



eISSN 2311-2468
Том 4, № 8. 2016
Vol. 4, no. 8. 2016

электронное периодическое издание
для студентов и аспирантов

Огарёв-онлайн Ogarev-online

<https://journal.mrsu.ru>



ЕГОРОВА Ю.А.

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. В статье анализируются нормы Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» и судебная практика с целью выявления имеющихся проблем исполнения решений Конституционного Суда РФ. Также поднимаются вопросы, связанные с необходимостью определения такой правовой дефиниции, как «правовая позиция Конституционного Суда РФ» и предлагается ее определение.

Ключевые слова: Конституционный Суд, решение Конституционного суда РФ, проблемы исполнения решений, правовая позиция, конституционное право.

EGOROVA YU. A.

PROBLEMS OF EXECUTION OF RUSSIAN CONSTITUTIONAL COURT RULINGS

Abstract. The author analyzes the norms of the Federal Constitutional Law «On the Constitutional Court of the Russian Federation» and the relevant judicial practice. The study is aimed at identifying the current problems of execution of rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation. The author also considers the term "legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation" and offers its definition.

Keywords: Constitutional Court of Russian Federation, decisions of Constitutional Court of Russian Federation, problem of execution of court rulings, legal position, constitutional right.

В настоящее время все больший интерес вызывает проблема исполнения решений Конституционного Суда РФ, а именно конкретизация механизма реализации актов органов конституционной юстиции. Возникновение данной проблемы обусловлено, прежде всего, тем, что неисполнение и ненадлежащее исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации нарушает основные права и свободы человека и гражданина, верховенство и прямое действие Конституции Российской Федерации, а также дает возможность развиваться в стране неконституционным нормативно-правовым актам и действиям.

В ст. 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1–ФКЗ (ред. 14.12.2015) «О Конституционном Суде РФ» закреплён механизм исполнения решений КС РФ. Так, в приведенной норме указано, что Правительство Российской Федерации не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации вносит в Государственную Думу проект нового Федерального конституционного закона, Федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов, либо законопроект

о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Указанные законопроекты рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке. Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации отменяют нормативный акт соответственно Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, принимают новый нормативный акт либо вносят изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с. 16].

В связи с вышеизложенным представляется обоснованной точка зрения А. В. Мазурова, который, комментируя п. 1 ст. 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1–ФКЗ (ред. 14.12.2015) «О Конституционном Суде РФ» отмечает, что «данная норма обязывает дожидаться и принимать такие законопроекты только от Правительства и тем самым ограничивает самостоятельность органа законодательной власти и право законодательной инициативы депутатов Государственной Думы...» [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**, с. 125].

Таким образом, указанная норма не позволяет депутатам Государственной Думы внести законопроект, приводящий неконституционные положения федерального закона в соответствие с Конституцией РФ, что на наш взгляд, существенно тормозит процесс исполнения решения Конституционного Суда РФ.

Далее в указанном Федеральном конституционном законе, а именно в ст. 81, закреплены последствия неисполнения решения Конституционного Суда РФ или, иначе говоря, ответственность за неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения. Указанная норма является отсылочной, поскольку в самом законе не указано, какая же именно ответственность ждет того, кто не исполняет вступившее в силу решение Конституционного Суда РФ, тем самым она не может обеспечить своевременное и эффективное исполнение судебного решения. Санкция предусмотрена Уголовным кодексом Российской Федерации, а конкретно ст. 315, в которой закреплено, что злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, муниципальным служащим, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо

принудительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет [Ошибка! Источник ссылки не найден.]. Однако, данную норму достаточно трудно применить к субъектам, не исполняющим решения Конституционного Суда РФ.

В данном случае нельзя не согласиться с Е. И. Леонтьевым, который достаточно точно объясняет причины такого неисполнения. Во-первых, он отмечает, что уголовная ответственность распространяется исключительно на физических лиц, а нарушителями данного вида судебных актов в большинстве случаев выступают государственные органы в целом. Во-вторых, ответственность наступает за злостное неисполнение. Квалифицирующий признак злостности в уголовном праве означает, что деяние совершается лицом неоднократно или продолжается после применения иных мер пресечения и ответственности – дисциплинарных или административных санкций, мер общественного воздействия, а в случае неисполнения судебных актов – после предупреждения суда, сделанного нарушителю в письменной форме. Поэтому представляется очень важным признание в федеральном законодательстве института конституционно-исполнительного производства [1, с. 18–19].

