной деятельности: конференция на курсе стала для меня первым опытом написания научной работы и публичного выступления, а в 2008 г. по распоряжению В.И. Радченко как директора Института прокуратуры ГОУ ВПО «СГАП» я имела возможность выступить на научной студенческой конференции в Киевском национальном университете имени Тараса Шевченко (КНУ). Впоследствии уже в своей кандидатской диссертации я опиралась на труды В.И. Радченко при изучении категории целостности Российского государства, при описании статуса административно-территориальных единиц, истории становления административно-территориального устройства субъектов РФ [1, с. 94].

В своих научных изысканиях Василий Иванович постоянно уделял внимание вопросам территориальной целостности, единению, укреплению вертикали власти, различным аспектам публичной власти, трансформации и перспективам развития российского

федерализма и конституционализма. Территория страны – это суверенное и неприкосновенное пространство, пределы организации и функционирования публичных органов власти и ее организации, границы государства, позволяющие идентифицировать ее территориальные единицы, поэтому признание и защита территории всегда были и останутся одним из важнейших атрибутов государственности.

Во-первых одна из особенностей механизма правового регулирования в области территориальной организации Российского государства – это, что по своему характеру данная сфера общественных отношений является предметом конституционного права и регулируется нормами Конституции РФ, Федеративного договора от 31 марта 1992 г., Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», иными федеральными законами и нормативными правовыми актами, посвященными отдельным вопросам территориального развития Российской Федерации. Кроме того, вопросы административно-территориального устройства субъектов РФ находятся в ведении самих субъектов РФ, а значит, соответствующие законы субъектов РФ также отно-

сятся к нормативным актам конституционного характера рассматриваемой сферы отношений.

Во-вторых, анализ актов, посвященных вопросам территориальной организации Российского государства, свидетельствует о том, что внутренне упорядоченной системы правовых норм, регулирующих статус территориальных единиц разных видов и уровней территориальной организации государства, основы конституционно-правовых отношений между субъектами в данной сфере, способы обеспечения принципов территориальной целостности и единства территории страны, раскрывающих смысл основных категорий в сфере территориальной организации государства, к сожалению, нет. Множество актов регионального уровня, точечный характер правового регулирования на федеральном уровне влечет страдание юридической техники (например, когда единицей административно-территориального деления называется республика, край, область), пробелы в праве (как соотносятся вид и уровень территориальной организации друг с другом, каковы принципы территориальной организации), что сигнализирует о необходимости принятия базового закона, регулирующего вопросы территориальной организации государства.

В-третьих, еще одна особенность правового регулирования

в области территориальной организации Российского государства заключается в отсутствии на федеральном уровне нормативного акта, регулирующего данные отношения, а также закрепляющего основные категории, принципы, понятия в области организации территории федеративного государства.

В-четвертых, рассматриваемая сфера правового регулирования имеет пределы конституционно-правового воздействия на общественные отношения. Вопросы территориальной организации поднимаются в рамках других отраслей науки, изучающих вопросы экономического районирования территории страны, регионалистики, социально-экономической географии, экономики, социологии, муниципального права. Это обусловлено тем, что решение вопросов территориального устройства регионов связано с реализацией задач государственно-экономического, политического и социально-культурного развития страны.

В науке конституционного права территория – один из основных признаков государства, определяющий пространство, на которое распространяется суверенитет и власть государства. И.В. Лексин обоснованно пишет о том, что «в правовой реальности территориальное образование в разных контекстах выступает в том числе как субъект

права» [2, с.139]. Определенно Российская Федерация в лице органов государственной власти обладает субъективным публичным правом – правом на установление состава территории и границ, которые включают право территориального планирования и градостроительного зонирования [3, с. 89]. И законодатель в настоящее время реализует эти права, ставя их на одну линию с государственным управлением и не отдавая предпочтение конституционно-правовому регулированию территории (например, через принятие федерального закона о территориальной организации Российской Федерации).

В-пятых, к особенностям механизма правового регулирования в области территориальной организации Российского государства относится то, что предмет такого регулирования обладает глубочайшим содержанием и требует создания устойчивой системы как в правовопонимании, отсутствии двоякого толкования отдельных положений, так и в функционировании самих общественных отношений. Территориальная организация страны находится в состоянии постоянного изменения, это нестабильно существующая система, у органов власти постоянно появляется необходимость в формировании новых территориальных единиц, изменении имеющихся границ. Так, в Страте-

гии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года названа геостратегическая территория, т.е. территория с особым статусом в границах одного или нескольких субъектов РФ, определены 12 макрорегионов, дается законодательное определение агломерации, выделяются ее виды. Согласно Федеральному закону от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» федеральная территория является новым видом территориальной организации российской территории и одновременно видом организации публичной власти в Российской Федерации». Примером такой территории является федеральная территория «Сириус». Конституционный статус подобных федеральных территорий в Российской Федерации в настоящее время разрабатывается в научных кругах [4, с. 124; 5, с. 12; 6, с. 24].

Для обеспечения надлежащего конституционно-правового регулирования вопросов организации территории страны можно предложить следующие шаги: исследовать зависимость организации работы публичных органов власти от надлежащего оформления территориального деления субъекта РФ, а также вопросы, возникающие на практике при несовпадении гра-

ниц административно-территориальных и муниципальных образований, спроецировать будущее включение агломераций, федеральных территорий, иных территориальных единиц в состав конкретного вида территориальной организации.

Конституционная природа административно-территориального устройства субъектов РФ требует анализа опыта других государств, а именно законодательного регулирования понятия, принципов образования и функционирования территориального устройства субъектов федеративных государств, конституционно-правового статуса административно-территориальных единиц, видов и уровней территориальных единиц, особенностей административно-территориального устройства на отдельных территориях, в том числе не являющихся субъектами. Анализ вышеперечисленных вопросов позволит рассмотреть конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации под другим углом – с позиции интеграции наиболее эффективных и подходящих моделей территориального устройства.

Отдельного внимания требует изучение динамики правоотношений в области административно-территориального устройства субъектов, рассмотрение правового регулирования про-

цедуры создания, реорганизации, изменения, упразднения административно-территориальных единиц субъектов, формирование культуры административно-территориального устройства субъектов федерации.

На основе полученных данных целесообразно разработать концепцию обновления законодательства (консолидации нормативных актов) в области территориального устройства России. Хотелось бы видеть принятие федерального закона о территориальной организации нашего государства, в котором нашли бы отражение понятие территориальной организации государства, ее принципы, виды и формы, ее задачи, законодательное закрепление многочисленных сеток деления территории страны, конституционно-правовой статус территориальных единиц с особым статусом, компетенция органов публичной власти в сфере территориального устройства. Эффективность внесенных изменений должна будет проявиться в работе публичных органов

власти, в восполнении имеющихся пробелов, в признании недействующими тех правовых актов, которые утратили свою актуальность, в наступившей правовой определенности относительно концептуальных вопросов организации территории Российского государства.

Научное исследование и правовая регламентация территориальной организации государства обнажает все имеющиеся проблемы в государственном управлении, поэтому требует к себе особого внимания. Происходящие в современной России интеграционные процессы свидетельствуют о том, что вопросы сохранения территориальной целостности государства не теряют своей актуальности и по сей день. Изменения в конституционно-правовом регулировании территории нашей страны важны как для упорядочения общественных отношений в рассматриваемой области, так и для формирования духа единства и целостности Российского государства.

Библиографический список

1. Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации / под ред. Б.С. Эбзеева. Саратов, 2003.
2. Лексин И.В. Понятие территориального образования в конституционном праве // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. Выпуск № 49.
3. Кустов С.С. Право на установление состава территории и границ муниципального образования как субъективное публичное право населения муниципального образования // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 2.
4. Васильева Н.В., Праскова С.В., Пятковская Ю.В. Конституционный статус федеральных территорий в России: теоретические основы законодательного регулирования // Правоприменение. 2021. URL: <https://cyberleninka.ru/>

article/n/konstitutsionnyy-status-federalnyh-territoriy-v-rossii-teoreticheskie-osnovy-zakonodatelnogo-regulirovaniya/viewer (дата обращения: 21.10.2022).

5. *Виноградов В.В.* Порядок создания федеральных территорий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 6. С. 12.

6. *Виноградов В.В.* Федеральная территория как принципиально новый вид организации публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 24.

7. *Малько Н.И., Малько А.В.* Теория государства и прав. учебник. Юристъ, 2004.

И.А. Зырянов,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии, координатор по правовым заключениям Юридической клиники Саратовской государственной юридической академии

МЕТОДИКА ЮРИДИЧЕСКОГО АНАЛИЗА ДОКУМЕНТОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ К ИССЛЕДОВАНИЮ НА ПРАВОВУЮ ЭКСПЕРТИЗУ

Для того чтобы определить природу любого официального документа, решить вопрос об отнесении его к правовому акту в общем, как и к конкретному виду документа в ходе рассмотрения конкретного дела или в учебном процессе, необходимо дать формально-юридический анализ любого документа (акта) по форме и содержанию.

Приравнивать любой документ (акт) автоматически к нормативному правовому акту чисто по формальным соображениям, из-за того что он издан определенным государственным органом или ведомством, с названиями закон, указ, постановление или приказ нецелесообразно и необъективно. Данный юридический факт в первую очередь следует определять исходя из его содержания.

В этой части Верховный Суд РФ постановил: «...признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом» (п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

Для этого при проведении правовой экспертизы документа необходимо оценивать и соотносить любой документ (акт) по четкой формуле (тесту) с ответами на вопросы, позволяющими выявить основные критерии акта и его юридическую природу исходя из принципа правовой определенности:

1. Является ли документ (акт) правовым?

2. Относится ли он к источнику права, акту толкования или акту применения права?

3. К какой конкретно форме права относится документ (акт)?

4. Если документ (акт) относится к форме права, то к какой отрасли права или законодательства либо их подотраслей?

5. Какова юридическая сила документа (акта) – действующий, приостановленный, отмененный, утративший силу, признанный не соответствующим Конституции РФ, опубликованный или обнародованный, для служебного пользования (секретный), содержащий режим тайны?

6. Каковы реквизиты бланка документа (акта): имеются ли официальные реквизиты документа, личная подпись должностного лица или факсимиле, цифровая подпись, печати, штампы, ксерокопия, графическая копия или электронный документ представлены на экспертизу?

7. Каковы исходные данные документа (акта): дата принятия, срок действия, возможность применения обратной силы, оговорки?

8. Каков документ (акт) по форме утверждения: подлежит ли обязательной ратификации, регистрации, подписанию, утверждению, одобрению; зарегистрирован ли, является ли обжалуемым в суде?

9. Какова юридическая сила документа (акта) по кругу лиц и в пространстве: акт неправового характера, акт разового применения, многократного применения, индивидуально-правового характера, нормативно-правового характера, письменное решение, распространяется на определенный или строго ограниченный круг лиц?

10. Ограничивает ли документ (акт) права и свободы человека и гражданина, чтобы быть отнесенным к компетенции сугубо закона, а не подзаконного акта?

11. Как соотносится по форме и содержанию документ (акт) для возможности его отнесения к тому или иному акту права, форме права и источнику права, имеются ли коллизии, подмены форм документов (правовых актов) и нарушения правил юридической техники?

Если на юридическую экспертизу представлен нормативный правовой акт, федеральный закон, закон субъекта РФ или их проекты, то целесообразно оценить их качество и проверить, соответствуют ли они:

1) Нормам материального и процессуального законодательства РФ (Конституции РФ, федеральным законам, указам Президента РФ, международным договорам РФ; уставам и законам субъектов РФ), правовым позициям Конституционного Суда РФ и международным обязательствам РФ;

2) правилам, приемам и методам юридической техники по оформлению и содержанию.

По содержанию проводится проверка на соответствие Регламенту Государственной Думы РФ и Регламенту Совета Федерации. Если юридический анализ проводится в отношении правового акта субъекта, то проводится проверка на соблюдение конституции (устава) субъекта РФ, регламента его законодательного собрания.

По оформлению закон, как и законопроект, должен соответствовать Рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденным Государственной Думой РФ (в ред. от 2021 г.), быть оформлен в соответствии с языковыми, логическими и гносеологическими правилами, методами и приемами юридической техники, не должен содержать внутренних противоречий по содержанию. В тех субъектах, где приняты специальные законы о порядке подготовки нормативных правовых актов, также дается оценка вопросам юридической техники;

3) правилам законодательного процесса – Конституции РФ 1993 г. (с учетом поправок, одобренных на общероссийском голосовании 1 июля 2020 г.) по предметам ведения согласно ст. 71–73; порядку принятия в соответствии со ст. 104–108, 134–137 по конкретному виду за-

кона по предмету регулирования (федеральный закон, федеральный конституционный закон или закон опоправкекКонституцииРФ);Регламенту Государственной Думы РФ, Регламенту Совета Федерации РФ или Регламенту законодательного собрания субъекта РФ;

4) фактической реализуемости. Нормативный правовой акт не должен содержать пробелов в праве или порождать пробельного правового регулирования. Чаще всего таковые образуются из-за отсутствия четкого экономического обоснования и расчета финансовых затрат из средств соответствующего бюджета вместе с социальным прогнозом в пояснительной записке к проекту правового акта либо из-за отсутствия процессуального механизма его реализации – разработки минимального плана мероприятий организационного, информационного, финансового и просветительского характера. В таких случаях правовой акт может превратиться в фикцию;

5) мониторингу правоприменительной практики, практике судов общей и арбитражной юрисдикции по системе ГАС «Правосудие». Такой мониторинг не должен показывать отрицательных случаев применения положений аналогичных законов в России или в субъектах РФ (если таковые имеются и были отысканы). Например, эмпирической базой для

соотнесения также могут быть: акты Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, адвокатских палат, конституционная доктрина, правоохранительная практика, правовые позиции Генеральной прокуратуры РФ, региональных прокуратур.

Среди распространенных случаев могут выступать несовпадение определений понятий в федеральных законах и законах субъектов РФ, в законах субъектов РФ и указах Президента РФ, уменьшение («урезка») объема правовых гарантий прав субъектами РФ, опережающее правовое регулирование общественных отношений актами Президента РФ;

6) Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 10 июля 2017 г.); на наличие либо отсутствие коррупциогенных факторов;

7) если выявляются отрицательные пункты или существует опасность наступления последствий, указанных в пп. 1–6, то они учитываются вместе с социальным прогнозом и рекомендациями по их устранению.

Например, как с помощью данной методики определить юридическую природу приказа для служебного пользования регионального управления МВД России?

Достаточно часто правоприменитель прибегает к справочно-правовым системам и использует Концепцию системы классификации правовых актов РФ от 29 сентября 1999 г. (подготовлена АО «КонсультантПлюс» в рамках исполнения государственного заказа по поручению Российского фонда правовых реформ) или к п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

В этих документах выделяются признаки нормативности документов, к которым относить нормы приказа для служебного пользования представляется нецелесообразным.

Исходя из общепринятого в теории права и конституционном процессе понимания, нормативные правовые акты являются источниками права во всех отраслях права, в том числе конституционном. Однако, чтобы нормативный правовой акт являлся таковым (т.е. нормативным), он должен прежде всего быть источником права, иметь его признаки.

По общему правилу, в отличие от актов толкования права и актов применения права, источник права устанавливает, гарантирует пра-

ва, свободы, законные интересы, полномочия, обязанности и ответственность участников общественных отношений, чего первые два вида актов делать не могут. Они могут только интерпретировать и уточнять процесс их реализации на практике, устанавливая охрану, защиту и соблюдение.

Ограничение прав и свобод человека и гражданина допускается только законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), ратифицированными Российской Федерацией международными договорами (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), в практике Конституционного Суда РФ – указами Президента РФ, изданными по предмету закона в случае его отсутствия, действующими вплоть до его принятия.

Таким образом, только нормативный правовой акт и только в виде закона, согласно Конституции РФ, может ограничивать права и свободы граждан.

Из решения Верховного Суда от 22 января 2018 г. по делу № АКПИ17-963 следует вывод о том, что предписания приказа, имеющего гриф ДСП, распространяются исключительно на должностных лиц органов внутренних дел, права и обязанности для граждан не влекут. То есть, Верховный Суд РФ не наделяет приказы с грифом ДСП признаками нормативного правового акта.

Приказ МВД с грифом для служебного пользования, скорее всего, является распоряжением, имеющим значение сугубо для определенного круга лиц – сотрудников МВД – и не может ограничивать права и свободы человека, если об этом напрямую не было сказано в законах. Такие приказы, в частности, не обладают признаками источника права или нормативного правового акта, не являются источниками права, поэтому не могут порождать новых прав и обязанностей, ответственности субъектов правоотношений. Они могут относиться к актам толкования права с разъяснением действующего законодательства.

В большей мере по формальным основаниям такие документы относятся к отрасли административного и уголовно-процессуального права, по содержанию могут затрагивать права и свободы человека и гражданина, их реализацию и ограничения в сфере отрасли конституционного права.

Такие приказы являются неопубликованными, требующими специального доступа для ознакомления с ними с взятием расписки о неразглашении.

Юридическая сила документа по кругу лиц и в пространстве: акт многократного применения в отношении сотрудников МВД России. Приказы МВД ДСП не публикуются для всех, обязательны не для

всех, а только на объектах МВД, что делает его приближенным к локальным правовым актам.

В данной статье с учетом ограниченного ее объема затронуты лишь частично основные критерии

отнесения документов к правовым, позволяющие обнаружить и более детально углубить проработку отдельных вопросов, которые могут проявить себя в последующем в ходе такого юридического анализа.

Е.А. Отставнова,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИИ

В современный период наше государство сталкивается с серьезными проблемами как во внешней политике, так и внутри страны. В сложной обстановке на первый план выходят национальные интересы российского народа, которые требуют адекватной защиты. Прежде всего необходимо выявить содержание и значение данного понятия.

Так, Э.А. Поздняков определяет понятие «национальные интересы» как «внутренний общественный консенсус, объединяющий в единое целое совершенно разных во всех отношениях людей и существование народов, наций, государств, как неких единых образований» [1, с. 81]. Аналогичного мнения придерживается И.Г. Яковенко, который считает, что «национальные интересы принципиально диалогичны», т.е. концепции интересов вырабатываются в ходе диалога внутри общества [2, с. 121]. Между тем в данном определении неясен предмет национальных интересов. Объединять людей может территория проживания, язык общения, историческое развитие и многие другие факторы, которые нельзя отнести к национальным интересам. Кроме того, как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, национальные интересы складываются не только на основе сотрудничества по вопросам развития общества и государства, но и на основе конфликтной составляющей, связанной с существованием частных интересов различных групп, организаций людей [3, с. 46].

Поэтому более удачным можно считать определение, данное С.И. Петровым, который в это понятие вкладывает «объективно существующие, осознанные потребности, ценности и установки

личности, общества и государства, связанные с обеспечением безопасности во всех сферах жизнедеятельности общества, его устойчивого и динамичного развития на длительную перспективу» [4, с. 89].