Еще одной проблемой, указанной в информационно-аналитическом отчете об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2014 году, подготовленном Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации, является затягивание законодательного процесса в Государственной Думе. Характерны продолжительные процедуры назначения ответственных профильных комитетов, комитетов-соисполнителей и т.п. Очевидно, негативную роль могло сыграть исключение из статьи 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1–ФКЗ (ред. 14.12.2015) «О Конституционном Суде РФ» предписания о внеочередном порядке рассмотрения соответствующих законопроектов. Кроме того, на состояние исполнения решений Конституционного Суда по-прежнему продолжает оказывать негативное влияние наличие так называемых «переходящих» законопроектов (внесенных в Государственную Думу прежнего созыва).

В целом, в указанном отчете за 2014 году в Государственной Думе на различных стадиях законодательного процесса находится 21 законопроект, принимаемый во исполнение решений Конституционного Суда [4].

При этом по 11 из них в течение достаточно длительного периода отсутствуют какие-либо сведения, что еще раз доказывает наличие указанной проблемы.

Также, в указанном информационно-аналитическом отчете отмечается несистемный подход к содержанию разрабатываемых во исполнение конституционно-судебных актов законопроектов. Исполняя решение Конституционного Суда, законодатель зачастую

ограничивается буквальным воспроизведением правовых позиций, выраженных в резолютивной части решения.

Так, в течение длительного времени оставалась нерешенной указанная в Постановлении Конституционного Суда от 17 января 2013 года № 1–П проблема отсутствия в системе действующего правового регулирования возможности назначения административного наказания ниже низшего предела соответствующих административных санкций.

Во исполнение указанного решения был принят Федеральный закон от 2 декабря 2013 года № 343–ФЗ, однако предписание о необходимости разработки общих законодательных критериев, позволяющих судам при рассмотрении соответствующих дел принимать решения о выходе за пределы административной санкции, было проигнорировано [5].

Также, по нашему мнению, необходимо затронуть проблему определения правовой позиции в тесной связи с их реализацией, поскольку без точного ее определения невозможно ее практическое применение, ведь особой правовой природой правовых позиций определяются механизм их воздействия на законодательство и правоприменительную практику, порядок исполнения и применения ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение [6].

В ст. 29 Федерального Конституционного закона от 21.07.1994 № 1–ФКЗ (ред. 04.06.2014) «О Конституционном Суде РФ» закреплено, что решения и другие акты Конституционного Суда РФ выражают соответствующую Конституции РФ правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий. Однако данная норма не закрепляет понятие самой «правовой позиции Конституционного Суда РФ».

Под «правовой позицией Конституционного Суда РФ» предлагаем понимать следующее – правовое представление (вывод), содержащий толкование конституционных принципов и норм либо выявляющий конституционно-правовой смысл закона, служащий образцом (правилом), которым должны руководствоваться законодательные, судебные и иные органы, а также должностные лица при решении вопросов в рамках своей компетенции.

Считаем, что для устранения пробелов содержательного характера в правовых дефинициях следует на законодательном уровне закрепить понятие правовая позиция Конституционного суда РФ. В теории права необходимо выработать единообразное понимание правового значения данного явления либо как источника права, либо как особой, общеобязательной формы судебного толкования [7].

ЛИТЕРАТУРА

1. Леонтьев Е. И. Проблемы механизма исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционно-правовой ответственности за их неисполнение // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 37 (291). – С. 15–20.
2. Мазуров А. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». – М., 2006. – 125 с.
3. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63–ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_10699/.
4. Информационно–аналитический отчет об исполнении решений КС РФ, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2014 году (подготовлен Секретариатом КС РФ в соответствии с пунктом 2 § 67 Регламента КС РФ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ ReportKS2014.aspx](http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2014.aspx)
5. Мокосеева М. А. К вопросу о сходствах и различиях между правовой позицией и решением Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 3. – С. 128–133.
6. Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. – 2014. – № 9. – С. 16–19.
7. Мокосеева М. А. Ответственность за неисполнение решений органов конституционной юстиции в РФ // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 4 (15). – С. 34–37.

КУНЕВ С. В.

**К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ
ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Рассматриваются существующие в отечественной правовой науке и правоприменительной практике мнения о конституционно-правовом статусе Центрального Банка Российской Федерации. Сделаны выводы о необходимости закрепления в российском законодательстве конструкции юридического лица публичного права для ограниченного круга организаций, активное участие которых в экономических отношениях детерминировано выполнением ими публичных функций.

Ключевые слова: Центральный Банк Российской Федерации, конституционно-правовой статус, орган государственной власти, государственный орган, государственно-властные полномочия.

KUNEV S. V.

**ON CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS
OF CENTRAL BANK OF RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. The article considers the current legal views and law enforcement opinions about the constitutional and legal status of the Central Bank of the Russian Federation. The study proves a need for enshrining in the current Russian legislation legal persons of public law for a limited number of organizations actively involved in economic relations by their performance of public functions.

Keywords: Central Bank of Russian Federation, constitutional and legal status, public authority, public body, authoritative powers.

В ст. 75 Конституции РФ Центральный банк Российской Федерации (ЦБ РФ) определен как государственный орган, имеющий особый конституционно-правовой статус и полномочия по эмиссии национальной валюты, обеспечения ее защиты и устойчивости, реализующий их независимо от иных органов власти [1]. При этом место ЦБ РФ в системе органов государственной власти однозначно не определено. Большинство вопросов конституционно-правового регулирования его деятельности отнесено к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Однако, на наш взгляд, данный закон в полной не урегулировал вопросы конституционно-правового статуса ЦБ РФ.

В настоящее время в законодательстве отсутствует четкое определение статуса ЦБ РФ. Исследование различных нормативных актов, учебных и научных источников позволило выявить следующие основные подходы к вопросу о статусе ЦБ РФ.

Первый подход: ЦБ РФ – центр банковской системы и орган государственного

управления. Аргументация в пользу данного подхода в условиях отсутствия в российском законодательстве сформулированного определения понятия «государственный орган» может быть основана на соотнесении специфических признаков государственного органа (государственная воля на их формирование; реализация в установленном законом порядке форм и видов деятельности; присутствие юридически определенной организационной структуры, масштаба деятельности относительно территории, особого статуса, определяющего его место и роль в аппарате государства, режима взаимодействия с другими публичными институтами власти) с характеристиками ЦБ РФ [17].

Таким образом, в соответствии с данной точкой зрения ЦБ РФ проявляет себя как государственный орган, например, как Прокуратура, Счетная палата, Федеральное казначейство, Центральная избирательная комиссия и др.

Второй подход: ЦБ РФ – орган государственной власти. Данная точка зрения в настоящее время является наиболее дискуссионной. При этом ее аргументация включает три направления. Первое основывается на буквальном толковании ч. 2 ст. 74 Конституции РФ, в соответствии с которой ЦБ РФ реализует основную функцию, состоящую в защите и обеспечении устойчивости рубля «независимо от других органов государственной власти».

Однако указанный довод явно противоречит ст. 10 Конституции РФ, в соответствии с которой к органам государственной власти в Российской Федерации относятся только органы законодательной, исполнительной и судебной власти, и ст. 11, в которой в перечисляемых органах государственной власти ЦБ РФ отсутствует [12, с. 152].

Второе направление базируется на решениях из судебной практики. Так, в качестве подтверждения позиции государственно-властного характера деятельности ЦБ РФ выступает Определение Конституционного Суда № 268-О от 14 декабря 2000 г. [6]. В Постановлении № 10-П от 3 июля 2001 г. Конституционного Суда также конкретизировано, что в отличие от ЦБ РФ, который является органом банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций, Агентство по реструктуризации кредитных организаций не отнесено к органам государственной власти [7].

Этому противоречат другие судебные решения. Например, Арбитражный суд Саратовской области удовлетворил заявление Главного управления ЦБ РФ по Саратовской области о признании незаконными действий Управления внутренних дел по Саратовской области по отказу в освобождении от уплаты государственной пошлины за совершение юридически значимых действий (регистрации транспортных средств) как органу государственной власти и обязал администратора доходов федерального бюджета возвратить ЦБ РФ ранее уплаченные суммы государственной пошлины за регистрацию транспортных средств. Однако апелляционная и кассационная инстанции этот вывод не поддержали и

отказали ЦБ РФ в удовлетворении заявления, не признав тем самым его статус как органа государственной власти.

Арбитражным судом Республики Мордовия и Арбитражным судом Республики Чувашия также заняты позиции об отказе ЦБ РФ в признании его субъектом права на указанную льготу как органом государственной власти. Такую же позицию заняла и кассационная инстанция – Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа. При этом суды первой и апелляционной инстанций подтвердили право ЦБ РФ на льготу как федерального органа государственной власти [13, с. 28–29].

Третье направление аргументации подтверждения статуса ЦБ РФ как государственного органа основано на его праве на издание в форме указаний, положений, инструкций нормативных актов, обязательных для всех уровней власти и частного сектора, а также проведение ЦБ РФ проверок кредитных организаций (их филиалов) для реализации своих функций по банковскому регулированию и банковскому надзору, направление им обязательных к исполнению предписаний по устранению выявленных нарушений и применение предусмотренных законом санкции к нарушителям. Аналогичные полномочия характерны для государственных органов.

Данный подход оппонирует профессор Братко А. Г. на основании мнения, что служащие ЦБ РФ по определению не являются должностными лицами государственных органов. Их статус определен следующим образом: они отнесены к категории служащих, которые работают не в государственной организации, – и регулируется 14 разделом базового закона [12, с. 173].