Конституция РФ 1993 г. является ярким тому примером, поскольку содержит основные ценностные установки российского общества и государства, принимается большинством населения нашей страны, выражает его волю, но учитывает интересы меньшинства. Национальные интересы, содержащиеся в Основном Законе, являются постоянными, фундаментальными. Их обеспечение – это обязанность всех органов государственной власти, должностных лиц, граждан. Однако на определенных этапах развития государства возникают угрозы реализации тех или иных фундаментальных национальных интересов. С целью их устранения и обеспечения национальной безопасности формируются текущие национальные интересы.

Первостепенная роль в этом принадлежит Президенту РФ, как главе государства, который определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает мир и согласие в стране. Ему, как гаранту Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, отведена основная роль в формировании

текущих национальных интересов России, поскольку на нем, как на главе государства, лежит вся полнота ответственности за стабильность государственной жизни, за сохранность основных конституционных ценностей, за определение стратегии развития общества [5, с. 5]. Неслучайно при Президенте РФ образован и функционирует такой орган, как Совет безопасности РФ.

Основные направления внутренней и внешней политики государства, устанавливаемые Президентом РФ, содержатся в его ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ. Необходимо отметить, что на различных этапах развития новой российской государственности возникали проблемы, связанные с обеспечением и реализацией как самой Конституции РФ, так и национальных интересов, в ней заложенных.

Их анализ дает возможность наблюдать этапы формирования национальных интересов на краткосрочную перспективу в зависимости от политической и экономической ситуации в стране, что можно проследить и из названий обращений Президента РФ: «Об укреплении Российского государства» (1994 г.), «О действенности государственной власти в России» (1995 г.), «Россия, за которую мы в ответе» (1996 г.), «Порядок во власти – порядок в стране» (1997 г.), «Общими уси-

лиями к подъему России» (1998 г.), «Россия на рубеже эпох» (1999 г.). Далее Послания Президента РФ не носили определенного названия.

Необходимо отметить, что все вопросы, связанные с решением проблем в экономической, политической, социальной сферах, так или иначе переходят из одного послания в другое, поскольку стабилизация положения в этих областях – дело не одного года. Все они направлены на укрепление Российского государства, обеспечение его национальной безопасности и являются его национальными интересами. Но по мере развития российской государственности способы достижения желаемого результата приобретают необходимые нюансы. Если до 2000 г. это были в основном вопросы стабилизации новых общественных отношений в стране, укрепление нового государства на международной арене, устранение угроз единству и целостности России, ее суверенитету, то в XXI в. – это уже вопросы реализации и защиты прав и свобод человека, повышения рождаемости и сокращения смертности населения, развитие институтов демократии, поиск наиболее оптимальной модели народовластия, реформы в правоохранительной и судебной сферах, то есть совершенствование уже сложившихся общественных отношений во всех сферах жизни государства.

Послание 2005 г. дало старт национальным проектам в таких областях, как здравоохранение, образование, жилищный фонд, агропромышленный комплекс, поскольку именно эти сферы определяют качество жизни людей и социальное самочувствие общества. В конечном счете, «решение именно этих вопросов прямо влияет на демографическую ситуацию в стране и, что крайне важно, создает необходимые стартовые условия для развития так называемого человеческого капитала». То есть важнейшим национальным интересом становится обеспечение достойных условий жизни граждан России, поскольку без этого невозможно решить демографическую проблему, от которой зависит независимость и суверенитет России. Стратегическими целями приоритетных национальных проектов являются «повышение эффективности управления социально-политическими процессами, снятие напряженности в социальной сфере, обеспечение устойчивости власти к внешним и внутренним вызовам и угрозам, т.е. стабилизация и развитие демократической политической системы в целом» [6, с. 15].

В Послании Федеральному Собранию РФ от 21 апреля 2021 г. Президент РФ акцентировал внимание на проблемах здравоохранения, демографии, обеспечении граждан

жилем, цифровизации экономики и социальной сферы, экономики в целом, экологии, образовании и т.д.

По сути, фундаментальные национальные интересы остаются неизменными, меняются средства и способы их обеспечения, которые содержатся в текущих, сформулированных в посланиях Президента РФ.

Юридическая природа таких посланий до сих пор остается спорной. Исходя из Конституции РФ неясно насколько обязательно их исполнение органами государственной власти. Кроме того, они не носят нормативного характера. Некоторую ясность в этот вопрос вносит Федеральный закон от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который устанавливает, что ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Логическим продолжением посланий Президента РФ являются концепции и доктрины, которые утверждаются указами и распоряжениями главы государства. Они содержат систему взглядов и отношения Президента РФ к тому или иному вопросу и являются полити-

ческими ориентирами для законодательных органов власти [7, с. 36].

Так, в Военной доктрине указано, что в ней отражена приверженность Российской Федерации к использованию для защиты национальных интересов страны и интересов ее союзников военных мер только после исчерпания возможностей применения политических, дипломатических, правовых, экономических, информационных и других инструментов ненасильственного характера. В Доктрине продовольственной безопасности РФ продовольственная безопасность Российской Федерации названа одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в долгосрочном периоде, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей социально-экономической политики, а также необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения. В Концепции внешней политики Российской Федерации определены основные задачи, которые должны быть направлены на реализацию целей обеспечения национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

В концепциях и доктринах, утвержденных Президентом РФ, обозначены текущие национальные интересы России в данной сфере и средства их обеспечения.

Таким образом, Президент РФ играет центральную роль в формировании текущих национальных интересов российского народа исходя из объективно складывающихся условий реализации фунда-

ментальных, возникновения новых угроз национальной безопасности России. На основании определенных им средств и способов устранения последних, органы законодательной и исполнительной власти принимают меры в данной сфере общественных отношений исходя из установленных Конституцией РФ компетенций.

Библиографический список

1. Поздняков Э.А. *Философия политики*: в 2 ч. М.: Б.и., 1994. Ч. 2.
2. Яковенко И.Т. *От империи к национальному государству (Попытка концептуализации процесса)* // *Полис*. 1996. № 6. С. 117–128.
3. Тихомиров Ю.А. *Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие*. М.: Юринформцентр, 2001.
4. Петров С.И. *Политика обеспечения национальной безопасности России*. СПб.: Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та, 2007.
5. Радченко В.И. *Президент в конституционном строе Российской Федерации*. Саратов: СГАП, 2000.
6. Устинкин С., Алабин Д. *Приоритетные национальные проекты в политическом процессе России* // *Власть*. 2009. № 4. С. 14–17.
7. Гайдарбекова А.М. *Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества* // *Конституционное и муниципальное право*. 2011. № 6. С. 35–38.

А.А. Подмарев,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

ВЗАИМОСВЯЗЬ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Одним из общепризнанных, неотъемлемых элементов конституционализма является конституционное закрепление основных прав и свобод человека и гражданина, их незыблемость, неизменность, а также возможность их реализации на практике. О.Е. Кутафин в качестве существенного признака конституционализма выделял конституционное признание прав и свобод личности, незыблемость прав и свобод личности [1, с. 47, 148]. В.Т. Кабышев отмечает, что «становление конституционализма было связано прежде всего с провозглашением прав человека естественными и неотчуждаемыми» [2, с. 67]. И.М. Степанов подчеркивал, что «в непреложном составе ценностей конституционализма такие приоритеты, как человек, его права и свободы...» [3, с. 3]. По мнению С.А. Авакьяна, конституционно-правовые институты в совокупности создают демократический конституционализм, когда в них отражаются, в том числе, свобода личности, демократические права и свободы граждан [4, с. 231].

Во второй главе Конституции России 1993 г. закрепляются основные личные, политические, экономические, социальные, культурные права и свободы человека и гражданина. Положения о правах и свободах – это необходимая структурная и содержательная часть российской Конституции. О.Г. Румянцев подчеркивает: «Конституция 1993 года... закрепила и сделала незыблемыми основы конституционного строя и достаточно широкий перечень прав и свобод человека и гражданина, создав необходимое условие развития общественных отношений

в России в русле современного конституционализма» [5, с. 286]. Основные права и свободы дают индивиду юридическую возможность реализовать свои устремления во всех сферах его жизнедеятельности (частной, политической, экономической, социальной, духовной). Конституционный Суд РФ в одном из решений указал, что реализация основных прав и свобод человека составляет высшую цель для государства.

Помимо конституционного закрепления широкого перечня прав и свобод личности, для становления и функционирования конституционализма имеет значение дальнейшее регулирование прав и свобод федеральными законами при безусловном учете конституционных принципов ограничения прав и свобод, поскольку реализацию человеком его прав и свобод нельзя представить себе в отрыве от сопровождающих их ограничений. Установление в федеральных законах ограничений прав и свобод – это необходимое условие взаимоотношений человека с другими членами общества и органами публичной власти. Между тем эти ограничения должны соответствовать Конституции РФ, иначе они будут носить произвольный (неконституционный) характер. Соответственно, ни о каком конституционализме и речи быть не может.

Конституция России 1993 г. содержит три группы норм, допускающих возможность ограничения прав и свобод личности: 1) принципы (условия, требования) ограничения всех прав и свобод человека и гражданина (ч. 3 ст. 55, ч. 1 и ч. 3 ст. 17, ч. 2 ст. 19, ч. 4 ст. 15); 2) нормы, закрепляющие случаи, способы, условия, процедуры, порядок санкционирования ограничения отдельных прав и свобод (ч. 5 ст. 13, ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 23, ст. 25, ч. 2 и ч. 4 ст. 29, ч. 3 ст. 32, ч. 2 ст. 34, ч. 3 ст. 35, ч. 2 ст. 36, п. «т» ст. 71, ч. 2 ст. 74, ч. 4 ст. 77, ч. 2 ст. 81, ст. 97, ст. 119); 3) нормы, устанавливающие возможность ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения (ч. 1 и ч. 3 ст. 56).

Конституционные принципы (условия, требования) ограничения прав и свобод, содержащиеся в ч. 3 ст. 55, ч. 1 и ч. 3 ст. 17, ч. 2 ст. 19, ч. 4 ст. 15, имеют наиболее важное значение для всех существующих и будущих ограничений прав и свобод, поскольку в соответствии с ними в федеральных законах должны устанавливаться ограничения всех прав и свобод личности. Это следующие принципы:

1) права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения

обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55, ч. 3 ст. 17);

2) права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены исключительно федеральным законом (ч. 3 ст. 55);

3) права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо для достижения указанных целей (принцип соразмерности) (ч. 3 ст. 55);

4) ограничение прав и свобод человека и гражданина по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности запрещается (ч. 2 ст. 19);

5) ограничения прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые федеральными законами, должны соответствовать международным требованиям (стандартам) ограничений (ч. 1 ст. 17, ч. 4 ст. 15).

Для эффективного законодательного регулирования прав и свобод указанные конституционные принципы ограничений, их содержание, должны пониматься единообразно всеми субъектами правовых отношений. В данном случае уместно вспомнить ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления

и обеспечиваются правосудием. Это единообразие (конституционное понимание) принципов ограничений обеспечивается соответствующей накопленной практикой Конституционного Суда России, сформулированными им правовыми позициями. В частности, Конституционный Суд России считает:

1) только конституционно значимые цели оправдывают ограничения прав и свобод человека и гражданина; вводимые законодателем ограничения должны обеспечивать достижение указанных целей; законодатель не может вводить такие ограничения, которые не согласовывались бы с конституционно значимыми целями; цели ограничения прав и свобод, установленные ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, являются универсальными, т.е. распространяются на все права и свободы – основные (конституционные) и производные от них (неосновные);

2) ограничения прав и свобод человека и гражданина могут быть установлены исключительно федеральным законом; ограничение прав и свобод требует единого регулирования на территории РФ, т.е. может осуществляться только федеральным законодателем;

3) ограничения прав и свобод должны быть соразмерны конституционным целям; ограничение является соразмерным, если оно вызвано исключительно необходимостью

защиты социальных ценностей, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, и иными средствами защитить указанные ценности невозможно;

4) ограничения прав и свобод не должны устанавливаться по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности; требования, содержащиеся в ч. 2 ст. 19, так же как и требования ч. 3 ст. 55, являются критериями при ограничении федеральным законом прав и свобод;

5) внутреннее законодательство не должно выходить за пределы допускаемых международными актами ограничений; учет практики толкования ограничений прав и свобод Европейской комиссией и Европейским судом по правам человека позволит гармонизировать российское законодательство и международное право, а также будет способствовать как укреплению авторитета российского государства, так и повышению степени свободы каждого человека, проживающего на территории России;

6) некоторые права и свободы являются абсолютными, т.е. не подлежащими никаким ограничениям (право на судебную защиту, право на законный суд, право на получение квалифицированной юридической помощи, право на самостоятельный выбор защитника и право на помощь адвоката (защитника),

презумпция невиновности, право осужденного на пересмотр приговора вышестоящим судом, права потерпевших от преступлений.

В силу ст. 15, 18, 55, 125 Конституции РФ федеральные законы, закрепляющие ограничения отдельных прав и свобод личности, должны основываться на конституционных принципах ограничений в их понимании, интерпретации Конституционным Судом России. Учет федеральным законодателем конституционных принципов ограничений и соответствующих правовых позиций Конституционного Суда России должен служить гарантией от неконституционных, произвольных ограничений прав и свобод личности. Еще в 1998 году Конституционный Суд России указал, что сама возможность ограничений, их характер, определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией РФ.

Представляется, что соблюдение конституционных принципов ограничения прав и свобод человека и гражданина при разработке и принятии федеральных законов является таким же значимым показателем для определения наличия конституционализма, как и конституционное закрепление широкого круга прав и свобод. Если ограничения будут вводиться без учета конституционных требований к ним, то содержание прав и свобод будет постоянно

сужаться и исчезать. В.Д. Зорькин очень точно замечает, что «на практике решение вопроса о мере свободы индивида в его взаимоотношениях с государством в значительной мере зависит не столько от того, как

тщательно прописан в Конституции каталог основных прав и свобод, сколько от интерпретации законодателем и правоприменителем положения ч. 3 ст. 55 Конституции» [6, с. 45].

Библиографический список

1. *Кутафин О.Е.* Российский конституционализм. М.: Норма, 2008.
2. *Кабышев В.Т.* Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений // *Личность и власть (конституционные вопросы): межвуз. сб. науч. работ.* Ростов н/Д: Рост. высш. шк. МВД РФ; Саратов: Саратов. гос. акад. права, 1995.
3. *Степанов И.М.* Уроки и парадоксы российского конституционализма: очерк-эссе. М.: Манускрипт, 1996.
4. *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд., М.: РЮИД; Сашко, 2000.
5. *Румянцев О.Г.* Конституция девяносто третьего. История явления. М.: Библиотечка РГ, 2013.
6. *Зорькин В.Д.* Конституционное правосудие: процедура и смысл. Конституционный Суд Российской Федерации. СПб., 2021. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=91> (дата обращения: 30.10.2022).

С.А. Привалов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МАШИНОЧИТАЕМОГО ПРАВА В ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Статья 2 Конституции Российской Федерации определяет человека, его права и свободы высшей ценностью Российской Федерации, возлагая на государство корреспондирующие обязанности по признанию, соблюдению и защите прав [1]. Данная статья определяет курс политики государства как в законодательной сфере, так и в сфере правоприменения, обозначая главным ориентиром защиту прав и свобод. Сформулированная в ст. 2 Конституции России обязанность государства требует постоянного совершенствования правозащитного механизма страны, что в условиях современного динамично развивающегося информативно-коммуникативного общества приобретает новые окраски, в том числе и новые возможности для выполнения указанной обязанности. Одним из новых инструментов, имеющих потенциал в правозащитном направлении, представляется механизм машиночитаемого права.

Министерство экономического развития предлагает понимать под машиночитаемым правом основанное на онтологии права изложение определенного набора правовых норм на формальном языке (в том числе языке программирования, языке разметки), а также технологии машиночитаемого права (инструменты применения таких норм в виде необходимых информационных систем и программного обеспечения) [2]. Проще говоря, под машиночитаемым правом следует понимать специальным образом сформулированную систему правовых норм, а также технологию их восприятия электронными вычислительными машинами.

В Концепции развития технологичной машиночитаемого права (далее – Концепция) и в правовой теории предлагаются различные варианты использования машиночитаемого права, в том числе по направлению правозащитной деятельности.

Во-первых, машиночитаемое право можно использовать для оптимизации российского законодательства, выверки о совершенствовании правовых норм. Так, возможно использование машиночитаемого права для создания юридико-технических и компьютерно-программно-логистических условий (возможностей) сопряжения (стыковки) цифровой онтологии права с когнитивными и операциональными возможностями компьютерно-программных комплексов (в том числе с использованием искусственного интеллекта) воспринимать (распознавать), анализировать, сопоставлять, моделировать, оценивать нормы права и нормы технического регулирования, сложные комплексы и массивы таких норм в целях оперирования ими (например, упрощение и оптимизация законодательства) [3, с. 75; 4, с. 64]. Данное направление чрезвычайно актуально в современных условиях для России. Сложно не согласиться с И. В. Понкиным, который говорит: «Современное законодательство выражено динамично и дискреционно,

чрезмерно сложно (в частности – сложноэнтропийно и запутанно), переполнено нечеткими концептами и лексическими конструкциями, пробелами, коллизиями и другими дефектами, многочисленными исключениями, чрезмерным количеством и разнообразием требований и процедур. Это влечет то, что физическим и юридическим лицам становится все чаще и все более затруднительно разбираться, какие правила, в каких модальностях и размерностях применимы в конкретной ситуации (потоке ситуаций), а само законодательство становится все более сложно администрировать» [3, с. 52].

С одной стороны, данная ситуация непременно ведет к учащению случаев нарушений прав человека со стороны органов власти и должностных лиц в силу запутанности и неоднородности законодательства, а с другой – осложняет уяснение гражданами их прав и свобод, а также правовых способов и приемов их защиты. Таким образом, технологии машиночитаемого права могут быть использованы для обнаружения и устранения устаревших норм, правовых коллизий, коррупциогенных факторов, а в более широком масштабе – для автоматического либо полуавтоматического применения «регуляторной гильотины», что непременно позитивно скажется на эффективности

реализации и защиты прав человека и гражданина.

Во-вторых, перспективным направлением использования технологий машиночитаемого права представляется оказание вспомогательной помощи в рамках судебного процесса. Так, по мнению П. М. Морхата, можно определить следующие варианты использования машиночитаемого права в рамках судопроизводства:

1) осуществление пруденциального (внутреннего превентивного) контроля за деятельностью судьи;

2) информационно-документарное обеспечение судопроизводства;

3) интеллектуальное экспертно-аналитическое обеспечение судопроизводства;

4) лингвистическо-переводческое обеспечение судопроизводства;

5) организационное обеспечение судопроизводства [5, с. 79–81].

Внедрение технологий машиночитаемого права в судебный процесс в Российской Федерации, безусловно, позитивно скажется на качестве осуществления процессуальных действий. Машиночитаемое право позволит более эффективно организовывать как работу судьи в конкретном деле, так и работу суда в целом, освобождая их от рутинной, повторяющейся работы, что приведет к физической и психологической разгрузке сотрудников суда. Данные качествен-

ные изменения имеют положительный потенциал в вопросе верности разрешения судебных дел, следовательно, и в вопросах судебной защиты прав человека.