Третий подход: ЦБ РФ – государственный орган, по характеру своей деятельности близкий к деятельности органов исполнительной власти, но не интегрированный в единую систему исполнительной власти России, формируемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

При этом заслуживает внимания постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 9 октября 2006 г. № Ф04-6551/2006 (27146-А46-35) по делу № А46-3541/20064, в котором ЦБ РФ отнесен к федеральным органам исполнительной власти [11].

Однако в базовых правовых актах, определяющих структуру и статус органов исполнительной власти (например, Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»), ЦБ РФ не назван федеральным органом исполнительной власти [14].

Четвертый подход: ЦБ РФ – особый публично-правовой институт, обладающий

исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения [14], а также реализующий функцию оператора по переводу денежных средств (Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»).

Однако данный подход концентрирует внимание лишь на отдельных компетенциях ЦБ РФ, игнорируя при этом другие элементы его конституционно-правового статуса.

Пятый подход: ЦБ РФ – особый специфический субъект обособленной индивидуальной группы. Данная позиция основана на анализе различных источников. Например, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год разрабатывается с учетом предложений федеральных органов государственной власти, ЦБ РФ, других органов и организаций, определяемых Правительством РФ [2]. Таким образом, изложенная в нормативном правовом акте формулировка, прямо не относит его к федеральным органам государственной власти, а отмечает его обособленно, в специфической группе субъектов, где он представлен в единственном числе.

Также в соответствии с положениями ст. 71 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» создание контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях осуществляется с привлечением специалистов государственных органов, иных органов и организаций, включая ЦБ РФ, Сберегательный банк РФ, территориальные учреждения ЦБ РФ. Таким образом, ЦБ РФ выступает по статусу органом, не относящимся к государственным [17].

Кроме противоречивости аргументации приведенных подходов формирование единой трактовки понятия конституционно-правового статуса ЦБ РФ осложнено наличием двойственности его правового статуса, выражающейся в том, что, с одной стороны, исследуемое учреждение – юридическое лицо, осуществляющее банковские операции, получающее прибыль (в том числе сеньораж) и являющееся таким же субъектом банковской системы, как и коммерческие банки, а, с другой стороны, ЦБ РФ выступает мегарегулятором (с 2013 г.), наделенным государственно-властными полномочиями с целью нормативного регулирования, надзора за банковской системой, финансовым и страховым рынками.

Вместе с тем, в настоящее время отсутствуют постановления Конституционного Суда РФ относительно толкования положений Конституции РФ о конституционно-правовом статусе ЦБ РФ и соответствия базового закона Конституции РФ. Поэтому необходимость толкования положений отдельных статей Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и их конституционности актуальна не только для правовой науки, но и для практики управления финансовой системой государства.

Таким образом, исследование приведенных подходов позволило нам рассматривать ЦБ

РФ как государственный орган, наделенный государственно-властными полномочиями по регулированию кредитно-финансовой системы государства.

Необходимо отметить, что наличие значительного количества различных точек зрения, опирающихся на существующую нормативную базу, обуславливает появление сложных вопросов в правоприменительной практике и требует упорядочения законодательных актов, устанавливающих организационно-правовые формы юридических лиц, восполнение пробелов и исключение коллизий в целях обеспечения полноты, ясности, определенности и непротиворечивости правового регулирования деятельности ЦБ РФ.

По нашему мнению, следует согласиться с позицией профессора А. В. Турбанова о необходимости закрепления в российском законодательстве конструкции юридического лица публичного права для ограниченного круга организаций, активное участие которых в экономических отношениях детерминировано реализацией ими публичных функций (ЦБ РФ, Пенсионный фонд РФ, Агентство по страхованию вкладов) [16].

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=188355>.
3. О национальной платежной системе: Федеральный Закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=173643>.
4. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный Закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=188042>.
5. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный Закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=183030>.
6. По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»: Определение Конституционного

- Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=30584>.
7. По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального Закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан»: Постановление Конституционного Суда РФ от № 10-П от 3 июля 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=32377>.
 8. Постановление Пленума ВАС РФ от 11.07.2014 № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=157800;fld=134;from=143878-9;rnd=180312.2808343602810055;;ts=018031224714589212089777>.
 9. О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах: постановление Пленума ВАС РФ от 11 июля 2014 г. № 46 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=157800>.
 10. Постановление Федерального Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа от 30 января 2013 г. по делу № А78-5190/2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=AVS;n=73502>.
 11. Постановление Федерального Арбитражного Суда Западно-Сибирского округа от 9 октября 2006 г. № Ф04-6551/2006 (27146-А46-35) по делу № А46-3541/2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=AZS;n=44075>.
 12. Братко А. Г. Банковское право в России (вопросы теории и практики). – М.: Гарант, 2007. – 290 с.
 13. Земцов А. С. Принципы финансовой деятельности Центрального Банка Российской Федерации (финансово-правовые аспекты): дис. ... канд. юр. наук. – Саратов, 2014. – 173 с.
 14. Правовой статус и функции Банка России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cbr.ru/today/?PrtId=bankstatus>.
 15. Очаковский В. А., Клепикова А. Ю. К вопросу о правовом статусе служащих Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс] // Научный

журнал КубГАУ. – 2013. – № 10. – Режим доступа:
<http://ej.kubagro.ru/2013/10/pdf/48.pdf>.

16. Турбанов А. В. Проблемы классификации юридических лиц: продолжение дискуссии // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2011. – № 7. – С. 7–12.
17. Целыковский И. В. Реализация конституционных полномочий Центрального банка Российской Федерации // Матер. науч.-практ. конф. юрид. факультета Елецкого гос. ун-та им. И. А. Бунина. – Вып. 14. – 2013. – С. 186–195.

ГОРБУНОВА С. Р.
ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИК ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Аннотация. Рассмотрены правовые основы организации исполнительной власти в республиках Приволжского федерального округа, порядок образования органов исполнительной власти республик. Приведены примеры из Конституций республик о порядке образования высшего исполнительного органа государственной власти субъекта.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, республики Приволжского федерального округа, Конституции республик Приволжского федерального округа исполнительная власть, правительство, высшее должностное лицо республики, глава исполнительной власти.

GORBUNOVA S. R.
EXECUTIVE POWER IN SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION:
A STUDY OF VOLGA FEDERAL DISTRICT

Abstract. The article considers the legal basis for the organization of executive power in the republics of the Volga Federal District and the procedure of the formation of executive bodies of the republics in question. The author studies a number of relevant extracts from the constitutions of the republics on the formation of the supreme executive body of a subject.

Keywords: constitution of Russian Federation, republics of Volga Federal District, constitutions of Volga Federal District Republics, executive power, government, senior official of republic, head of executive branch.

Приволжский федеральный округ (ПФО) – федеральный округ, образованный указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года [3].

В состав ПФО входят 14 субъектов: Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Пермский край, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область. Центр федерального округа – г. Нижний Новгород.

Организация исполнительной власти в субъектах Российской Федерации – одно из ключевых направлений реализации эффективной государственной политики в области социально-экономического развития страны. Актуальность темы обусловлена определением конституционно-правового статуса субъекта после принятия Конституции Российской

Федерацией в 1993 году. Данная проблема нашла свое отражение в работах ученых в области конституционного и административного права, таких как И.Л. Бачило [10], С.Н. Дьячковский [11], В.Ю. Мазуров [13], Ж.И. Овсепян [14].

После принятия Российской Конституции в регионах сложилось многообразие моделей организации исполнительной власти, в которых место и роль высшего должностного лица имели разный статус. В отечественной юридической литературе, в частности в работах И. Л. Бачило, было высказано предположение о том, что достижение единого стандарта для системы исполнительной власти в субъектах РФ при таком разнообразии сложившихся моделей представляет существенную проблему [10].

Для унификации порядка организации исполнительной власти 6 октября 1999 года был принят Федеральный закон, в результате которого высшее должностное лицо признавалось главой исполнительной власти.

Проведенный анализ принятых и измененных конституций республик ПФО позволяет выделить 2 модели организации исполнительной власти в республиках ПФО:

1) система исполнительной власти, при которой высшее должностное лицо возглавляет и руководит высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (характерна для Республики Татарстан, Республики Башкортостан);

2) структура организации исполнительной власти, при которой высшее должностное лицо возглавляет коллегиальный орган исполнительной власти, тем не менее Конституцией субъекта предусмотрена должность руководителя высшего исполнительного органа государственной власти (Республика Мордовия, Республика Удмуртия, Республика Марий Эл, Республика Чувашия).

Вторая модель организации исполнительной власти в республиках ПФО копирует модель федеральной организации исполнительной власти с раздвоением института главы исполнительной власти (дуалистическая модель) [13]. В данном случае не совсем правильно реализуется принцип, закрепленный в ФЗ «Об общих принципах», в котором высшее должностное лицо – глава исполнительной власти в субъекте. Тем не менее, республики Приволжского федерального округа постарались при формировании и формулировании норм избежать нарушений указано закона, тем самым установив для высшего должностного лица субъекта два вида руководства: функционально-конституционное и организационно-административное [14].

Образование, формирование и функционирование органов исполнительной власти республик ПФО (Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика) определено Конституцией Российской Федерации главой 3 [1]. В свою очередь, в пределах совместного

ведения Российской Федерации и республик в составе ПФО (ст. 72 Конституции РФ) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти республик ПФО образуют единую систему исполнительной власти (ст. 77 Конституции РФ).

Отличительной особенностью конституционного статуса республик в составе Российской Федерации, в частности республик ПФО, является установление своего государственного языка (ст. 68 Конституции РФ).