Однако несмотря на указанные достоинства перспективы применения искусственного интеллекта в области автоматизации правоприменения, в том числе в рамках судебного процесса и оптимизации права, данное направление использования технологий машиночитаемого права не лишено существенных изъянов. Во-первых, низкая точность моделей машинного обучения в задачах обработки естественного языка (диапазон точности – 60–80 %) [6, с. 109]. Во-вторых, основа алгоритмов машинного обучения – существующая правоприменительная практика, насыщенная такими недостатками, как противоречивость, непредсказуемость, в некоторых случаях – несправедливость и незаконность [6, с. 109]. Все это усложняет обработку и восприятие электронными вычислительными машинами нормативной базы и правоприменительной практики, а значит, неминуемо влечет за собой ошибки по направлениям соответствующей деятельности.

Тем не менее данная проблема не должна «вбить гвоздь в крышку гроба» концепта машиночитаемого права, его применения в России.

Указанные проблемы носят временный характер и в перспективе будут устранены по мере накопления опыта работы с технологиями машиночитаемого права, его перманентного совершенствования. На данном же

этапе все технологии, основанные на концепции машиночитаемого права, применяемые в практической деятельности, должны сопровождаться обязательным контролем со стороны человека.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.
2. Концепция развития технологий машиночитаемого права // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_pravitelstve_utverdili_koncepciyu_razvitiya_tehnologiy_mashinocitaemogo_prava.html (дата обращения: 19.10.2022).
3. *Понкин И.В., Лаптева А.И.* Право и цифра: машиночитаемое право, цифровые модели-двойники, цифровая формализация и цифровая онто-инженерия в праве: учебник. М.: Буки Веди, 2021.
4. *Понкин И.В.* Концепт машиночитаемого и машиноисполняемого права: актуальность, назначение, место в PerТехе, содержание, онтология и перспективы // *International Journal of Open Information Technologies*, 2020. Т. 8, № 9. С. 59–69.
5. *Морхат П.М.* Применение искусственного интеллекта в судебном процессе // *Вестник гражданского процесса*. 2019. Т. 9, № 3. С. 61–85.
6. *Вашкевич А.М.* Автоматизация права: право как электричество. М.: Симплойер, 2019.

Е.Г. Стребкова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Отношение масс к известной идее – вот единственное мерило, по которому можно судить о степени ее жизнеспособности.

М.Е. Салтыков-Щедрин

Профессор Василий Иванович Радченко, написавший много научных трудов и подготовивший большое количество кадров для правоохранительных органов, отличался удивительной научной прозорливостью и всегда очень по-доброму поддерживал своих молодых коллег, которой я для него и была. На семинарских занятиях со студентами мы всегда стараемся изучать недавно опубликованные статьи ведущих ученых-конституционалистов. Статья Василия Ивановича «Национальная идея и идеология государства в Конституции Российской Федерации» особенно запомнилась не только мне, но и моим студентам, с которыми мы ее обсуждали на семинаре. До сих пор помню реакцию ребят, которые были сильно удивлены, с одной стороны, простым и ясным авторским слогом, с другой – глубиной научного осмысления автора.

И сейчас спустя семь лет после опубликования названной статьи профессора В.И. Радченко она не потеряла своей актуальности, скорее, наоборот, стала еще более востребованной. Нельзя не согласиться с многоуважаемым профессором, который отмечал, что дух нации, личности, которым мы дорожим, – это те ценности, которые не имеет ни одна другая нация, ни одно другое государство [1, с. 112].

О национальной идее писали и думали многие философы, социологи, историки. В 2019 году была опубликована монография

«Национальная идея России» под редакцией профессора Б. А. Аникина [2]. Данную монографию писали историки, политологи, юристы, педагоги, философы, экономисты, социологи, географы и даже инженеры.

Особый интерес представляет монография В. С. Нерсесянца «Национальная идея России во всемирно-историческом прогрессе равенства, свободы и справедливости. Манифест о цивилизме» [3]. Именно цивилизм с неотчуждаемым правом каждого на гражданскую собственность В. С. Нерсесянец считает национальной идеей постсоциалистической России. Это видение автора приобретает особую значимость в связи с последними событиями, произошедшими с активами российских граждан за границей.

В Конституции РФ слово «идея» не употребляется, а ч. 2 ст. 13 Конституции РФ говорит о том, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. И с этим нельзя поспорить. Однако несмотря на запрет обязательной идеологии в нашей Конституции заложена система ценностей, являющаяся нравственной основой для существования многонационального народа России. Эта духовная сила способствует сохранению территориальной целостности и объединению многонационального

народа. В связи с этим нельзя забывать о преамбуле Конституции РФ, в которой сформулированы основные постулаты национальной идеи нашего государства.

Ценностный ориентир прав человека не только заявлен в преамбуле, но и проходит через весь текст Конституции России, вторая статья которой определяет в качестве высших государственных ценностей человека, его права и свободы. Указанные ценности должны признаваться таковыми в любом государстве мира. Однако человек живет в обществе и вне его существовать не может. Поэтому наряду с признанием ценности прав и свобод человека, необходимо признание ценности государственного единства, любви и уважения к стране и ее демократическим основам. В российских семьях сохранены крепкие устои, из поколения в поколение передаются высокие нравственные ценности. И наше молодое талантливое, умное поколение уважает свою страну, ее прошлое, настоящее и будущее.

Возникает закономерный вопрос соотношения понятий «ценности» и «национальная идея», как они соотносятся друг с другом, подменяют ли собой конституционные ценности национальную идею или наоборот. У каждого человека, нации, государства есть свои ценности, т.е. те базовые постулаты,

на основе которых они строят свою жизнь. Именно эти ориентиры обеспечивают стабильность развития общества и государства. Можно констатировать, что ценности являются сущностью и содержанием национальной идеи государства. Без ценностей невозможно представить национальную идею.

Следует отметить, что в тексте действующей Конституции России термин «ценности» употребляется не только в статье второй, но и в иных статьях. После внесенных в 2020 году поправок в Конституции появились «ценности в иностранных банках», которые запрещается иметь определенным должностным лицам, а также «традиционные семейные ценности», которые необходимо сохранять Правительству Российской Федерации, обеспечивая проведение единой социально ориентированной государственной политики. Однако это не означает, что других ценностей в Конституции нет, напротив, они есть, только их надо правильно определить.

Базовые нравственные ценности занимают важное место в процессе формирования духовных основ государства, его традиционных устоев. Наличие таких ценностей обуславливает само существование государства. Базовые нравственные ориентиры формируют все духовные, социальные и правовые уста-

новки, на которых основывается общество. И права человека, являясь одной из основополагающих ценностей, не должны противоречить иным ценностям общества. Гражданин имеет определенные обязанности перед государством и получает от него соответствующие права. Без прав нет обязанностей, без обязанностей нет прав. В Конституции РФ термин «права» употребляется в шесть раз чаще, чем «обязанности» [4]. Невозможно обойтись без прав человека, но при этом необходимо их грамотно осуществлять, не забывая об обязанности соблюдения прав других участников правоотношений в государстве. Права и свободы человека и гражданина выступают в качестве механизма, позволяющего определять демократические и правовые основы государства, а исполнение обязанностей является индикатором реализации ценностей, заложенных в Конституции.

Таким образом, отвечая на вопрос нужна ли современной России национальная идея, следует ответить положительно. А вот на вопрос о юридическом закреплении национальной идеи следует ответить отрицательно, т.к. национальная идея России уже нашла свое нормативное выражение в преамбуле Конституции. Особенностью российской национальной идеи является вера в добро и справедливость, которые

очень важны для российского человека. Реализация того или иного конституционного права человека должно иметь для россиянина вы-

сокую нравственную цель, в противном случае право на получение соответствующего блага будет являться иллюзией, а не реальностью.

Библиографический список:

1. Радченко В.И. Национальная идея и идеология государства в Конституции Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2(103). С. 110–115.

2. Национальная идея России: монография / под ред. Б.А. Аникина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К°, 2019. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1232155> (дата обращения: 25.10.2022).

3. Нерсесянц В.С. Национальная идея России во всемирно-историческом прогрессе равенства, свободы и справедливости. Манифест о цивилизме. М.: Норма : ИНФРА-М, 2022. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1859124> (дата обращения: 25.10.2022).

4. Багдасарян В.Э. Конституция России: права и свободы вместо обязанностей. URL: <https://whatisgood.ru/theory/science/konstituciya-rossii-prava-i-svobody-vmesto-obyazannostej/> (дата обращения: 25.10.2022).

О.А. Угланова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

На сегодняшний день остается актуальным вопрос, касающийся бюджетной децентрализации, разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами. Например, в ведении Федерации (п. «з» ст. 71) упоминаются «федеральные фонды регионального развития», однако специальный федеральный закон, регулирующий их деятельность, отсутствует. Спорным также является вопрос относительно «установления общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации» (п. «и» ч. 1 ст. 72), поскольку налоговая система в нашем государстве весьма сложна [1].

Можно с уверенностью отметить, что в мире федеративные государства имеют разновидности федерализма и среди них «бюджетный» [2, с. 126]. Например, все государства – члены СЕ прошли бюджетную децентрализацию в соответствии с Хартией местного самоуправления 1985 г. Как отмечают многие ученые-конституционалисты, одной из взрывных точек государства является именно бюджетный федерализм [3, с. 9–21; 4]. Какова же тенденция развития бюджетного федерализма в нашей стране? Он движется вперед огромными шагами, хотя опыт других государств показывает, что они не тратили на его развитие десятки лет.

СМИ Европы констатируют тот факт, что в России бюджетно-налоговые, экономические отношения развиваются стремительно и хаотично. Децентрализация как бюджетной, так и налоговой системы подразумевала множество договоров долевого раздела налогов и сборов. В то же время субъектам Федерации переданы полномочия по финансированию расходов (большинство из них социальные) [5].

Ученые и политики отмечают, что децентрализация сложна для разных стран, имеющих федеративное устройство.

Необходимо отметить слабую социально-экономическую и финансовую базу российских субъектов. Так, по данным Федерального казначейства, большинство из них (58 из 85) завершена в 2020 г. с дефицитом бюджета [6].

Государство с федеративным укладом, с которым не побоюсь сравнить Россию, является Германией. Федеративные межбюджетные отношения Германии заслуживают особого внимания. Обратимся к законодательству указанной страны и отметим, что происходит разграничение финансовой компетенции и что этому посвящен крупный раздел Основного Закона 1949 г., согласно которому расходы делятся между центром и землями; подтверждены законодательные полномочия в области налогообложения; поступление налогов; организация управления в финансовой сфере.

Принципиальным является указание, что германские федеральные земли отдельно несут расходы, вытекающие из их конституционных задач. В свою очередь, естественно, это вызывает возмущение у федеральных земель с развитой экономикой (Бавария [7], Гессен и ряд других). Идеальной моделью

финансового выравнивания специалисты признают такую, которая предусматривает понятия, стимулирующие процедуры: сокращение выравнивания территорий за счет перераспределения части налога с оборота, установление новых показателей достижения результатов и финансирования потребностей.

Процесс укрупнения субъектов в Российской Федерации начался с 1 декабря 2005 г., а в Германии предлагается укрупнить земли и из 16 образовать 7. Цель этого процесса в Германии – повышение финансовых возможностей земель. В свою очередь, это очень сложный и длительный процесс, требующий пересмотра Конституции ФРГ.

В начале 2021 г. глава государства в диалоге с местной властью потребовал больше отчетности, поскольку на местах в последние годы появляется больше власти, в связи с этим назревает вопрос о формировании бюджетного федерализма. В соответствии с обозначенным приоритетом были приняты решения о предоставлении регионам бюджетных кредитов, о замещении коммерческих кредитов бюджетными, а также о принятии других мер. С учетом накопившихся проблем (необеспеченность полномочий доходной базой, рост стоимости полномочий в связи с регулированием их исполнения и т.д.) предпринятые меры могут оказаться недостаточ-

ными. Для комплексного выполнения задачи, поставленной президентом, необходима проработка новой модели межбюджетных отношений.

Ассиметричная федерация и финансово разные субъекты показывают проблематику выравнивания бюджета (разработки совместного подхода и применение многообразных инструментов), несмотря на то что характер разумной системы выравнивания бюджета напрямую связан с основами бюджетного федерализма, экономическими факторами.

В научном мире принято говорить о внутренней структуре этой модели и о том, что же ей помогает совершенствоваться и существовать. Есть несколько делений, а именно точное разделение расходов в зависимости от уровней власти; предоставление властям максимальных федеральных полномочий; урегулирование дилемм благодаря бюджетным трансфертам, тем самым добившись появления на территории РФ конкретного стандарта предоставления услуг государством.

Бюджетный федерализм в России, как ни странно, сегодня имеет свои плюсы – это разумность получения налогов и сборов и огромные возможности вложения средств ради цели достижения идентичности бюджета в субъектах. Отрицательная сторона бюджетного федерализма выражается в стремлении

к максимальному уравнению фискальных функций, переход органов власти на местах практически в дополнение центральных структур.

Вспомним процесс укрупнения субъектов Федерации, где например, переходный период для создания Пермского края был определен до 31 января 2007 г., бюджетная составляющая этого процесса – до 2009 г. Бюджет Пермского края как единой территории был сформирован в 2009 г., хотя сам новый субъект образовался с 1 декабря 2005 г. Именно это в 2014 г. мы с моим учителем, уважаемым профессором Василием Ивановичем Радченко, отмечали в статье «Пределы конституционного регулирования федеративного устройства Российской Федерации» [8, с. 160–164].

Мы являемся очевидцами принятия в России новых субъектов: Донецкой и Луганской Народных Республик (ДНР и ЛНР), Херсонской и Запорожской областей [9; 10; 11; 12]. В перечисленных субъектах объявлен переходный период до 1 января 2026 г., что позволит добиться законного и обоснованного поступления средств из федерального бюджета в соответствующий регион.

Проанализировав с 2001 г. укрупнение субъектов и их принятие, могу с уверенностью заявить, что это не просто документ (за-

кон), а это, соглашусь с учеными, программа, направленная на улучшение качества жизни субъектов, увеличение финансирования, сокращения штата государственных служащих [13, с. 10]. Безусловно, в законах и меморандуме прописана цель – социально-экономическое развитие. Идея создания межрегионального экономического союза предложена многими учеными и политиками с чем сложно не согласиться, но есть и ряд дискуссионных моментов [14, с. 28].

Однако это дело будущего. Мы стали свидетелями и переходного периода новых субъектов, и развития новых регионов именно на принципах федерализма, устанавливающие границы финансовой самостоятельности. Как отмечает Ю.А. Крохина, государственная целостность Российской Федерации и обеспечение ее суверенитета в значительной мере зависят от создания согласованных, справедливых и гласных публичных бюджетных отношений между фе-

деральным центром и субъектами [15, с. 18].

Анализируя нормативные акты, связанные с вопросом бюджетного федерализма в нашей стране, – важна роль Правительства России (создано большее число правительственных программ и т.д.). Практика показывает, что за 2015–2022 гг. сократились не субъекты, в которых процент доходов и расходов минимален, а консолидированные бюджеты без учета безвозмездных поступлений. Вопрос реализации бюджетного федерализма достаточно неординарный, потому что на федеральном и региональном уровнях достаточно сложно стоит вопрос, когда и что должно быть достигнуто в сфере бюджета.

Отдельная проблема – стабильность принятия государственного бюджета Российской Федерации. Да, безусловно, существуют и есть национальные проекты [16, с. 2], но все-таки и они недостаточно изучены.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.
2. Углова О.А. Конституционные основы регулирования субъектного состава Российской Федерации: теория и практика. Саратов, 2009. С. 126.
3. Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. С. 12.
4. Бабайцев А.А. Межбюджетные отношения (экономический и правовой аспекты). Волгоград, 2004. С. 9–21.

-
5. *Тупенко Н.* Бюджетный федерализм и трансфертная политика. URL: <http://www.1september.ru/ru/upr/2001/23/2.htm.09.08.01>>
 6. *Зубаревич Н.* Денег точно будет меньше // Новая газета. 2021. 22 янв.
 7. Основной Закон для ФРГ 1949 г. // Конституции зарубежных стран: учеб. пособие / под ред. Б.А. Страшуна. М.: Юрайт, 2011.
 8. *Радченко В.И., Углова О.А.* Пределы конституционного регулирования федеративного устройства Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1. С. 160–164.
 9. Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» // Российская газета. 2022. 5 окт.
 10. Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» // Российская газета. 2022. 5 окт.
 11. Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области» // Российская газета. 2022. 5 окт.
 12. Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» // Российская газета. 2022. 5 окт.
 13. *Орлов В.* Достаточно ли объединить двух бедняков, чтобы сделать их богатыми? // Российская Федерация сегодня. 2006. № 18. С. 10.
 14. *Годме П.-М.* Финансовое право. М., 1978. С. 28.
 15. *Крохина Ю.А.* О регулировании бюджетных прав субъектов Федерации // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 18.
 16. *Громов П.* Трудный год // Экономика Поволжья. Региональное приложение к Российской газете. 2021. 2 февр.

А.А. Фролов,
кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

К ПРОБЛЕМЕ СООТНОШЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ И ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

Содержание категории «публичная власть» остается до сих пор нераскрытым, несмотря на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой «принцип единой системы публичной власти хотя и не нашел буквального закрепления в гл. 1 Конституции РФ, вместе с тем имплицитно следует» из многих конституционных положений.

Как дефиниция научной доктрины и судебной практики категория публичной власти имела место и ранее. Однако с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке 2020 г.) она трансформировалась в нормативную категорию и, безусловно, требует своей переоценки и переосмысления.

Как справедливо отмечают профессор В.И. Радченко и О.А. Угланова, «главная задача и цель поправок – это обеспечение устойчивого развития государства и общества, повышение эффективности публичной власти» [1, с. 65–76].

Главной новеллой конституционных преобразований в исследуемой области стало провозглашение единства публичной власти, предусматривающего вхождение в нее всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также обязанность их взаимодействия в целях наиболее эффективного решения стоящих перед ними задач в интересах населения. В то же время, к сожалению, приходится констатировать, что конституционная

реформа 2020 г. не затронула общественную власть. Данная категория власти не нашла своего конкретного отражения, также не была реализована возможность предусмотреть ряд вопросов гражданского общества. Справедливости ради следует отметить, что гражданское общество упомянуто в тексте Конституции РФ в рамках полномочий Правительства РФ, которое «осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики» (п. е1 ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). На наш взгляд, такое положение вещей указывает на главенство публичной власти и ее преимущество по сравнению с общественной властью. Данное решение выглядит странным для социального государства: определение конкретного круга полномочий и функций общественной власти, а также перечня институтов гражданского общества способствовало бы упрощению их деятельности.

Споры о соотношении общественной и публичной власти в научном сообществе ведутся давно.