Согласно статье 77 Конституции Российской Федерации, органы исполнительной власти республик ПФО обладают всей полнотой государственной власти, самостоятельно создают и определяют административно-правовой статус.

Основным законом, как было уже отмечено, определяющим порядок создания и функционирования органов исполнительной власти в субъектах РФ, является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2]. Глава 3 указанного ФЗ посвящена порядку организации исполнительных органов государственной власти субъектов, так согласно пункту 1 статьи 17 в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Региональное управление характеризуется функционированием на территории хозяйственных, социально-культурных и организаций различного отраслевого профиля, дающих работу миллионам людей и обслуживающие повседневные спросы и потребности. Учитывая вышеизложенное, при организации управленческой деятельности в субъекте Российской Федерации решающая роль при оценке эффективности деятельности принадлежит именно качеству жизни населения и работе обеспечивающей инфраструктуры.

Органы исполнительной власти республик действуют на основе положений о них, утверждаемых высшим органом исполнительной власти субъекта.

Так, согласно статье 91 Конституции Республики Башкортостан высшим исполнительным органом государственной власти Республики Башкортостан является Правительство Республики Башкортостан. Глава Республики Башкортостан (Президент Республики) возглавляет Правительство Республики Башкортостан. Статья 93 говорит нам о том, что Правительство Республики Башкортостан действует в пределах срока полномочий

Главы Республики Башкортостан, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Правительство Республики Башкортостан слагает свои полномочия перед вновь вступившим в должность Главой Республики Башкортостан, продолжая выполнять свои обязанности до формирования нового Правительства Республики Башкортостан.

К примеру, Конституцию Республики Мордовия, то согласно статье 89 Правительство Республики Мордовия является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Республики Мордовия. Статья 89 закрепляет законодательный принцип формирования структуры Правительства, а в статье 90 говорится, что в Республике Мордовия назначается глава исполнительного органа – Председатель Правительства Республики Мордовия.

В организации государственного управления в республиках ПФО прослеживается различная степень детализации управленческих функций. Так, в Республике Татарстан согласно статье 99, высшим исполнительным органом государственной власти признается Кабинет Министров Республики Татарстан – Правительство Республики Татарстан. Кабинет Министров Республики Татарстан состоит из Премьер-министра, заместителей Премьер-министра, министров, председателей государственных комитетов и руководителей других исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан.

Высшее должностное лицо республик ПФО Российской Федерации, в пределах своих полномочий, отвечает за исполнение бюджета субъекта Российской Федерации, управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации, осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью и многие другие функции.

Следует отметить, что высшее должностное лицо субъектов Российской Федерации не защищено ни Конституцией Российской Федерации, ни законодательством Российской Федерации, хотя и выполняет важнейшие государственные обязанности по обеспечению социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

В своей работе С. Н. Дьячковский высказал следующую точку зрения на эффективность управления высшего должностного лица в республиках: «Практически во всех республиках высшее должностное лицо обладает широкими полномочиями по отношению к органам исполнительной власти субъекта федерации. Однако с точки зрения политической ответственности максимальная определенность места и роли высшего

должностного лица в региональной политической системе достигнута в тех республиках, где непосредственное руководство правительством является прямой обязанностью высшего должностного лица субъекта федерации. Между тем в республиках, в которых Президент (Глава) республики не совмещает свою должность с должностью Председателя Правительства республики, установлен такой порядок правления, который может в неблагоприятных условиях привести к нежелательной конфронтации в среде высшей политической элиты региона» [11].

Обобщая вышеизложенное, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации – важнейшее звено в развитии системы местного самоуправления. Органы исполнительной власти в субъекте представлены высшим должностным лицом субъекта – главой высшего органа исполнительной власти и определенной главой субъекта согласно федеральному закону и конституции (устава) субъекта структурой органа исполнительной власти. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Порядок выборов высшего должностного лица так же строго регламентирован федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта. Высшее должностное лицо субъекта избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Тем не менее, законодательно закреплён тот факт, что высшее должностное лицо является главой исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, но ряд субъектов, среди которых Республика Мордовия, Республика Удмуртия, Республика Марий Эл, Республика Чувашия в системе органов исполнительной власти, конституцией закрепили должность главы высшего исполнительного органа субъекта, тем самым создав спорный момент в отношении статуса главы субъекта.

ЛИТЕРАТУРА

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

2. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - ФЗ от 06 октября 1999 г. N 184-ФЗ (в ред. от 09.03.2016 N 66-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
3. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. N 849 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.
4. Конституция Республики Башкортостан: введена в действие Законом Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. N ВС-22/16. [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
5. Конституция Республики Марий Эл: принята Конституционным Собранием Республики Марий Эл 24 июня 1995 г. [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
6. Конституция Республики Мордовия: принята Конституционным собранием Республики Мордовия 21 сентября 1995 г. [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
7. Конституция Республики Татарстан (введена в действие Законом РТ от 30 ноября 1992 г. N 1665-XII) [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
8. Конституция Удмуртской Республики: принята Верховным Советом Удмуртской Республики 7 декабря 1994 года [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
9. Конституция Чувашской Республики. Принята Государственным Советом Чувашской Республики 30 ноября 2000 года [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «Гарант».
10. Бачило И. Л., Гришковец А. А., Мелюхин И. С., Салищева Н. Г., Сергиенко Л. А., Хаманева Н. Ю., Шорина Е. В. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. – М.: Юристъ, 1998. – 432 с.
11. Дьячковский С. Н. Особенности организации исполнительной власти в республиках Российской Федерации в условиях формирования централизованной федерации [Электронный ресурс] // Регионология. – 2009. – № 2. – Режим доступа: <http://regionsar.ru/node/257?page=0,1>.
12. Козлова Ю. М. Административное право. Учебник. – М.: Юристъ, 2009. – 757 с.
13. Мазуров В. Ю., Осокова Ю. А. К вопросу о моделях организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Некоторые особенности организации

исполнительной власти в Красноярском крае // Право и социальные отношения. – 2009. – № 2. – С. 204–208.

14. Овсепян Ж. И. О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (предложения о законопроектной деятельности) // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 1. – С. 17–18.

НОВИКОВА В. И.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ И КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Аннотация. Рассмотрены особенности и основные проблемы деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Проанализированы правовые основы, порядок формирования и состав палаты парламента, проблемы возрастных ограничений членов Совета Федерации. Выявлены и обоснованы ограничения в полномочиях Совета Федерации при принятии и рассмотрении законопроектов в сравнении с Государственной Думой.

Ключевые слова: Совет Федерации, представительный орган власти, полномочия, проблемы, особенности, правовой статус, член Совета Федерации, законопроект.

NOVIKOVA V. I.

**ACTIVITIES OF THE COUNCIL OF FEDERATION OF THE FEDERAL ASSEMBLY
OF THE RUSSIAN FEDERATION: PECULIARITIES AND CRITICAL ISSUES**

Abstract. This article considers the peculiarities and critical issues of the activities of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. The author analyzes the legal basis, the procedure of the formation and composition of the Council of Federation, the problem of age limit of the Council members. The study shows and explains the limitations in powers of the Council of Federation in the adoption and consideration of draft laws compared with the State Duma.

Keywords: Council of Federation, representative body, powers, problems, peculiarities, legal status, member of Council of Federation, draft law.

С момента зарождения и до настоящего момента работа парламента подвергается постоянной модернизации в целях повышения качества принимаемых решений и более эффективного народного представительства. Поиск оптимальной модели организации парламентских структур в большей степени затрагивает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – палату, которая представляет интересы и выражает потребности субъектов Российской Федерации на федеральном уровне.

Конституция Российской Федерации определила модель осуществления законодательной власти [1]. В России до настоящего времени частому вниманию, как со стороны исследователей, так и со стороны ученых подвергаются вопросы о формировании Совета Федерации, поиске баланса природы Совета Федерации, взаимодействии с другой палатой парламента – Государственной Думой. Такое внимание обусловлено частой сменой

законодательства в данных областях в целях улучшения работы и легитимизации деятельности каждой из палат.

В настоящее время к числу наиболее дискуссионных относится проблема формирования Совета Федерации. Совет Федерации – палата парламента, выражающая интересы субъектов России. Однако последние поправки к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 21.07.2014 № 11-ФКЗ установили новый состав палаты, в которую входят не только представители от субъектов Российской Федерации, но и представители от Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ [2]. Следует заметить, что данная поправка была внесена в Конституцию РФ по той причине, что Совет Федерации состоял из представителей только субъектов Российской Федерации, а сама страна, Российская Федерация, в верхней палате не представлена. Данная конституционная норма, следовательно, расширила полномочия Президента РФ, позволив ему вмешиваться в деятельность законодательной власти. Назначая членов Совета Федерации, Президент Российской Федерации может влиять на работу палаты парламента, изменяя количество голосов при принятии решения в любую сторону. С нашей точки зрения, раз возник вопрос введения в состав новых членов Совета Федерации, то их должен избирать сам народ Российской Федерации. Важно также отметить, что порядок наделения полномочиями членов Совета Федерации – представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, срок их полномочий до настоящего момента остается неурегулированным.