Одни ученые придерживаются точки зрения, что публичная власть – это форма общественной власти. В данном контексте общественная власть трактуется как «власть наро-

да» [2, с. 43–53; 3, с. 3–6; 4, с. 21–23]. По мнению А.А. Борисенкова, «разные виды социальных объединений и соответствующие им виды общественных связей рождают разные виды общественной власти. Например, общественная власть может быть экономической, политической, государственной, а еще есть власть народа, называемая демократией, и т.д.» [5, с. 5–21]. Если данную трактовку рассматривать с точки зрения конституционного права, то она не выдерживает критики, т.к. противоречит ст. 3 Конституции РФ, которая гласит: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону». На наш взгляд, данная точка зрения самоисключается в реалиях конституционной реформы 2020 г., «общей направленностью которой в сфере организации публичной власти есть ее демократизация при сохранении сильной президентской власти как обязательного условия поддержания стабильности в условиях тотальной турбулентности».

Сторонники второй интерпретации исходят из того, что общественная власть – форма публичной власти. Мы полагаем, что именно так представляется публичная власть в обновленном Основном Законе страны. Согласно обновленной ч. 3

ст. 132 Конституции РФ, в структуру публичной власти входят органы государственной власти и местного самоуправления, а также единая система публичной власти, включающая в себя «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности». Соответственно, если эти органы входят, а не образуют эту систему, то вполне допустимо, что и общественная власть, может являться равнозначным элементом этой системы [6, с. 9–17].

Таким образом, рассматривая объединение или разделение понятий «публичная власть» и «общественная власть», соотношение публичной власти и общественной власти (общественная власть – это

особая форма публичной власти), нельзя не отметить, что именно публичная власть во главе с Президентом РФ делает все для того, чтобы укрепить основы государственного, конституционного строя страны, а также определить задачи по его устойчивому развитию. В действиях публичной власти все направлено и подчинено основной задаче и цели: Россия – сильное государство, в котором гарантируется соблюдение и защита прав и свобод граждан, наполнение этих гарантий социальным содержанием, совершенствованием институтов государственной власти (публичной и общественной): Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ, судебной системы, местного самоуправления, поступательного и стабильного развития гражданского общества.

Библиографический список

1. Радченко В.И., Углова О.А. Поправки к Конституции РФ и устойчивость конституционного строя России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 6(137). С. 65–76.
2. Югов А.А. Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал. 2005. № 1(45). С. 43–53.
3. Авакьян С.А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 3–6.
4. Кравцова Е.А. О соотношении понятий «гражданское общество» и «публичная власть» и отдельных коллизиях в их нормативном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 21–23.
5. Борисенков А.А. Представления об общественной власти (по Конституции Российской Федерации) // Вопросы политологии. 2015. № 3(19). С. 5–21.
6. Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6(135). С. 9–17.

К.В. Музалевская,
ассистент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

ОБЩЕСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Прошедшие конституционные реформы в современной истории конституционного развития России в большей степени ставили задачу уточнения конституционно-правового статуса высших органов государственной власти в России, а главной целью усматривали усовершенствование механизма конституционно-правового регулирования системы публичной власти и взаимодействия ее структурных элементов в их системном единстве.

Однако, несмотря на частые попытки трансформации публичной власти, оптимизация взаимодействия между элементами системы публичной власти до сих пор сопровождается бурными дискуссиями как на уровне законодательного регулирования, так и на уровне конституционной доктрины.

Примечательно, что до конституционных изменений 2020 г. в Конституции РФ отсутствовало упоминание публичной власти и приоритет отдавался термину «государственная власть». Вероятно, это объясняется тем, что в советский период «публичная власть» и «государственная власть» рассматривались как синонимы. По мнению В.Е. Чиркина, такое отождествление обусловлено неточностью первоначального перевода Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., когда выражения *public power* и *public authority* были поняты как «государственная власть» [1, с. 3].

Между тем, невзирая на отсутствие в первоначальной редакции Конституции РФ конструкции «публичная власть», многие признаки, присущие публичной власти, нашли свое отражение в тексте Основного Закона, в частности народовластие, включая определение народа как носителя суверенитета и единственного источника государственной власти, правовые принципы не-

посредственного народовластия, гарантии народного представительства и предусмотренные Конституцией институты прямой демократии, а также приоритет прав и свобод человека и гражданина.

Однако конституционное закрепление института публичной власти, обозначение элементов, входящих в систему публичной власти, все еще оставляет широкое пространство для размышлений в контексте системного содержания публичной власти.

Так, согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти [2]. Отсюда следует, что органы государственной власти и органы местного самоуправления являются подсистемами публичной власти. Кроме того, Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» расширяет определение единой системы публичной власти и относит к структурным элементам органы государственной власти федерального и регионального уровней, органы местного самоуправления и иные государственные органы в совокупности [3].

На наш взгляд, такое нормативное закрепление ограничивает правовую природу публичной власти и не позволяет общественную власть выделить как третью подсистему

публичной власти. С.А. Авакьян, объясняя конституционно-правовой смысл «публичной власти», делает вывод, что публичная власть – это власть народа Российской Федерации, власть, осуществляющаяся в интересах всего народа и самим народом в целом и его частью, обращенная ко всему обществу и к каждому человеку в отдельности и имеющая общественно важное значение [4, с. 355]. Поэтому первостепенная цель публичной власти – это осуществление конституционного принципа народовластия, отражающего волю многонационального народа, проживающего на территории Российского государства.

Вместе с тем ст. 3 Конституции РФ закрепляет народный суверенитет власти – это, во-первых, принадлежность народу всей полноты власти в данной стране, во-вторых, возможность осуществления народом принадлежащей ему власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Непосредственная власть народа означает его самоорганизацию в целях управления своими делами посредством принятия общеобязательных решений и использования организационных механизмов и процедур, предполагающих участие в осуществлении властных функций и самого народа и образуемых им органов.

Народ может осуществлять свою власть непосредственно через особые механизмы его прямого волеизъявления, а также через институты представительной демократии (через выборные органы публичной власти). Причем непосредственное осуществление власти народом находит свое отражение не только через выборы и референдум, но и через иные институты непосредственной демократии. В частности, на уровне местного самоуправления существует институт отзыва депутатов, проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования и сход граждан. Такие формы волеизъявления носят императивный характер, т.е. принятие обязательного и окончательного решения остается за народом. Вместе с тем народное волеизъявление может носить и консультативный характер. Так, институт обращения граждан, общественные обсуждения, общественные и правотворческие инициативы, публичные слушания, опросы, собрания и конференции, ТОСы, проведение публичных мероприятий (митинги, шествия, демонстрации) служат выявлением воли народа по конкретному вопросу, однако окончательное решение принимает компетентный орган публичной власти.

Такое толкование дает основание для качественного расширения характеристики публичной власти

и возможности включения общественной власти или гражданского общества в систему публичной власти.

Примечательно, что попытка конституционного закрепления гражданского общества состоялась еще в 1990 г. в проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией и включающий самостоятельный раздел III «Гражданское общество». Однако в заключительном варианте проекта Конституции гражданское общество не нашло своего отражения ни в одной главе. Один из соавторов данного конституционного проекта Ф.В. Цанн-кай-си объяснял это так: «Противники включения такого раздела в проект Конституции ссылались на опыт европейских конституций, говоря, что гражданское общество складывается стихийно и не нуждается в нормативном регламентировании сверху» [5, с. 985].

Несомненно, как отмечает В.И. Гавриленко, «гражданское общество и его основные институты должны органически вырастать «снизу» как результат свободной и инициативной деятельности самих граждан, объективно заинтересованных в формировании сильных и самоуправляющихся общественных учреждений и структур, активно участвующих в выдвижении и реализации социально значимых

целей и задач» [6, с. 141]. Однако включение данного раздела не означало бы создание гражданского общества государством «сверху», наоборот, ограничения государства по отношению к гражданскому обществу были бы прямо закреплены, а также случаи и формы, в которых гражданское общество может предпринимать нечто против злоупотреблений государства. Наличие такого раздела придает стройность и логичность всей структуре конституционного проекта, в котором за основами конституционного строя следуют личность, общество, государство.

Вместе с тем при обсуждении конституционных поправок 2020 г. в составе рабочей группы С.А. Авакьян снова предложил включение отдельной главы, посвященной гражданскому обществу, и вновь такая инициатива осталась без внимания.

Возвращаясь к конституционному содержанию публичной власти, следует остановиться на провозглашении принципа единства системы публичной власти. Несомненно, объединяющим принципом любой системы является принцип единства. Единство отражает качество системы, представляет собой целостность, сплоченность и неразрывную связь ее структурных элементов, подсистем.

В Заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г.

указывается, что под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории [7]. В своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 2 и 18 Конституции РФ), что предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан [8, с. 76].

Считаем, что для эффективного государственного управления механизм согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти должен включать взаимодействие не только органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и всех элементов публичной власти, исходя из ее истинной правовой природы, а именно с участием общественной власти на основе новых и эффективных способов и форм взаимодействия.

Таким образом, под единством системы публичной власти в России

понимается вхождение в нее органов государственной власти РФ, органов местного самоуправления, иных государственных органов и институтов гражданского общества, объединенных единством народного суверенитета, единством целей, задач и приоритетных направлений развития государства и общества с учетом согласованного взаимодействия всех элементов системы публичной власти для эффективного решения обозначенных задач.

Подводя итог, отметим, что публичная власть – это власть обще-

ства, осуществляемая в интересах народа, народом и с его участием. Безусловно, от степени воздействия народа на принятие важнейших решений, в том числе и через институты гражданского общества, можно судить об эффективности системы публичной власти в Российском государстве. Именно в таком прочтении конституционные новеллы о публичной власти окажут позитивное влияние, воплотившись в законодательстве и правоприменительной практике.

Библиографический список

1. *Чиркин В.Е.* Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7(151). С. 3.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.
3. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50, ч. 3, ст. 8039.
4. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие: в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2022. Т. 1.
5. *Цанн-кай-си Ф.В.* Долгая дорога к свободе // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т.: в 10 кн. М.: Волтерс Клувер, 2010. Т. 6: Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева.
6. *Гавриленко В.И.* К вопросу о понятии и сущности гражданского общества: конституционно-правовой аспект // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4(93). С. 139–142.
7. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”» // СЗ РФ. 2020. № 12, ст. 1855.
8. *Хабриева Т.Я., Клишас А.А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма: ИНФРА-М, 2022.

Е.Н. Артанова,
преподаватель кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Как известно, 15 января 2020 г. Президент РФ В.В. Путин выступил со своим Посланием к Федеральному Собранию РФ, в котором отметил, что наша страна не может развиваться в форме парламентской республики. Россия должна оставаться сильной президентской республикой [1].

14 марта 2020 г. был принят Закон РФ о поправках к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2], важной новеллой которого стало введение в Основной Закон Российского государства понятия «публичная власть». Несмотря на внесение этой категории в Основной Закон государства, в самом его тексте отсутствует определение понятия «публичная власть». Более подробно «понятие единой системы публичной власти» изложено в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Исходя из смысла статьи, в единую систему публичной власти входят федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности [3].

Само понятие «публичная власть» для российской правовой науки неново. Не обошел его своим вниманием и известный российский ученый – доктор юридических наук, профессор Василий Иванович Радченко. В сферу его научных интересов входило изучение проблем функционирования органов публичной власти, роль Президента РФ в системе разделения властей, проблемы и спосо-

бы обеспечения государственной и территориальной целостности страны.

В 1995 г. Василий Иванович защитил кандидатскую диссертацию «Президент Российской Федерации в системе разделения властей» [4]. Эта работа была посвящена некоторым теоретическим и практическим аспектам института главы государства в Российской Федерации, его становлению и развитию, месту и роли в системе конституционных органов государственной власти Российской Федерации, их взаимоотношениям в условиях нормального функционирования конституционного строя, а также периодам, обозначенным в диссертации, как особым правовым режимам осуществления государственной власти. Василий Иванович в докторской диссертации «Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации» (2003 г.) продолжил изучение вопроса о правовом статусе Президента Российской Федерации, его роли в конституционной модели разделения властей в Российской Федерации, в обеспечении государственной целостности Российской Федерации [5].

В 2003 г. у Василия Ивановича выходит монография «Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые

проблемы)», в которой он уделит внимание не только общим вопросам государственной целостности государства, но и институту Президента Российской Федерации в системе гарантий единства государственной власти и целостности государства. Им был сделан вывод, что «институт Главы государства является тем началом, которое может способствовать эффективному комбинированию, сочетанию различных типов целостности, на которых держатся субъекты федерации, и на которых может держаться вся федерация в целом как система. Для нашей страны роль Главы государства будет всегда велика. Именно ему Конституцией предписана задача обеспечения баланса различных типов целостности как регионов, так и системы в целом» [6, с. 45].

Как справедливо полагает В.Т. Кабышев, в Конституции России ныне изменились место и роль Президента РФ в механизме государственной власти, обновилась его функции и полномочия, характер взаимоотношений с парламентом и правительством [7, с. 17].

Остановимся на некоторых ключевых поправках к Конституции 2020 г.

Прежде всего речь идет о поправках, внесенных в ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, в которой упоминается, что российский Президент является гарантом Конститу-

ции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в соответствии с Основным Законом.

Поправки коснулись и взаимоотношений Президента с органом исполнительной власти – Правительством РФ. Теперь прежде чем кандидатура Председателя Правительства РФ будет назначаться Президентом, ее должна утвердить нижняя палата российского парламента – Государственная Дума РФ (ст. 111 Конституции РФ). Назначенный Председатель Правительства РФ в свою очередь представляет на утверждение кандидатуры своих заместителей и федеральных министров, за исключением тех, кем руководит глава государства. В данном случае стоит упомянуть ст. 83 Конституции, согласно которой Совет Федерации может влиять на назначение так называемых министров «силового» блока, которых глава государства назначает на должности после консультаций с сенаторами. По мнению О.Н. Кичалюк, «это имеет большое общественно-политическое значение,

поскольку мнение палаты регионов отражает уровень доверия органов государственной власти субъектов Федерации к позиции главы государства» [8, с. 79].

Современная конституционная реформа «перераспределила» полномочия сенаторов и Президента РФ и в вопросах организации судебных органов. В частности, в п. «е» ст. 83, по сути, говорится о том, что глава государства единолично определяет весь персональный состав высших судов, представляя его на утверждение Совета Федерации. Теперь он также может влиять и на отставку персонального состава высших судов. Как подобная норма коррелирует с принципом независимости судей, закрепленным в ч. 1 ст. 120 Конституции РФ, не ясно [8, с. 79]. На наш взгляд, необходимо учитывать, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом (ч. 2 ст. 121 Конституции РФ). Эту позицию в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 подтвердил и Конституционный Суд РФ [9].

Иными словами, вывод Василия Ивановича в указанной ранее монографии 2003 г. о том, что «конституционная модель разделения властей в Российской Федерации предусматривает юридическое и фактическое “присутствие” Президента РФ

во всех трех ветвях власти, поскольку, издавая нормативные указы, в отдельных случаях они способны выполнять роль первичных правовых регуляторов. Глава государства осуществляет нормотворческие функции: он контролирует исполнительную власть, а в соответствии с ч. 2 ст. 85 Конституции РФ обладает и отдельными квазисудебными полномочиями. Этим гарантируется устойчивое развитие огромного по территории, многонационального и многоконфессионального федеративного государства, обеспечивается координация и взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной властей и их непрерывное функционирование» до сих пор

является актуальным, что и подтвердили поправки к Конституции 2020 г. [10, с. 14].

Исходя из сказанного, эти поправки укрепили позиции российского Президента во взаимодействии с органами публичной власти. В то же время стоит согласиться с мнением Е.В. Комбарово́й, что «поправки к Конституции РФ не решат всех проблем организации и функционирования публичной власти. Их конструктивный потенциал целесообразно реализовывать как на уровне законодательства, так и на уровне правоприменительной практики, но с обязательным участием институтов гражданского общества» [11, с. 92].

Библиографический список

1. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 янв.
2. СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1414.
3. СЗ РФ. 2020. № 50, ч. 3, ст. 8039.
4. *Радченко В.И.* Президент Российской Федерации в системе разделения властей: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995.
5. *Радченко В.И.* Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.
6. *Радченко В.И.* Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов, Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003.
7. *Кабышев В.Т.* Поправка к Конституции Российской Федерации 1993 г. от 1 июля 2020 г.: размышления конституционалиста // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / под ред. Т.В. Заметиной. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. Вып. 20.
8. *Кичалюк О.Н.* Взаимодействие Президента РФ и Федерального Собрания сквозь призму современной конституционной реформы // Конституционная реформа – 2020 и перспективы конституционного развития России: сб. науч. тр. по матер. Всерос. науч.-практ. конф. в рамках Саратов. междунар. юрид. форума, посвящ. 90-летию Саратов. гос. юрид. акад. (9 июня 2021 г., Саратов). Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021.

9. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.10.2022).

10. *Радченко В.И.* Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.

11. *Комбарова Е.В.* Самостоятельность и взаимодействие органов публичной власти в условиях конституционной реформы в России // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. / под ред. Т.В. Заметиной. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. Вып. 20.

А.В. Колыбин,
старший юрисконсульт юридической группы,
соискатель кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Как свидетельствует мировой опыт, для эффективного и комплексного регулирования общественных отношений недостаточно одной конституции.

В ряде зарубежных государств, а также в России, политико-правовая действительность обусловила существование особого типа нормативно-правовых актов, действующих одновременно с Основным Законом, – конституционных законов, выполняющих по своему предназначению определенные функции.

Таким образом, конституционно-правовая регламентация исполнительной власти не стала исключением.

Как следует из ч. 2 ст. 114 Конституции РФ [1], порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется Федеральным конституционным законом. В настоящее время в Российской Федерации наряду с Конституцией действует Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в котором определяются конституционно-правовые основы организации и функционирования исполнительной власти в России.

Однако, учитывая исторические аспекты становления Основного Закона России, необходимо отметить, что ни советская, ни общесоюзная, ни другие конституции не содержали конституционные положения о наличии таких разновидностей конституционных законов, а также не давали формально-юридических оснований для широкого понимания конституционного законодательства.

Так, ни Конституции Союза ССР 1936 [2] и 1977 [3] гг., ни Конституция РСФСР 1937 г. [4] не содержали конституционных отсылочных норм о порядке организации и функционирования исполнительной власти к другим нормативно-правовым актам. Впервые указанные нормы нашли свое отражение в ст. 130 Конституции РСФСР 1978 г. [5], согласно которой компетенция, порядок деятельности, отношения с другими государственными органами определяются на основе Конституции Законом о Совете Министров РСФСР.

При исследовании порядка организации и функционирования исполнительной власти в зарубежных странах следует выделить, что в большинстве стран функции исполнительной власти закреплены на конституционном уровне, но при этом имеются и некоторые особенности.

Конституция Франции 1946 г. [6] также не содержала конституционных отсылочных норм о порядке организации исполнительной власти к другим нормативно-правовым актам. Количественный состав правительства Основным законом Франции 1958 г. [7, с. 103–139] не определен. Кроме того, как указано в содержании ч. 2 ст. 23 Основного закона [7, с. 113], органический закон устанавливает порядок замещения лиц, обладающих мандатами, функциями или должностями.

Рассматривая закрепление конституционных норм исполнительной власти Германии, отметим, что Конституция ФРГ 1949 г. [7, с. 153–230] не содержит отсылочных норм, как и Конституция Франции 1946 г.

При изучении организации исполнительной власти необходимо сказать, что в Великобритании нет единого документа под названием Конституция или Основной закон, но действуют ряд конституционных актов, или «источников суверенного парламента» (Sovereign Parliament sources UK, SPS), и так называемых генеральных публичных законов (Public General Acts UK, PGA), принятие которых достаточно осложнено по сравнению с другими законами Великобритании. В частности, конституционные акты Великобритании (далее – SPS), закрепленные прецедентом, включают: Великую хартию вольностей 1215 г., Билль о правах 1689 г., Законы о парламенте 1911 и 1949 гг., Закон об Организации Объединенных Наций 1946 г., Закон об Европейских сообществах 1972 г., Закон о правах человека 1998 г., другие законы и судебные решения (всего 13 статутов и 8 прецедентных актов [8]).

В ч. 4 ст. 95 Конституции Италии 1947 г. [7, с. 263] отражено, что Закон устанавливает организацию президиума Совета министров, а также число, функции и организацию министерств.

Рассматривая Основной закон Испании 1978 г. [7, с. 324], следует обратить внимание на ч. 4 ст. 98, согласно которой статус и несовместимость должностей для членов Правительства определяются законом.

В Конституции Польши 1992 г. [9] в ч. 2 ст. 69 содержится конституционная норма, согласно которой порядок назначения и увольнения, а также сфера деятельности воевод определяются законом. В дальнейшем развитии Основного закона – в Конституции 1997 г. [10] закреплены следующие конституционно-правовые положения: министры управляют отдельными департаментами государственного управления или выполняют задачи, поставленные перед ними премьер-министром, сфера деятельности министра, руководящего отделом государственного управления, определяется законом (ч. 1 ст. 149), порядок назначения и увольнения, а также сфера деятельности воевод определяются законом (ч. 2 ст. 152).

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2022).
2. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 дек. (утратила силу с принятием Конституции СССР 1977 г.).
3. Конституция (Основной Закон) Союза ССР от 7 октября 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41, ст. 617.

Таким образом, после Второй мировой войны усиливается законодательная регламентация исполнительной власти, принимаются специальные законы о статусе Правительства, как, например, в России.

Современное конституционное законодательство зарубежных стран определяет разные механизмы организации и функционирования исполнительной власти, которые зависят не только от разной степени регламентации в Основном законе страны, но и от уровня исторического, этнического, религиозного и культурного развития государства. Кроме того, правительство в системе государственных органов находится в преобладающем положении.

В заключение отметим усиливающуюся направленность правительства к большей самостоятельности и сосредоточение в его руках властно-управленческих полномочий и функций, стремление уйти от реального парламентского или общественного контроля [11, с. 189].

4. Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (вместе с Конституцией) // СУ РСФСР. 1937. № 2, ст. 11 (утратила силу в связи с принятием Конституции (Основного Закона) РСФСР от 12 апреля 1978 г.).

5. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г., в ред. от 10 декабря 1992 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15, ст. 407 (утратила силу в связи с принятием Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.).

6. Конституция Франции 1946 г. // Викитека, бесплатная онлайн-библиотека (wikisource.org). URL: https://en.wikisource.org/wiki/French_Constitution_of_1946#TITLE_VI-THE_COUNCIL_OF_MINISTERS (дата обращения: 20.10.2022).

7. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2010.

8. United Kingdom constitutional law. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_constitutional_law (дата обращения: 20.10.2022).

9. Конституция Польши. Официальный текст конституции 1992 г. (polska.ru). URL: http://old.polska.ru/polska/polityka/uc/konst_mala_92.html (дата обращения: 20.10.2022).

10. Конституция Польши. Официальный текст. URL: <http://old.polska.ru/polska/polityka/uc/konstytucja.html?ysclid=I9lagunysx567857046> (дата обращения: 20.10.2022).

11. Конституционное право зарубежных стран / О.В. Афанасьева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, А.В. Малько; под общ. ред. А.В. Малько. М.: Норма, 2004.

П.В. Павлов

соискатель кафедры уголовного
и уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной юридической академии

СИСТЕМА ПРЕСТУПНЫХ ФОРМ ФАЛЬСИФИКАЦИИ

Стержнем современной научной мысли следует признать системно-структурное восприятие изучаемого объекта. Продуктом научного изыскания становится категориальный аппарат, высвечивающий универсальные свойства и признаки характеризуемого феномена. Сказанное представляет актуальность в рамках исследования фальсификации, обосновываемой нами в качестве родовой уголовно-правовой категории, которая охватывает всевозможные формы умышленного манипулирующего воздействия физического лица на сознание и волю другого человека либо на общественное сознание посредством подлога материальной вещи или информации. Синтезированное понимание фальсификации в рассматриваемых аспектах приобретает значение универсального конфигуратора, на основе которого доступно моделирование ее подсистем и частных составляющих. Суть такого подхода состоит в том, что каждая известная форма фальсификации трактуется как субстанциальная часть явления, воспринимаемого в качестве комплекса этих частей. В итоге формируется полноценная картина относительно разновидностей деяний, образующих феномен криминальной фальсификации, а также их принадлежности к соответствующим группам единой системы преступлений.

Система криминально ориентированных форм фальсификации, по нашему убеждению, вытекает из пределов негативного ма-

нипулирующего воздействия одного человека на сознание и волю конкретного лица или общественное сознание. В зависимости от того, насколько четко выражены итог общественно опасного искажения истины и субъективное отношение к нему виновного лица, соответствующие деяния уместно дифференцировать на две группы. Первую группу образуют действия, не предполагающие наступления конкретного результата. Их общественная опасность сосредоточена в самом факте подмены одного материального объекта другим, искажения или утаивания достоверной информации. В частности, общественная опасность фальсификации итогов голосования (ст. 142¹ УК РФ) заключена в намеренном искажении волеизъявления граждан. Условно речь идет о фальсификации как таковой, преследующей цель формирования в массовом сознании ложного представления о происходящих событиях, явлениях и процессах.

На первый взгляд, количество общественно опасных деяний данной группы должно определяться перечнем составов преступлений, наименования и диспозиции которых оперируют категорией «фальсификация». Однако подобный вывод будет ошибочным минимум по двум причинам. Во-первых, общественная опасность некоторых из таких преступлений выходит

за рамки учиняемого деяния. Например, фальсификация единого государственного реестра юридических лиц, реестра владельцев ценных бумаг или системы депозитарного учета (ст. 170¹ УК РФ) достигает уровня общественной опасности, если она осуществляется в целях приобретения права на чужое имущество.

Во-вторых, рассматриваемую группу преступлений логично пополнить деяниями, прямо не оперирующими категорией «фальсификация», но предполагающими оказание воздействия на сознание и волю неопределенного круга лиц. Так, сложно констатировать конкретный результат умышленного искажения истины, выразившегося в публичном распространении заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан (ст. 207¹ УК РФ). В подтверждение данного суждения проанализируем ситуацию из правоприменительной практики: Ф. произвел запись видеоряда об отсутствии коронавирусной инфекции (COVID-19) и недостоверности российской тест-системы по ее выявлению. После этого он разместил изготовленный видеоролик на своей странице социальной сети, тем самым публично распространив среди неопределенного числа лиц заведомо ложную информацию об обстоятельствах, представляющих угрозу

жизни и безопасности граждан, обусловленных коронавирусной инфекцией (COVID-19) [1]. Последствия подобного поступка весьма вариативны и с трудом поддаются конкретизации. Как разъясняет Верховный Суд РФ, содеянное может быть продиктовано желанием посеять панику среди населения, спровоцировать нарушения правопорядка [2]. Однако практике известны случаи, когда фейковые сведения о коронавирусной инфекции (COVID-19) и мерах ее предупреждения распространялись по вполне нейтральным мотивам. Наиболее часто встречающимся среди них является стремление увеличить аудиторию своего аккаунта в социальной сети. Поэтому общественная опасность публичного распространения заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, отражена в самом деянии. Она не связана с достижением виновным определенного объективно выраженного результата.

На гипотетическом уровне вероятность наступления вредоносных последствий от деяний, охватываемых анализируемой группой преступлений, полностью исключать нельзя. Однако даже в случае их возникновения они не будут объединяться необходимой причинно-следственной связью с искажением лицом истинного положе-

ния вещей. Положенная в основу философского учения о категории необходимости формула «не могло не произойти» [3, с. 154] в подразумеваемых ситуациях не работает.

Суть изложенных суждений из контекста объективных признаков соответствующих деяний вполне обоснованно можно экстраполировать на их субъективную составляющую. Воздействуя на сознание неконкретизированного количества людей, инициатор фальсификации представляет достаточно абстрактную картину относительно реальных последствий своего поведения. На уровне субъективной стороны происходящего его конкретная цель не преодолевает грань стремления сформировать или укрепить в общественном сознании ложное представление о социально значимых событиях, явлениях и процессах. Руководствуясь изложенными обстоятельствами, законодатель вполне обоснованно предпочитает конструировать криминообразующие признаки такого рода деяний по типу формальных составов преступлений.

Вторую группу проявлений криминально ориентированной фальсификации уместно сформировать за счет общественно опасных посягательств, предполагающих конкретный итог делинквентных действий виновного лица. В подобных преступлениях искажение истины

является не конечной целью, а средством ее достижения. Их отличает прямое указание в уголовном законе на реально возникающий или преследуемый результат обманного поведения, предопределяющий его мотив и цель.

Яркой иллюстрацией ситуации, когда с помощью фальсификации лицо провоцирует наступление конкретного объективно выраженного последствия, рассматриваемого в качестве признака состава преступления, выступает внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства России (ст. 292¹ УК РФ). В то же время большинство составов преступлений, относящихся к исследуемой группе, содержат указание только на ожидаемые виновным лицом последствия. Например, фальсификация финансовых документов учета и отчетности финансовой организации (ст. 172¹ УК РФ) становится общественно опасной только тогда, когда виновное лицо рассчитывает на сокрытие признаков банкротства организации либо имеющих оснований для отзыва у нее лицензии. Приблизительно аналогичная картина наблюдается при оценке общественной опасности фальсификации решения общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества или решения совета директоров (наблюдательного совета)

хозяйственного общества (ст. 185⁵ УК РФ), цель которой предполагает незаконный захват управления в организации.

Если обратиться к одному из особо квалифицированных составов фальсификации доказательств и результатов оперативно-разыскной деятельности (ч. 4 ст. 303 УК РФ), то он прямо указывает на стремление виновного к уголовному преследованию лица, заведомо не причастного к совершению преступления, либо причинению вреда его чести, достоинству и деловой репутации. Приведем конкретный пример из судебной практики: участник группы по противодействию незаконному обороту наркотических средств отделения уголовного розыска Г., мотивированный желанием искусственным образом повысить статистические показатели своей работы и перспективами дальнейшего продвижения по службе, сфальсифицировал материалы оперативно-разыскного мероприятия в целях уголовного преследования С. по ч. 3 ст. 30 и ч. 1 ст. 228¹ УК РФ [4]. Очевидно, что к совершению фальсификации доказательства Г. побудило не стремление навредить С. посредством его незаконного привлечения к уголовной ответственности, а главным образом карьеристские соображения.

Таким образом, преступные посягательства, отражающие раз-

личные формы фальсификации, уместно разделить на две группы. К первой группе относятся деяния, основанные на фальсификации как таковой. Они преследуют цель по формированию в массовом сознании ложного представления о происходящих событиях, явлениях и процессах. Вторую группу логично образовать за счет преступлений, фальсификация в которых не является самоцелью деяния. Она играет роль средства достижения конкретного результата, являюще-

гося неотъемлемой характеристикой общественной опасности содеянного в целом.

Сформулированный вывод может послужить основой для дальнейшего обоснования единой уголовно-правовой природы деяний, совершаемых посредством сознательного подлога материальной вещи или информации с целью формирования в массах ложного представления о происходящих событиях или достижения иного преступного результата.

Библиографический список

1. Приговор Радужнинского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 29 июля 2020 г. по делу № 1-74/20 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Rb7V6qr7PSQx/> (дата обращения: 10.10.2022).

2. Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21 апреля 2020 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 5.

3. Книгин А.Н. Учение о категориях: учеб. пособие для студентов философских факультетов. Томск: Изд-во Том. гос. ун-та, 2002. 193 с.

4. Приговор Люблинского районного суда г. Москвы от 18 августа 2017 г. по делу № 1-558/17 // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/lyublinskij/services/cases/criminal/details/2311f1ae-a4c7-431d-8a4a-49de17195809> (дата обращения: 05.10.2022).

*Е.С. Тимошенко,
А.В. Чернобровкин*
обучающиеся
Саратовской государственной
юридической академии

Научный руководитель:
к.ю.н., доцент Саратовской государственной
юридической академии **Ю.Н. Боярская**

ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ КАРШЕРИНГА

Развитие информационных технологий, общественное развитие неизбежно приводят к появлению новых товаров и услуг. Одним из трендов экономического развития является совместное пользование, когда люди отказываются от приобретения определенных благ в собственность, но продолжают иметь доступ ко всем достижениям научного прогресса. В 2012 году нововведением в области совместного пользования стало появление в России такой услуги, как каршеринг, которая позволяет, не приобретая автомобиль, пользоваться возможностью передвижения на «чужом» автомобиле. Актуальность выбранной темы обуславливается отсутствием в российском законодательстве специальных норм, регулирующих вопросы каршеринга, несмотря на достаточно быстрый рост такого рода услуг. На сегодняшний день многие вопросы каршеринга остаются нерешенными, что приводит к большому количеству судебных споров.

Так, в законодательстве отсутствует понятие договора каршеринга. Роспотребнадзор определяет каршеринг как договор аренды автомобилей у профильных компаний или частных лиц, т.е. это такой вид пользования автомобилем, когда одна из сторон не является его собственником¹. В науке под договором карше-

¹ См.: Информация Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 11 декабря 2020 г. «Об итогах Всероссийской “горячей линии” по вопросам предоставления услуг такси и каршеринга» // ЭПС «Система ГАРАНТ».

ринга понимается краткосрочная аренда автомобиля с поминутной тарификацией для внутригородских поездок большого количества клиентов [1, с. 8].

Если по поводу определения понятия «каршеринг» особых споров не возникает, то по вопросу его правовой природы мнения ученых сильно разнятся.

Так, О.В. Гриднева считает, что конструкция договора каршеринга, несмотря на то, что включает в себя элементы других договоров (аренды транспортного средства без экипажа, проката, страхования, пользования и т.п.), не относится ни к одному из поименованных договоров в гражданском законодательстве и нуждается в дальнейшей правовой регламентации [2, с. 32].

Ю.Н. Боярская подчеркивает, что для отдельных видов аренды в законодательстве выделены отдельные параграфы: аренда транспортных средств с экипажем и без него, прокат и т.д., при этом сохраняется связь с договором аренды как с родовым понятием, в случаях недостаточности специальных правил субсидиарно применяются общие положения об аренде. По мнению Ю.Н. Боярской аренда транспортных средств должна регулироваться различными положениями в зависимости от целей использования (коммерческой или потребительской) арендованных транспортных

средств и, соответственно, их определенного субъектного состава [3].

Группа ученых относит договор каршеринга к договору аренды транспортного средства без экипажа, имеющему свою специфику. В связи с этим предлагается ввести в Гражданский кодекс РФ новую главу, посвященную рассматриваемому договору [4, с. 126–127].

Мы не согласны с данным мнением, ведь в этом случае имеется риск излишней регламентации указанных отношений, поскольку новые правовые нормы будут в большинстве своем повторять уже существующие статьи Гражданского кодекса РФ. В связи с этим считаем верной позицию Ю.Н. Боярской, которая предлагает регулировать отношения каршеринга уже существующими нормами гражданского права. Так, к договору между физическим лицом и организацией, осуществляющей сдачу транспортных средств в аренду, должны применяться нормы, регулирующие договор проката, а в случае передачи транспортного средства без цели коммерческого пользования – общие положения об аренде [5, с. 111–112].

Неопределенность в правовой природе договора каршеринга создает проблемы и в регулировании гражданско-правовой ответственности сторон договора. При каршеринге гражданско-правовая

ответственность может быть как договорной, так и деликтной. Договорная ответственность связана с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств. Штрафы, которые прописываются в договоре каршеринга организацией, – это разновидность договорной неустойки.

Так, «МатрёшCar» в договоре каршеринга установил штраф в размере 100 тысяч рублей за передачу прав управления автомобилем третьим лицам [6, с. 35]. «Яндекс.Драйв» устанавливает штраф в размере 300 тысяч рублей за самовольное отключение, повреждение установленного в автомобиле телематического оборудования¹. Договор с «Делимобиль» предусматривает штраф в размере 100 тысяч рублей за парковку автомобиля на газоне или ином участке, занятом зелеными насаждениями².

Указанные суммы превышают среднюю заработную плату в России и явно не соответствуют характеру совершенного нарушения. Пользователю при заключении договора ничего не остается, кроме как ознакомиться с условиями

¹ Толкование условий договора аренды транспортного средства // Официальный сайт поисковой системы «Яндекс». URL: <https://yandex.ru/drive/dogovor/index> (дата обращения: 12.04.2023).

² Договор аренды авто // Официальный сайт сервис краткосрочной аренды автомобилей «Делимобиль». URL: <https://delimobil.ru/terms/vehicle-rental-contract> (дата обращения: 12.04.2023).

договора каршеринга и принять все условия, которые предлагает каршеринговая организация. Единственное, на что имеет право арендатор в случае применения к нему штрафов по договору, – это ходатайствовать об уменьшении неустойки в соответствии со ст. 333 Гражданского кодекса РФ³.

Внедоговорная ответственность в указанных отношениях применяется на общих основаниях ответственности за причинение вреда, предусмотренных ст. 1064 Гражданского кодекса РФ⁴. Таким образом, водитель несет материальную ответственность перед каршеринговой организацией за ущерб, причиненный транспортному средству в период пользования как умышленно, так и по неосторожности.

Однако вопрос сдачи автомобиля по завершении пользования законодательством не урегулирован. Как правило, в договорах каршеринга указывается, что автомобиль должен быть сдан в технически исправном состоянии, однако данное условие не предполагает какого-либо документального подтверждения. Поэтому водителю следует внимательно осматривать автомобиль перед его использованием. После нажатия соответствующей кнопки в мобильном приложении и при-

³ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5, ст. 410.

⁴ Там же.

нения фактически автомобиля все риски ложатся на него. В случае обнаружения недостатков их следует зафиксировать (сфотографировать) и направить фото в каршеринговую организацию.

На практике довольно часто встречаются ситуации, когда арендатор несет ответственность за ущерб, причиненный автомобилем другим лицом. Учитывая, что в гражданском праве используется презумпция вины, то доказать свою невиновность бывает довольно сложно.

Так, каршеринговая организация заявила водителю о нанесении им ущерба автомобилю и осуществила списание денежных средств с его карты в качестве штрафа через семь дней после оказания соответствующих услуг. Доказательством послужили размытые фотографии треснувшего бампера у транспортного средства, на которых тяжело определить марку автомобиля и его государственный регистрационный номер¹.

В другом случае гражданин А. после пользования каршеринговым автомобилем оставил его на парковке, а следующий пользователь обнаружил повреждения на транс-

портном средстве. Сотрудниками ГИБДД было возбуждено дело об административном правонарушении в отношении А., который уверял, что оставил автомобиль без повреждений, а вред транспортному средству мог быть причинен действиями других лиц в период нахождения автомобиля на парковке. Суд встал на сторону А., указав, что «не были выяснены юридически значимые обстоятельства: обладает ли вменяемое А. событие признаками дорожно-транспортного происшествия; не установлена причинно-следственная связь между наездом на сугроб и имеющимися на автомобиле повреждениями; не установлено лицо, управлявшее транспортным средством в момент причинения повреждений; не установлено лицо, причинившее ущерб и оставившее место ДТП; не установлены обстоятельства, при которых причинено повреждение»².

Таким образом, неопределенность в правовой природе каршеринга, отсутствие четкой законодательной регламентации указанного договора и вопросов ответственности сторон, создает предпосылки для злоупотребления каршеринговыми организациями своими правами, выражающиеся в необоснованно высоких штрафах, попытках

¹ См.: Решение от 18 июня 2019 г. № 2-2326/2019 2-2326/2019~М-1338/2019 М-1338/2019 по делу № 2-2326/2019 // Интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты РФ». URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Hw8Q8wWiUS5W/> (дата обращения: 12.04.2023).

² Постановление Московского городского суда от 14 декабря 2017 г. № 4а-6306/2017 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

привлечь к ответственности добросовестных водителей. Поэтому считаем, законодателю стоит уделить внимание вопросам гражданско-правовой ответственности в сфере рассматриваемых отношений. Одним из вариантов решения

указанной проблемы, может быть утверждение на федеральном уровне типового договора каршеринга, условия которого учитывали бы интересы как каршеринговых организаций, так и водителей.

Библиографический список

1. *Бычков А.И.* Поворкуем о коворкинге // *ЭЖ-Юрист*. 2017. № 42. С. 8–10.
2. *Гриднева О.В.* Правовая природа договора каршеринга // *Юридическая наука*. 2020. № 8. С. 29–33.
3. *Боярская Ю.Н.* Виды договоров аренды транспортных средств // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2019. № 5(130). С. 110–112.
4. *Тищенко И.В., Меняйло Л.Н., Бурлова Ю.А.* Проблемы гражданско-правовой ответственности в сфере каршеринга // *Право и практика*. 2021. № 2. С. 123–127.
5. *Боярская Ю.Н.* Анализ общих и специальных норм гражданского законодательства // *Юрист*. 2019. № 8. С. 41.
6. *Иванчак А.И.* *Гражданское право Российской Федерации: Особенная часть*. М.: Статут, 2018. 157 с.

И.Д. Борисов
обучающийся 4-го курса
юридического факультета
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Научный руководитель:
старший преподаватель кафедры
основ прокурорской деятельности
Университета прокуратуры РФ,
заслуженный юрист РФ **Т.Л. Оксюк**

ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРИ ДОБРОВОЛЬНОЙ СДАЧЕ ОРУЖИЯ

Статьями 222–223.1 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за незаконный оборот оружия, а также иных предметов, указанных в этих статьях. Вместе с тем законом предусмотрена возможность освобождения лица от уголовной ответственности в случае добровольной сдачи им оружия или этих предметов. При этом добровольная сдача огнестрельного оружия и других предметов, указанных в ст. 222–223.1 УК РФ, не означает отсутствие в деянии состава преступления, поэтому прекращение уголовного дела и (или) уголовного преследования в соответствии с примечаниями к этим статьям не влечет за собой реабилитацию лиц, совершивших данные преступления¹.

Таким образом, отказ от уголовного преследования в отношении лица, добровольно сдавшего оружие, осуществляется путем возбуждения и последующего прекращения в отношении него уголовного дела либо отказа в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, что, по сути, означает признание лица виновным в совершении преступления. При этом не оцениваются

¹ См.: Прокурор разъясняет – прокуратура Ярославской области. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_76/activity/legal-education/explain?item=69150077 (дата обращения: 20.05.2023).

мотивы¹, которыми руководствовало лицо, добровольно сдающее оружие, не берется во внимание и не оценивается наличие либо отсутствие вины в совершении лицом вышеуказанных преступлений.

Нормы, предусматривающие возможность освобождения лица от ответственности в случае добровольной сдачи им оружия, созданы в первую очередь потому, что государство заинтересовано в том, чтобы на территории Российской Федерации не происходил незаконный оборот оружия. Создание таких норм позволяет мотивировать людей, вовлеченных в него, отказаться от занятия преступной деятельностью. Вместе с тем не всегда лицо, добровольно сдающее оружие, является вовлеченным в такой оборот, в частности, когда лицо производит сдачу найденного им оружия. Порядок сдачи такого оружия определен приказом министра внутренних дел от 17 декабря 2012 г. № 1107 «Об утверждении Порядка осуществления приема изъятого, добровольно сданного, найденного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ»².

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 12 марта 2002 г. № 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» (в ред. от 11 июня 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов «Консорциум КОДЕКС».

В соответствии с п. 6 Порядка прием и первичное оформление найденных предметов вооружения осуществляется оперативным дежурным в территориальном органе по месту их обнаружения. Таким образом, лицу, нашедшему и решившему добровольно сдать оружие, необходимо доставить его в территориальное подразделение органов внутренних дел. В то же время данные действия содержат в себе состав преступления – ношение или перевозку, в зависимости от способа перемещения оружия.

Итак, в настоящее время сдача лицом найденного оружия без наступления для него неблагоприятных последствий в виде признания его виновным в совершении преступления возможна только во внепроцессуальном порядке, что противоречит принципам уголовно-процессуального законодательства и может повлечь за собой различные нарушения закона должностными лицами, которым сдается оружие.

Данное положение дел не может являться правильным, поскольку влечет за собой наступление неблагоприятных последствий для лиц, совершающих общественно полезные деяния. Более того, это негативно влияет на эффективность осуществления государственных мер по противодействию незаконному обороту оружия, поскольку лица,

вовлеченные в этот оборот, не заинтересованы в выдаче оружия иначе как для ухода от уголовной ответственности, а лица, не вовлеченные в такой оборот, но осведомленные о том, что освобождение от уголовной ответственности за сдачу оружия происходит по нереабилитирующим основаниям не будут оказывать такому обороту противодействие, чтобы не стать необоснованной жертвой репрессий уголовно-правового механизма.

Изменить подобное положение дел следует также потому, что получение правоохранными органами в ходе сдачи оружия информации о месте его нахождения в дальнейшем может способствовать раскрытию иных преступлений, связанных с его использованием. В частности, если будет установлено такое место, то путём опроса или проведения других оперативно-розыскных мероприятий может быть установлено лицо, которое поместило это оружие в место его нахождения. Такая информация также может способствовать изменению или корректировке направления расследования преступлений, связанных с использованием этого оружия.

Обозначенную проблему можно решить, добавив к примечаниям ст. 222–223.1 УК РФ, предусматривающим возможность освобождения лица от ответственности, положения, в соответствии с которыми

лицо в случае отсутствия в его действиях умысла на совершение преступления не будет привлечено к ответственности, поскольку в его деяниях не содержится признаков общественной опасности. Это позволит разделить основания освобождения от ответственности за сдачу оружия на реабилитирующие и нереабилитирующие. Вместе с тем такое разделение может повлечь за собой и негативные последствия. Например, возможно увеличение уровня латентности преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, поскольку будут созданы правовые предпосылки для их сокрытия. В то же время, если на этапе решения вопроса об освобождении лица от ответственности будут изучены все обстоятельства процесса добровольной сдачи оружия (что само по себе является одной из задач предварительного расследования) и будут правильно применены нормы уголовно-процессуального законодательства, то это позволит исключить злоупотребление освобождением от уголовной ответственности по реабилитирующим основаниям. Не менее важно создать четкие правовые предписания, которые позволят разграничить добровольную сдачу оружия (когда лицо будет освобождено от ответственности по реабилитирующим основаниям) от добровольной сдачи, при которой лицо освобождается от от-

ветственности по нереабилитирующим основаниям. Это необходимо для недопущения двусмысленности в подходе правоприменителя к реализации норм, освобождающих от уголовной ответственности.

Так, примечания к ст. 222–223.1 УК РФ можно изложить следующим образом: «Лицо, добровольно сдавшее предметы, указанные в настоящей статье, освобождается от уголовной ответственности по данной статье, а в случае их перевозки или ношения исключительно с целью сдачи в правоохранительные органы в этих действиях отсутствует состав преступления, предусмотренный настоящей статьей».

Следует, однако, иметь в виду, что данное положение потребует дополнительной регламентации

и разъяснения таких вопросов, как продолжительность доставки этих предметов в правоохранительные органы и способ ее осуществления. Например, если обозначить в качестве максимально допустимого промежутка времени доставки оружия в правоохранительные органы сутки либо же иной разумный срок и включить в процедуру сдачи оружия по реабилитирующим основаниям необходимость предварительного уведомления органов путем сообщения по средствам связи (осуществления телефонного звонка в органы полиции), то это позволит устранить возможные нарушения, связанные со злоупотреблением освобождения лица от уголовной ответственности по реабилитирующим основаниям.

Аннотации | Abstracts

ГЛАВА ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА ВАСИЛИЯ ИВАНОВИЧА РАДЧЕНКО)

Колесников Андрей Владимирович

*и.о. заведующего кафедрой конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии,
доцент, кандидат юридических наук, почетный работник
высшего профессионального образования РФ*

Аннотация: статус Президента Российской Федерации всегда вызывал научные споры о его принадлежности к ветвям власти. В настоящее время его правовое положение благодаря поправкам в Конституцию РФ усилилось, а его компетенция расширилась. В связи с появлением конституционного понятия «единая система публичной власти» возникли новые научные дискуссии о его роли в этой системе. Эта статья посвящена краткому осмыслению данной проблематики.

Ключевые слова: Президент Российской Федерации, единая система публичной власти, судебная власть, исполнительная власть, полномочия Президента РФ.

THE HEAD OF STATE IN THE SYSTEM OF PUBLIC POWER OF THE RUSSIAN FEDERATION (IN MEMORY OF PROFESSOR VASILY IVANOVICH RADCHENKO)

Kolesnikov Andrey Vladimirovich

*Acting Head of the Department of Constitutional Law named after Professor
Isaac Efimovich Farber, Saratov State Law Academy, Associate Professor,
Candidate of Law, Honorary Worker of Higher Professional Education
of the Russian Federation*

Abstract: the status of the President of the Russian Federation has always caused scientific disputes about his belonging to the branches of government. Currently, his legal position has been strengthened thanks to amendments to the Constitution of the Russian Federation, and his competence has expanded. In connection with the emergence of the constitutional concept of a «unified system of public power», new scientific discussions have arisen about its role in this system. This article is devoted to a brief understanding of this problem.

Keywords: President of the Russian Federation, unified system of public power, judicial power, executive power, powers of the President of the Russian Federation.

ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Заметина Тамара Владимировна

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Троицкая Татьяна Викторовна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация: в данной статье на основе теории и практики применения рассматриваются инструменты реализации государственной национальной политики в Российской Федерации. Авторы анализируют проблемы правового регулирования в данной сфере, предлагают пути их решения.

Ключевые слова: национальная политика, инструменты реализации национальной политики, национальные отношения, многонациональное государство, национально-культурные автономии.

INSTRUMENTS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE STATE NATIONAL POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Zametina Tamara Vladimirovna

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Troitskaya Tatyana Viktorovna

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Abstract. In this article, based on the theory and practice of application, the tools for the implementation of state national policy in the Russian Federation are considered. The authors analyze the problems of legal regulation in this area, suggest ways to solve them.

Keywords: national policy, instruments for the implementation of national policy, national relations, multinational state, national and cultural autonomies.

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ СТРАН СНГ

Хижняк Вероника Сергеевна

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. Данная работа посвящена анализу развития института президента в странах Содружества Независимых Государств за последние тридцать лет. Автор анализирует положения конституций государств-участников данной международной организации и при помощи методов сравнительно-правового и системно-правового анализа делает ряд выводов об особенностях данного института, характерных для государств СНГ.

Ключевые слова: конституционное право России, конституционное право стран СНГ, институт президента, президентская республика, парламентская республика.

FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF THE PRESIDENT IN CONSTITUTIONAL LAW OF THE CIS COUNTRIES

Khizhnyak Veronika Sergeevna

*Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional Law
Named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law
Academy*

Abstract. This work is devoted to the analysis of the development of the institution of the president in the countries of the Commonwealth of Independent States over the past thirty years. The author analyzes the provisions of all nine constitutions of the member states of this international organization and, using the methods of comparative legal and systemic legal analysis, draws a number of conclusions about the features of this institution, characteristic of the CIS states.

Keywords: constitutional law of Russia, constitutional law of the CIS countries, presidential institution, presidential republic, parliamentary republic.

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГРАЖДАНСТВЕ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРИНЦИПА КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ

Бутусова Наталия Владимировна

*доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного
и муниципального права Воронежского государственного университета*

Аннотация. В статье через призму конституционной законности анализируются некоторые положения действующего российского законодательства о гражданстве, а также проекта нового Федерального закона о гражданстве Российской Федерации, противоречащие основам конституционного строя России: принципу конституционной законности, принципу равенства гражданства, независимо от оснований приобретения, и принципу недопустимости лишения гражданства. Об актуальности настоящего исследования, в частности, свидетельствует то, что тема возможного лишения гражданства особенно в последнее время, после начала специальной военной операции, активно муссируется в СМИ и в Интернете. Некоторые авторы полагают, что данная мера могла бы способствовать укреплению государственного суверенитета России. По мнению автора статьи, для юриста с высоким уровнем правового сознания очевидна невозможность укрепления государственного суверенитета путем антиконституционных действий: нарушения базовых положений Конституции страны. В статье обосновывается необходимость корректировки действующего законодательства о гражданстве и правоприменительной практики, а также принятого в первом чтении законопроекта о гражданстве в целях предотвращения нарушений основ конституционного строя Российской Федерации.

Ключевые слова: гражданство, принцип конституционной законности, основы конституционного строя, отмена решения о приеме в гражданство, прекращение гражданства, лишение гражданства, равенство гражданства.

**RUSSIAN LEGISLATION ON CITIZENSHIP THROUGH THE PRISM
OF THE PRINCIPLE OF CONSTITUTIONAL LEGALITY****Butusova Natalia Vladimirovna***Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal
Law, Voronezh State University*

Abstract. The article, through the prism of constitutional legality, analyzes some provisions of the current Russian legislation on citizenship, as well as the draft of the new Federal Law on citizenship of the Russian Federation, which contradict the foundations of the constitutional system of Russia: first of all, the principle of constitutional legality, the principle of equality of citizenship, regardless of the grounds for acquisition and the principle of inadmissibility deprivation of citizenship. The relevance of this study, in particular, is evidenced by the fact that the topic of possible deprivation of citizenship, especially recently, after the start of a special military operation, has been actively discussed in the media and on the Internet. Some authors believe that this measure could help strengthen Russia's state sovereignty. According to the author of the article, for a qualified lawyer with a high level of legal consciousness, it is obvious that it is impossible to strengthen state sovereignty through unconstitutional actions – violation of the basic provisions of the country's Constitution. The article substantiates the need to correct the current legislation on citizenship and law enforcement practice, as well as the bill on citizenship adopted in the first reading, in order to prevent violations of the foundations of the constitutional order of the Russian Federation.

Keywords: citizenship, the principle of constitutional legality, the foundations of the constitutional order, the cancellation of the decision on admission to citizenship, the termination of citizenship, deprivation of citizenship, equality of citizenship.

**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА****Полянский Виктор Владимирович***кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
государственного и административного права Юридического института
Самарского национального исследовательского университета
имени академика С.П. Королева*

Аннотация. В статье рассматриваются доктринальные аспекты государственного суверенитета Российской Федерации в условиях меняющейся геополитической ситуации, анализируются конституционные основы защиты, охраны, обеспечения государственного суверенитета ресурсами публичной власти, расширенные Законом РФ о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Показаны некоторые последствия доктринальных подходов к пониманию государственного суверенитета как абсолютного и ограниченного, соотношение суверенитета и компетенции.

Ключевые слова: публичная власть, абсолютный суверенитет, ограниченный суверенитет, компетенция, верность.

PUBLIC POWER AS A TOOL FOR THE REALIZATION OF STATE SOVEREIGNTY

Polyansky Victor Vladimirovich

Candidate of Law, Professor, Head of the Department of State and Administrative Law Law Institute of the Samara National Research University named after Academician S.P. Korolev

Abstract. The article examines the doctrinal aspects of the state sovereignty of the Russian Federation in a changing geopolitical situation, analyzes the constitutional foundations for the protection, protection, and provision of state sovereignty with the resources of public authority, expanded by the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of 14.03.2020 No. 1-FKZ. Some consequences of doctrinal approaches to the understanding of state sovereignty as absolute and limited, the ratio of sovereignty and competence are shown.

Keywords: public authority, absolute sovereignty, limited sovereignty, competence, loyalty.

КАДРОВЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Пресняков Михаил Вячеславович

доктор юридических наук, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина

Аннотация. В статье рассматриваются кадровые полномочия парламента, акцентируется внимание на поправках, внесённых в Основной закон в ходе конституционной реформы 2020 года. Предлагаются изменения в действующие нормативные акты с целью устранения противоречий и повышения эффективности реализации кадровых компетенций. Отдельно автор уделяет внимание возможности отрешения от должности ряда должностных лиц по результатам парламентского контроля. Делается вывод о недостаточной институциональной проработке данных вопросов и предлагаются меры по расширению возможностей российского парламента в их решении.

Ключевые слова: парламент, парламентский контроль, правительство, президент, назначение на должность, освобождение от должности, консультации, утверждение.

PERSONNEL COMPETENCIES OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION AS AN ELEMENT OF PARLIAMENTARY CONTROL: PROBLEMS AND PROSPECTS

Presnyakov Mikhail Vyacheslavovich

Doctor of Law, Professor of the Department of Service and Labor Law of the P.A. Stolypin

Abstract. The article considers the personnel powers of parliament, focuses on the amendments made to the Basic Law during the constitutional reform of 2020. Amendments to the current regulations are proposed in order to eliminate contradictions and increase the efficiency of the implementation of personnel competencies. Separately, the author pays attention to the possibility of dismissing a number of officials based on the results of parliamentary control. It is concluded that

these issues have insufficient institutional study and proposed measures to expand the capabilities of the Russian parliament in resolving them.

Keywords: parliament, parliamentary control, government, president, appointment to office, dismissal from office, consultations, approval.

Полномочия Президента Российской Федерации и Правительства в сфере обеспечения обороны и государственной безопасности

Колесников Евгений Викторович

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Пенжалиев Залумхан Гюлбалаевич

преподаватель кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. Актуальность статьи заключается в том, что в современный период России приходится сталкиваться с огромными вызовами в различных сферах (например, политической, информационной, экономической). Обусловлено это тем, что политика многих иностранных государств, как и во времена холодной войны, направлена на изоляцию России, отстранение ее от участия в мировой политике, с целью ослабить отечественное государство и подчинить внешним политическим решениям. Учитывая существующие вызовы и угрозы безопасности и целостности полнокровного суверенного государства, каким является Россия, большое значение представляет именно сфера обороны и безопасности. Цель работы рассмотрение законодательства, устанавливающего полномочия Президента Российской Федерации и Правительства в сфере обеспечения обороны и безопасности страны. Авторы приходят к выводу о том, что основные полномочия последних по обеспечению обороны и безопасности осуществляются через Вооруженные Силы, а именно через материально-техническое оснащение, финансирование, определение мест дислокации, частичной или полной мобилизации. Несмотря на относительно нормативную регламентацию отношений в сфере обеспечения обороны и безопасности выявлено наличие иллюзии в действующих нормативных правовых актах. Сделаны соответствующие выводы и предложения по совершенствованию российского законодательства.

Ключевые слова: Конституция РФ, Вооруженные Силы, оборона, государственная безопасность, суверенитет, государственная целостность.

POWERS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE GOVERNMENT IN THE FIELD OF DEFENSE AND STATE SECURITY

Kolesnikov Evgeny Viktorovich

Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber Saratov State Law Academy

Penzhaliyev Zalumkhan Gulbalaevich

Lecturer in the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber Saratov State Law Academy

Abstract. The relevance of the article lies in the fact that today Russia has to face enormous pressure in various fields (for example, political, informational, economic, etc.). This is due to the fact that today the policy of many foreign states, as in the days of the Cold War, is aimed at isolating Russia, removing it from participation in world politics, with the sole purpose of weakening the domestic state and subordinating it to external political decisions. Given the modern challenges and threats to the security and integrity of a full-blooded sovereign state, which is Russia, it is the defense and security of the country that is of great importance. The purpose of the work is to analyze Russian legislation that establishes the powers and activities of the President of the Russian Federation and the Government in the field of ensuring the defense and security of the country. Analyzing the legislation, the author comes to the conclusion that the bulk of the latter's powers to ensure defense and security are exercised through the Armed Forces, namely through their financing, technical equipment, partial and full mobilization and use. Also, despite the complex legal regulation of relations in the field of defense and security, the author reveals the presence of gaps and shortcomings in the current regulatory legal acts. Based on the results of the study, relevant conclusions are drawn and proposals are made to improve the Russian legislation that determines the activities of the President of the Russian Federation and the Russian Government.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Armed Forces, defense, state security, sovereignty, state integrity.

**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ:
ПРЯМЫЕ И ОБРАТНЫЕ СВЯЗИ****Косолапов Михаил Федорович**

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии*

Аннотация. В статье исследуется становление принципа уважения прав человека и формирование на его основе международного механизма защиты прав человека, развитие которых порой рассматривается как фактор потенциального влияния на сужение рамок государственного суверенитета. Автором обосновывается несоответствие такого подхода современным реалиям международной практики.

Ключевые слова: права человека, государственный суверенитет, глобализация, международный механизм защиты прав человека.

HUMAN RIGHTS AND STATE SOVEREIGNTY: FORWARD AND BACK LINKS**Kosolapov Mikhail Fedorovich**

*Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional Law
named after Professor Isaak Efimovich Farber, Saratov State Law Academy*

Abstract. The article examines the formation of the principle of respect for human rights and the formation on its basis of an international mechanism for the protection

of human rights, the development of which is sometimes considered as a factor of potential influence on the narrowing of the framework of state sovereignty. The author substantiates the discrepancy between this approach and the modern realities of international practice.

Keywords: human rights, state sovereignty, globalization, international mechanism for the protection of human rights.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РЕЖИМА ПОВЫШЕННОЙ ГОТОВНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Комбарова Елена Валерьевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. Настоящая статья посвящена вопросам определения границ полномочий органов публичной власти в условиях режима повышенной готовности, который выступает сейчас актуальной проблемой не только в доктрине конституционного права, но и в практической деятельности органов публичной власти. В российском законодательстве закреплены различные цели деятельности органов публичной власти. При этом решение задач в интересах населения фактически сводится к обеспечению соблюдения и защиты прав и свобод человека. Актуальность статьи заключается в исследовании не формальной, а реальной деятельности органов публичной власти в интересах населения, главной целью которой является решение задач в рамках защиты прав граждан через воссоздание социально ориентированной экономики в условиях пандемии COVID-19, санкций со стороны западных государств, специальной военной операции.

Ключевые слова: органы публичной власти, пандемия, COVID-19, санкции, специальная военная операция, государственная безопасность.

POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE CONDITIONS OF THE HIGH ALERT MODE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Kombarova Elena Valerievna

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Department of Constitutional Law named Professor Isaak Efimovich Farber (Saratov State Law Academy)

Abstract. This article is devoted to the issues of determining the boundaries of the powers of public authorities in conditions of high alert, which is now an urgent problem not only in the doctrine of constitutional law, but also in the practical activities of public authorities. Russian legislation sets out various goals for the activities of public authorities. At the same time, the solution of problems in the interests of the population is actually reduced to ensuring the observance and protection of human rights and freedoms. The relevance of the article lies in the study of not formal, but real activities of public authorities in the interests of the population, the main purpose of which is to solve problems in the framework of protecting the rights of citizens through the restoration of a socially oriented economy in the context of the COVID-19 pandemic, sanctions from Western states, a special military operation.

Keywords: public authorities, COVID-19, pandemic, sanctions, special military operation, state security.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЦИФРОВИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Шиндина Анна Владимировна

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. В статье на основе теоретических обобщений и практики конституционно-правового регулирования рассматривается вопрос трансформирования принципов социального государства под воздействием развития цифровизации. Автор подчеркивает взаимосвязь процесса развития технологического инновационного общества и необходимости пересмотра ценностей социального государства. В работе не только обозначены проблемные вопросы современного функционирования социального государства, но и представлено авторское видение рисков развития социального государства под воздействием технологий и инноваций.

Ключевые слова: социальное государство, конституционные принципы, трансформация, цифровизация, технологии и инновации.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL CHARACTERISTIC OF THE DIGITALIZATION OF THE PRINCIPLES OF THE WELFARE STATE

Shindina Anna Vladimirovna

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Abstract. Based on theoretical generalizations and practice of constitutional and legal regulation, the article considers the issue of transforming the principles of the social state under the influence of the development of technologies and innovations, the formation of a digital economic space. The author emphasizes the relationship between the process of development of a technological innovation society and the need to revise the values of the welfare state. The paper not only identifies the problematic issues of the modern functioning of the social state, but also provides the author's vision of the risks of the development of the welfare state under the influence of technology and innovation.

Keywords: welfare state, constitutional principles, transformation, digitalization, technologies and innovations.

НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД

Старшова Ульяна Александровна

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. Социальные права претерпели трансформацию, связанную с внесением изменений и дополнений в Основной Закон России. Статья исследует некоторые из них, а именно трудовые права и право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Ключевые слова: устойчивость государственного развития, поправки в Конституцию РФ, трудовые права граждан, право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

**NOVELTIES OF THE CONSTITUTIONAL LEGISLATION
IN THE FIELD OF REALIZATION OF SOCIAL RIGHTS AND FREEDOMS**

Starshova Ulyana Alexandrovna

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Abstract. Social rights have undergone a transformation associated with the introduction of amendments and additions to the Constitution of The Russian Federation. The article explores some of them: labor rights and the right to health care and medical care.

Keywords: sustainability of state development, amendments to the Constitution of the Russian Federation, labor rights of citizens, the right to health care and medical care.

**ПРИЗНАНИЕ, СОБЛЮДЕНИЕ И ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА В РОССИИ – ОБЯЗАННОСТЬ ГОСУДАРСТВА**

Плотникова Инна Николаевна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. В представленной статье анализируется нормативное содержание принципа «обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина в России», провозглашенного в ст. 2 Конституции России. Отмечается целесообразность более полного исследования содержания категории «соблюдение прав». Делается вывод о необходимости усиления ответственности органов публичной власти и должностных лиц за невыполнение позитивных обязанностей в сфере обеспечения прав и свобод личности.

Ключевые слова. Конституция РФ, права и свободы, признание, соблюдение, защита, обязанность, ответственность, государство, публичная власть.

**RECOGNITION, OBSERVANCE AND PROTECTION OF THE RIGHTS
AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN RUSSIA IS THE DUTY OF THE STATE**

Plotnikova Inna Nikolaevna

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Abstract. The presented article analyzes the normative content of the principle – the obligation of the state to recognize, observe and protect the rights and freedoms of man and citizen in Russia, proclaimed in Art. 2 of the Constitution of Russia. The expediency of a more complete study of the content of the concept of “observance of rights” is noted. It is concluded that it is necessary to strengthen the responsibility of public authorities and officials for failure to fulfill positive obligations in the field of ensuring the rights and freedoms of the individual.

Keywords. The Constitution of the Russian Federation, rights and freedoms, recognition, observance, protection, obligation, responsibility, state, public authority.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В ЖИЗНИ И ТРУДАХ ПРОФЕССОРА ВАСИЛИЯ ИВАНОВИЧА РАДЧЕНКО

Тупиков Николай Владимирович

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии, адвокат, управляющий партнер Адвокатского бюро Саратовской области «Ефремов, Тупиков и партнеры»

Аннотация. Статья посвящена памяти ученого – профессора Василия Ивановича Радченко, анализируется ряд его научных работ. Идеи в трудах Василия Ивановича сконцентрированы в сфере отношений публичной власти, в статье выделяются его размышления о государственной идеологии, об институте Президента РФ. Делается вывод об актуальности и значимости его выводов.

Ключевые слова: конституционализм, конституционное право, Конституция РФ, государственная идеология, институт Президента РФ.

CONSTITUTIONALISM IN THE LIFE AND WORKS OF PROFESSOR VASILY IVANOVICH RADCHENKO

Tupikov Nikolai Vladimirovich

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Department of Constitutional law named after Professor Isaac Efimovich Faber of the Saratov State Law Academy, Advocate, Executive partner of Advocate Bureau of Saratov State «Efremov, Tupikov and partners»

Abstract. The article is dedicated to the memory of professor Vasilij Ivanovich Radchenko and analysis of his works. The main ideas of Vasilij Ivanovich works were focused on public power. The article contains his reflections about ideology of state and about institute of Russian President. It is concluded that his ideas are actual nowadays.

Keywords: constitutionalism, constitutional law, Russian Constitution, ideology of state, institute of Russian President.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Ивакина Дарья Сергеевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры юриспруденции Западного филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Аннотация. В статье проводится анализ действующего законодательства в сфере культуры в Российской Федерации. Автором даются рекомендации по совершенствованию законодательства в области культуры. Предлагаются концепции федеральных законов о культуре и о театре и театральной деятельности в Российской Федерации. Новые законы позволят привести в соответствие с Конституцией РФ действующее законодательство в сфере культуры, а также будут отражать современные тенденции в сфере культуры и искусства.

Ключевые слова: законодательство в сфере культуры, концепции федеральных законов о культуре и о театре и театральной деятельности в Российской Федерации.

**IMPROVEMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF CULTURE
IN THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND PROSPECTS**

Ivakina Daria Sergeevna

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department
of Jurisprudence Western Branch Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration*

Abstract. The article analyzes the current legislation in the field of culture in the Russian Federation. The author gives recommendations on improving legislation in the field of culture. The concepts of federal laws on culture and on theater and theatrical activity in the Russian Federation are proposed. The new laws will bring the current legislation in the field of culture into line with the Constitution of the Russian Federation, and will also reflect current trends in the field of culture and art.

Keywords: legislation in the sphere of culture, concepts of federal laws on culture and on theater and theatrical activity in the Russian Federation.

**ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ЗАКОННОСТЬЮ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ
В ФОРМЕ ПОДОЗРЕНИЯ**

Потапенко Пётр Георгиевич

*главный специалист управления безопасности ООО «БЭСТ Консалтинг»
(г. Москва), пенсионер органов прокуратуры РФ, советник юстиции*

Аннотация. В настоящей статье автор обозначает проблемы осуществления прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в форме подозрения и аргументирует необходимость реформирования стадии уголовного преследования в уголовном судопроизводстве РФ.

Ключевые слова: уголовное преследование, прокурорский надзор, подозрение, подозреваемый.

**PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF PROSECUTORIAL SUPERVISION
OVER THE LEGALITY OF CRIMINAL PROSECUTION IN THE FORM
OF SUSPICION**

Potapenko Petr Georgievich

*Chief Specialist of the Security Department ООО "BEST Consulting" (Moscow),
pensioner of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, justice Advisor*

Abstract. In this article, the author identifies the problems of prosecutor's supervision over the legality of criminal prosecution in the form of suspicion and argues for the need to reform the stage of criminal prosecution in the criminal proceedings of the Russian Federation.

Keywords: criminal prosecution, prosecutor's supervision, suspicion, the suspect.

ОСОБЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ В САРАТОВСКУЮ ОБЛАСТНУЮ ДУМУ В 2022 ГОДУ

Романова Ирина Викторовна

председатель избирательной комиссии Саратовской области

Дубровина Юлия Яковлевна

*аспирант Саратовской государственной юридической академии,
сотрудник аппарата избирательной комиссии Саратовской области*

Аннотация. Статья посвящена анализу практики проведения выборов в Саратовскую областную Думу седьмого созыва 11 сентября 2022 г. В работе рассмотрены законодательные новации порядка формирования регионального парламента, проанализированы положительные аспекты нововведений и сформулированы предложения по совершенствованию избирательной системы Саратовской области.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, парламент.

FEATURES OF THE ELECTION CAMPAIGN TO THE SARATOV REGIONAL DUMA IN 2022

Romanova Irina Viktorovna

Chairman of the Election Commission of the Saratov Region

Dubrovina Yulia Yakovlevna

*Postgraduate Student of the Saratov State Law Academy, Employee
of the Apparatus of the Election Commission of the Saratov Region*

Abstract. The article is devoted to the analysis of the practice of holding elections to the Saratov Regional Duma of the seventh convocation on September 11, 2022. The paper considers legislative innovations in the procedure for the formation of a regional parliament, analyzes the positive aspects of innovations and formulates proposals for improving the electoral system of the Saratov region.

Keywords: elections, electoral system, parliament.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПОощРЕНИЯ К МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЯМ

Шайхуллин Марат Селирович

*доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права
и криминологии Уфимского юридического института МВД России*

Абдулрида Джаафар Насер Абдулрида

*кандидат юридических наук, научный сотрудник юридического факультета
Университета Кербелы (г. Кербела, Республика Ирак)*

Аннотация. В статье анализируются коллизии вопросы правового регулирования применения мер поощрения к муниципальным образованиям. Обозначены проблемные аспекты правового регулирования в части определения критериев оценки эффективности деятельности муниципальных образований, органов местного самоуправления. Авторы убеждены, что важнейшим критерием для применения мер поощрения к муниципальным образованиям, органам местного самоуправления является удовлетворенность граждан условиями их жизни в населенных пунктах, подлежащих аудиту.

Ключевые слова: меры поощрения, критерии оценки эффективности, муниципальные образования, органы местного самоуправления.

ON CERTAIN ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE APPLICATION OF INCENTIVES TO MUNICIPALITIES

Shaikhullin Marat Selirovich

Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Abdulrida Jaafar Nasser Abdulrida

Candidate of Legal Sciences, Fellow of the Faculty of Law University of Kerbala, Karbala (Republic of Iraq)

Abstract. The article analyzes conflict issues of legal regulation of the application of incentive measures to municipalities. Problematic aspects of legal regulation are identified in terms of determining the criteria for assessing the effectiveness of the activities of municipalities, local governments. The authors are convinced that the most important criterion for the application of incentive measures to municipalities, local governments is the satisfaction of citizens with the conditions of their lives in settlements subject to audit.

Keywords: incentive measures, performance assessment criteria, municipalities, local governments.

Полномочия Президента Российской Федерации по руководству и координации деятельности органов публичной власти в системе разделения властей

Абаева Елена Анатольевна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г.Чернышевского, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) в г. Саратове, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. В представленной статье проведен анализ полномочий главы государства по руководству и координации деятельности органов публичной власти. Установлено, что правовой режим согласованного функционирования и взаимодействия в отношении органов единой системы публичной власти обеспечивается президентскими полномочиями по их формированию, руководству, координации, взаимодействию, контролю, оценке эффективности и проведении согласительных процедур. Доказано, что «руководство» и «координация» как формы распорядительной деятельности реализуются Президентом РФ в отношении Правительства РФ, федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: Президент РФ, единая система органов публичной власти, разделение власти, согласованное функционирование и взаимодействие, руководство, координация.

AUTHORITIES OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION TO MANAGE AND COORDINATE THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS

Abaeva Elena Anatolievna

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Saratov National Research State University named after
N. G. Chernyshevsky, Associate Professor of the Department of State and Legal
Disciplines Volga Institute (branch) VGUYU (RPA of the Ministry of Justice
of Russia) in Saratov, Associate Professor of the Department of Constitutional
Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law
Academy*

Abstract. The presented article analyzes the powers of the Head of State to lead and coordinate the activities of public authorities. It has been established that the legal regime of coordinated functioning and interaction in relation to the bodies of the unified system of public power is provided by the presidential powers for their formation, leadership, coordination, interaction, control, evaluation of effectiveness and conduct of conciliation procedures. It is proved that “leadership” and “coordination” as forms of administrative activity are implemented by the President of the Russian Federation in relation to the Government of the Russian Federation, federal and regional executive authorities.

Keywords: President of the Russian Federation, unified system of public authorities, separation of powers, coordinated functioning and interaction, leadership, coordination.

КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПРАВА (ПРАВА НАРОДА) В МНОГОПОЛЯРНОМ МИРЕ

Дураев Таулан Азреталиевич

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Саратовского национального исследовательского государственного
университета имени Н.Г. Чернышевского*

Тюменева Наталия Владимировна

*кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории
государства и права Саратовского национального исследовательского
государственного университета имени Н.Г. Чернышевского*

Аннотация. В статье рассматривается роль коллективных прав в многополярном мире, архитектура которого интенсивно начала формироваться. Отмечается неразвитость научной доктрины о коллективных правах; исследуются дискуссионные научные подходы к их формированию и пониманию. Обосновывается их политическая природа. Делается вывод о приоритете коллективных прав (прав народа) при формировании государственного существования коллективных общностей, сохранении своей культурной самобытности и национальной идентичности.

Ключевые слова: коллективные права (права человека), народ, международное право, многополярный мир.

COLLECTIVE RIGHTS (RIGHTS OF THE PEOPLE) IN A MULTIPOLAR WORLD

Duraev Taulan Azretalievich

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Saratov National Research State University named after N. G. Chernyshevsky

Tyumeneva Natalia Vladimirovna

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head Department of Theory of State and Law of the Saratov National Research State University named after N. G. Chernyshevsky

Abstract. The article examines the role of collective rights in a multipolar world, the architecture of which has begun to form intensively. The underdevelopment of the scientific doctrine of collective rights is noted; debatable scientific approaches to their formation and understanding are investigated. Their political nature is substantiated. The conclusion is made about the priority of collective rights (the rights of the people) in the formation of the state existence of collective communities, the preservation of their cultural identity and national identity.

Keywords: collective rights (human rights), people, international law, multipolar world.

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Ермолаева Юлия Васильевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. В статье рассмотрены особенности законодательного регулирования территориальной организации Российского государства. Выделены актуальные проблемы, приводятся пути их решения. Уделено отдельное внимание административно-территориальному устройству субъектов РФ.

Ключевые слова: Российская Федерация, субъект РФ, территориальная организация, административно-территориальное устройство, федеральные территории.

**LEGAL REGULATORY CONSIDERATIONS IN THE FIELD OF TERRITORIAL
ORGANIZATION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Ermolaeva Julia Vasilevna

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Abstract. The distinction of the legislative regulation of the territorial organization of the Russian state are considered in the article. The actual problems, the ways of their solution are distinguished. It is also said about the important role of the administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation.

Keywords: the Russian Federation, subject of the Russian Federation, a territorial organization, the administrative-territorial structure, the federal territories.

МЕТОДИКА ЮРИДИЧЕСКОГО АНАЛИЗА ДОКУМЕНТОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ К ИССЛЕДОВАНИЮ НА ПРАВОВУЮ ЭКСПЕРТИЗУ

Зырянов Игорь Александрович

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера,
координатор по правовым заключениям Юридической клиники
Саратовской государственной юридической академии*

Аннотация. В статье на личном опыте проведения научных правовых экспертиз документов, проектов федеральных законов и законов субъектов РФ рассмотрена сложившаяся методика их анализа по различным критериям.

Ключевые слова: юридический анализ, документ, нормативный правовой акт, Конституция РФ, источник права, регламент, методы юридической техники.

METHODS OF LEGAL ANALYSIS OF DOCUMENTS SUBMITTED FOR LEGAL EXAMINATION

Zyryanov Igor Aleksandrovich

*PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional Law
named after Professor Isaak Efimovich Farber, Coordinator for Legal Opinions
of the Legal Clinic of the Saratov State Law Academy*

Abstract. In the article, based on personal experience of conducting scientific legal examinations of documents, drafts of federal laws and laws of the subjects of the Russian Federation, the current methodology for their analysis according to various criteria is considered.

Keywords: legal analysis, document, normative legal act, Constitution of the Russian Federation, source of law, regulations, methods of legal technique.

РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИИ

Отставнова Елена Александровна

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного
права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии*

Аннотация. В статье рассмотрено содержание понятия «национальные интересы», взгляды политологов и юристов. Установлено, что национальные интересы следует разделять на фундаментальные (постоянные) и текущие. Основное место отведено анализу роли Президента РФ в формировании текущих национальных интересов, которые содержатся в посланиях Федеральному Собранию РФ, а также программно-политических указах.

Ключевые слова: Президент РФ, послания президента, указы президента, доктрина, концепция, национальные интересы, национальная безопасность.

**THE ROLE OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION
IN SHAPING RUSSIA'S NATIONAL INTERESTS**

Otstavnova Elena Aleksandrovna

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich
Farber of the Saratov State Law Academy*

Abstract. The article examines the content of the concept of “national interests”, the views of political scientists and lawyers. It is established that national interests should be divided into fundamental (permanent) and current ones. The main place is devoted to the analysis of the role of the President of the Russian Federation in the formation of current national interests, which are contained in the Messages to the Federal Assembly of the Russian Federation, as well as program and political decrees.

Keywords: President of the Russian Federation, presidential messages, presidential decrees, doctrine, concept, national interests, national security.

**ВЗАИМОСВЯЗЬ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И КОНСТИТУЦИОННЫХ
ПРИНЦИПОВ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Подмарев Александр Александрович

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного
права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской
государственной юридической академии*

Аннотация. В статье исследуется взаимосвязь конституционализма и конституционных принципов ограничения прав и свобод человека и гражданина. Анализируются правовые позиции Конституционного Суда России по проблемам содержания конституционных принципов ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: Конституция РФ 1993 г., конституционализм, права и свободы человека и гражданина, ограничение прав и свобод человека и гражданина, конституционные принципы ограничения прав и свобод человека и гражданина.

**THE RELATIONSHIP OF CONSTITUTIONALISM AND CONSTITUTIONAL
PRINCIPLES OF RESTRICTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS
OF MAN AND CITIZEN**

Podmarev Aleksandr Aleksandrovich

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich
Farber of the Saratov State Law Academy*

Abstract. The article explores the relationship between constitutionalism and constitutional principles of restricting the rights and freedoms of man and citizen. The legal positions of the Constitutional Court of Russia on the problems of the content of the constitutional principles of restriction of the rights and freedoms of man and citizen are analyzed.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutionalism, rights and freedoms of man and citizen, restriction of the rights and freedoms of man and citizen, constitutional principles of restriction of the rights and freedoms of man and citizen.

ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МАШИНОЧИТАЕМОГО ПРАВА В ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Привалов Сергей Александрович

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии*

Аннотация. Статья посвящена анализу применения технологий машиночитаемого права в сфере защиты прав человека и гражданина, перспективам и проблемам его развития и применения. Автором изучены некоторые направления развития машиночитаемого права, в том числе защита прав человека, а также мнения ученых по данным вопросам. По итогам исследования сделан краткий вывод о перспективах развития машиночитаемого права и его применения в правозащитной деятельности.

Ключевые слова: машиночитаемое право, права человека и гражданина, правозащитная деятельность, оптимизация права, автоматизация права.

PROSPECTS AND PROBLEMS OF APPLICATION OF MACHINE-READABLE LAW IN THE PROTECTION OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS

Privalov Sergey Alexandrovich

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department
of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber
of the Saratov State Law Academy*

Abstract. The article is devoted to the analysis of the application of machine-readable law technologies in the field of protection of human and civil rights, the prospects and problems of its development and application. The author studied some directions in the development of machine-readable law, including the protection of human rights, as well as the opinions of scientists on these issues. Based on the results of the study, a brief conclusion was made about the prospects for the development of machine-readable law and its application in human rights activities.

Keywords: machine-readable law, human and civil rights, human rights activities, law optimization, law automation.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Стребкова Елена Геннадьевна

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного
права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской
государственной юридической академии*

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы, возникающие в связи с реализацией концепции прав человека в рамках национальной идеи России. Автор размышляет о национальной идее в контексте ценностей, закрепленных в Конституции РФ, и приходит к выводу, что ценности являются сущностью и содержанием национальной идеи государства, без ценностей невозможно представить национальную идею. Права и свободы человека и гражданина выступают в качестве механизма, позволяющего определять демократические и правовые основы государства, а исполнение обязанностей является индикатором реализации ценностей, заложенных в Конституции.

Ключевые слова: национальная идея, Конституция, конституционные ценности, права человека, конституционные обязанности.

NATIONAL IDEA AND CONSTITUTIONAL HUMAN RIGHTS

Strebkova Elena Gennadievna

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Abstract. The article discusses the problems arising in connection with the implementation of the concept of human rights within the framework of the national idea of Russia. The author reflects on the national idea in the context of the values enshrined in the Constitution. The author comes to the conclusion that values are the essence and content of the national idea of the state, without values it is impossible to imagine a national idea. The rights and freedoms of man and citizen act as a mechanism to determine the democratic and legal foundations of the state, and the performance of duties is an indicator of the realization of the values laid down in the Constitution.

Keywords: national idea, constitution, constitutional values, human rights, constitutional duties.

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Угланова Оксана Александровна

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. В статье на основе теоретических обобщений и практики конституционно-правового регулирования рассматривается вопрос о проблемах бюджетного федерализма в России. Автор подчеркивает основные пробелы нерешенного бюджетного федерализма.

Ключевые слова: федерализм, бюджетный федерализм, разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами, государственный бюджет, законодательство, бюджет субъектов.

FISCAL FEDERALISM: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT

Uglanova Oksana Aleksandrovna

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Abstract. In this article, on the basis of theoretical generalizations and the practice of constitutional and legal regulation, the question of the problems of budgetary federalism in Russia is considered. The author emphasizes the main gaps of unresolved fiscal federalism.

Keywords: federalism, fiscal federalism, the division of powers between the Russian Federation and the subjects, the state budget, legislation, the budget of the subjects.

К ПРОБЛЕМЕ СООТНОШЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ И ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА

Фролов Алексей Александрович

*кандидат юридических наук, преподаватель кафедры
конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной юридической академии*

Аннотация. Провозглашение единства публичной власти, предусматривающего вхождение в нее всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также обязанность их взаимодействия в целях наиболее эффективного решения стоящих перед ними задач в интересах населения, стало главной новеллой конституционной реформы 2020 г. С принятием Закона о поправке 2020 г. категория публичной власти трансформировалась в нормативную категорию. Вместе с тем категория «общественная власть» не нашла своего отражения в Основном Законе, как и ее соотношение с публичной властью. В статье автор анализирует соотношение общественной и публичной власти, ведь публичная власть – это власть, в том числе общества, которая осуществляется по его запросу и в его интересах. Именно в такой интерпретации публичной власти конституционные реформы дадут максимально позитивный эффект.

Ключевые слова: публичная власть, общественная власть, государственная власть, гражданское общество, конституционная реформа, проблема соотношения, единая система публичной власти.

ON THE PROBLEM OF THE CORRELATION OF PUBLIC AND PUBLIC POWER IN RUSSIAN CONSTITUTIONAL LAW IN THE CONTEXT OF THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM

Frolov Alexey Alexandrovich

*Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Department of Constitutional Law
named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy*

Abstract. The proclamation of the unity of public power, which provides for the entry into it of all state authorities and local self-government, as well as the obligation of their interaction in order to most effectively solve the tasks facing them in the interests of the population, became the main novelty of the constitutional reform of 2020. With the adoption of the Amendment Law of 2020, the category of public authority was transformed into a regulatory category. At the same time, the category of “public power” has not found its reflection in the Basic Law, as well as its relationship with public power. This article analyzes the relationship between public and public power, because public power is power, including that of society, which is carried out at its request and in its interests. In our opinion, it is in this interpretation of public power that constitutional reforms will have the maximum positive effect.

Keywords: public power, public power, state power, civil society, constitutional reform, the problem of correlation, a unified system of public power.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Музалевская Ксения Владимировна

ассистент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. Статья посвящена исследованию нормативного закрепления конструкции публичной власти. Автор анализирует правовую природу публичной власти и рассматривает проблемные аспекты конституционного содержания публичной власти в соотношении с общественной властью.

Ключевые слова: публичная власть, народовластие, непосредственная демократия, государственная власть, местное самоуправление, гражданское общество.

THE POWER OF SOCIETY IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

Muzalevskaya Kseniya Vladimirovna

Assistant of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Abstract. This article is devoted to the study of the normative consolidation of the construction of public power. The article analyzes the legal nature of public power and examines problematic aspects of the constitutional content of public power in relation to power of society.

Keywords: public power, democracy, direct democracy, state power, local self-government, civil society.

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ

**ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ
С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Артанова Елена Николаевна

преподаватель кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. Статья посвящена правовому статусу Президента Российской Федерации, его роли в обеспечении государственной целостности, рассмотрению ключевых поправок к Конституции РФ 2020 г., на основании которых автор делает вывод, что поправки укрепили позиции российского Президента во взаимодействии с органами публичной власти.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Президент Российской Федерации, публичная власть, принцип разделения властей.

**TO THE QUESTION OF THE LEGAL STATUS
OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION
AND HIS INTERACTION WITH PUBLIC AUTHORITIES**

Artanova Elena Nikolaevna

Lecturer of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Abstract. The article is devoted to the legal status of the President of the Russian Federation, his role in ensuring state integrity, the consideration of key amendments to the Constitution of the Russian Federation of 2020, on the basis of which it can be concluded that the amendments strengthened the position of the Russian President in interaction with public authorities.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, President of the Russian Federation, Public authority, principle of separation of powers.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Кольбин Артем Владимирович

старший юристконсульт юридической группы, соискатель кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. В статье анализируются конституционно-правовые основы организации исполнительной власти на примере России и зарубежных стран. Рассматривается становление конституционных законов.

Ключевые слова: Конституция, федеральный конституционный закон, органический закон, исполнительная власть.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF EXECUTIVE POWER: EXPERIENCE OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

Kolybin Artem Vladimirovich

Senior Legal Adviser of the Legal Group, Applicant of the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber of the Saratov State Law Academy

Abstract. The article analyzes the constitutional and legal foundations of the organization of executive power on the example of Russia and foreign countries. The formation of constitutional laws is considered.

Keywords: Constitution, federal constitutional law, organic law, executive power.

ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

СИСТЕМА ПРЕСТУПНЫХ ФОРМ ФАЛЬСИФИКАЦИИ

Павлов Павел Витальевич

соискатель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. В статье предлагается модель систематизации криминально ориентированных форм искажения истины. По результатам исследования обоснована классификация преступлений, связанных с подменой одного материального объекта другим, использованием фэйковой информации или утаиванием достоверных сведений. Сформулирован вывод о том, что преступные посягательства, отражающие различные формы фальсификации, уместно разделить на две группы. К первой группе относятся деяния, направленные на формирование в массовом сознании ложного представления о происходящих событиях, явлениях и процессах (фальсификация как таковая). Вторую группу образуют преступления, фальсификация в которых играет роль инструмента достижения конкретного результата (фальсификация как средство совершения общественно опасного посягательства).

Ключевые слова: обман, искажение истины, система преступлений, формы фальсификации.

SYSTEM OF CRIMINAL FORMS OF FALSIFICATION

Pavlov Pavel Vitalievich

*Postgraduate of the Department of Criminal and Penal Law
of the Saratov State Law Academy*

Abstract. The article proposes a model for the systematization of criminally oriented forms of distortion of truth. According to the results of the study, the classification of crimes related to the substitution of one material object by another, the use of fake information or the withholding of reliable information is justified. The conclusion is formulated that criminal encroachments reflecting various forms of falsification are appropriate to be divided into two groups. The first group includes acts aimed at forming in the mass consciousness a false idea of the events, phenomena and processes taking place (falsification as such). The second group is formed by crimes, falsification in which plays the role of an instrument for achieving a specific result (falsification as a means of committing a socially dangerous encroachment).

Keywords: deception, distortion of truth, crime system, forms of falsification.

ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ КАРШЕРИНГА

Тимошенко Екатерина Сергеевна,

Чернобровкин Алексей Викторович

обучающиеся Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. в статье рассматриваются проблемные вопросы регулирования договора каршеринга. По мнению авторов, проблемы гражданско-правовой ответственности в сфере каршеринга связаны с неопределенностью правовой природы указанного договора, что создает предпосылки для злоупотребления своими правами каршеринговыми организациями. По вопросу правовой природы договора каршеринга авторами проанализированы научные труды ученых. Авторы особо подчеркивают отсутствие необходимости введения в Гражданский кодекс РФ специальных норм регулирования отношений каршеринга. Проведен анализ существующих договоров каршеринга и проанализирована судебная практика в целях наглядной демонстрации существующих проблем в регламентации гражданско-правовой ответственности в рассматриваемой сфере. Авторы

приходят к выводу о необходимости создания на федеральном уровне типового договора каршеринга, который бы устраивал все заинтересованные стороны.

Ключевые слова: каршеринг, правовая регламентация, правовая природа, гражданско-правовая ответственность.

PROBLEMS OF CIVIL LIABILITY IN THE FIELD OF CARSHARING

**Timoshenko Ekaterina Sergeevna,
Chernobrovkin Aleksey Viktorovich**

Students of the Saratov State Law Academy

Annotation: the article deals with problematic issues of regulation of the carsharing contract. According to the authors, the problems of civil liability in the field of carsharing are related to the uncertainty of the legal nature of the specified contract, which creates prerequisites for the abuse of their rights by carsharing organizations. On the issue of the legal nature of the carsharing agreement, the authors analyze the scientific works of scientists. The authors emphasize that there is no need to introduce special rules for regulating carsharing relations in the Civil Code of the Russian Federation. The analysis of existing carsharing contracts and the judicial practice is analyzed in order to demonstrate the existing problems in the regulation of civil liability in the area under consideration. The authors come to the conclusion that it is necessary to create a model carsharing agreement at the federal level that would suit all interested parties.

Key words: carsharing, legal regulation, legal nature, civil liability.

ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРИ ДОБРОВОЛЬНОЙ СДАЧЕ ОРУЖИЯ

Борисов Иван Дмитриевич

*обучающийся 4-го курса юридического факультета
Университета прокуратуры Российской Федерации*

Аннотация: в статье рассматриваются и анализируются теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы реализации статей 222–223.1 УК РФ, устанавливающих уголовную ответственность за незаконный оборот оружия и иных предметов, указанных в этих статьях, в части, касающейся освобождения граждан от уголовной ответственности при добровольной сдаче оружия. Подвергнуто критическому анализу существующее положение о том, что добровольная сдача огнестрельного оружия и других предметов, указанных в статьях 222–223.1 УК РФ, не означает отсутствие в деянии состава преступления, поскольку формально связана с их уголовно-наказуемым перемещением (передачей, переноской, перевозкой, пересылкой и т.п.), поэтому прекращение уголовного дела и (или) уголовного преследования в соответствии с примечаниями к этим статьям не влечет за собой реабилитацию лиц, совершивших данные преступления.

Ключевые слова: оружие, добровольная сдача, нереабилитирующие обстоятельства, вина в совершении преступления, ношение, хранение.

EXEMPTION FROM CRIMINAL LIABILITY IN CASE OF VOLUNTARY SURRENDER OF WEAPONS

Borisov Ivan Dmitrievich

4th year student of the Faculty of Law

University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Abstract: the article discusses and analyzes the theoretical, legislative and law enforcement problems of the implementation of Articles 222-223.1 of the Criminal Code of the Russian Federation, which establish criminal liability for illegal trafficking in weapons and other items specified in these articles, in part concerning the release of citizens from criminal liability in the voluntary surrender of weapons. The existing provision that the voluntary surrender of firearms and other items specified in Articles 222-223.1 of the Criminal Code of the Russian Federation does not mean the absence of a crime in the act, since it is formally connected with their criminally punishable movement (transfer, transfer, transportation, forwarding, etc.), therefore, the termination of the criminal case and (or) criminal prosecution in accordance with the notes to these articles does not entail the rehabilitation of persons who committed these crimes.

Keywords: weapons, voluntary surrender, non-rehabilitating circumstances, guilt in committing a crime, carrying, storage.