Основным компонентом правового статуса члена Совета Федерации являются требования, предъявляемые как кандидату на должность, так и лицу, заменяющему высшую государственную должность. О. А. Фомичева в работе «Проблемы правового регулирования конституционно-правового статуса члена Совета Федерации» обращается к этому вопросу [3, с. 191]. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» определяет возрастной ценз для члена Совета Федерации, нижним пределом которого является 30 лет, а максимальный возраст законодательством не ограничен [4]. В то же время закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 25) содержит положения о том, что время осуществления полномочий по должности члена Совета Федерации должно засчитываться в стаж федеральной государственной службы [5]. Это означает, что в данный период на члена Совета Федерации распространяется норма закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 25.1) [6]. Этот закон содержит критерий максимального возраста нахождения на данной службе до 70 лет. Однако в составе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в настоящее

время на государственной должности находятся члены Совета Федерации, достигшие возраста 70 лет:

1. Долгих Владимир Иванович 1924 г. рожд.
2. Рогоцкий Виктор Викторович 1941 г. рожд.
3. Россель Эдуард Эргартович 1937 г. рожд.
4. Рыжков Николай Иванович 1929 г. рожд.
5. Федоров Владимир Александрович 1946 г. рожд.

То есть состав Совета Федерации не соответствует требованиям, предъявляемым к правовому статусу данного должностного лица по возрастному цензу. Поэтому требуют адекватного обновления нормы законодательства в следующих направлениях: изменить 25 статью Федерального закона «О статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», регламентирующую статус членов Совета Федерации как государственных служащих; либо ввести возрастные ограничения для члена Совета Федерации; либо отменить ограничение предельного возраста на государственной службе в ст. 25 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Для многих исследователей, в том числе В. И. Фадеева [7, с. 398], И. В. Гранкина [8, с. 151], М. В. Баглая [9, с. 496] спорным остается также вопрос о полномочиях каждой из палат Федерального Собрания при рассмотрении и принятии законопроектов. Многие ученые сводят полномочия Совета Федерации к рассмотрению принятых Государственной Думой законов, их одобрению или неодобрению. Действительно, в соответствии с Конституцией РФ Федеральные законы принимаются Государственной Думой и в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. В случае, если Совет Федерации не одобряет закон и создание согласительной комиссии не решает проблему, Государственная Дума может не согласиться с решением Совета Федерации и принять закон двумя третями от общего числа депутатов Государственной Думы.

Е. И. Колюшин в своих работах отмечает, что в рассматриваемом случае Государственная Дума при рассмотрении законопроекта не связана никакими конституционными сроками в отличие от Совета Федерации, который поставлен в жесткие временные рамки. Совету Федерации отводится роль неконструктивного критика, который вынужден в жестких временных рамках либо отклонить закон в целом, либо одобрить его опять же в целом, не имея возможности корректировать отдельные положения [10, с. 314]. В таких условиях Президент Российской Федерации может использовать и использует указанные особенности законодательного процесса для противопоставления палат друг другу, что в целом ослабляет законодательную власть, снижаете эффективность. Так, по мнению

Е. А. Певцовой, анализ законодательной работы Федерального Собрания Российской Федерации членами Совета Федерации и юристами показывает, что бурное развитие законодательства часто сопровождается законотворческими ошибками, пробелами в правовом регулировании общественных отношений [11, с. 49].

Исключение из этого общего правила принятия и одобрения законов установлено статьей 106 Конституции Российской Федерации, которая дает перечень федеральных законов, подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации, и даже истечение четырнадцатидневного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в статье 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения [12]. Соответственно, закон в этом случае не подлежит подписанию главой государства.

Итак, Совет Федерации как конституционно-правовой институт играет ключевую роль в процессе государственного управления, однако имеет ряд особенностей и проблемных моментов при реализации своих полномочий. Во-первых, это вопросы формирования и состава «верхней» палаты парламента. Поправки, уставленные в Конституции Российской Федерации 21.07.2014 г., вызвали ряд недовольства среди исследователей в области парламентского права. Решить их возможно только путем народного голосования.

Во-вторых, нами был рассмотрен вопрос определения правового статуса и требований, предъявляемых к кандидатам в члены Совета Федерации. Мы установили, что некоторые члены Совета Федерации осуществляют свою деятельность на незаконной основе, и предложили законодательно закрепить дополнительные требования к наделению их полномочиями члена Совета Федерации.

В-третьих, определяя полномочия Совета Федерации в законодательном процессе, мы пришли к выводу, что необходимо установить конкретные рамки для высказывания Советом Федерации замечаний и предложений по законопроектам, которые рассматриваются в Государственной Думе во втором чтении. По сути дела, это не запрещено и сейчас, однако Совет Федерации детально этим вопросом не занимался. Такой порядок необходим для того, чтобы другие участники законодательного процесса, в частности Совет Федерации, успевали выражать свою позицию по обсуждаемым законопроектам и вносить свои поправки. Формально закрепить данный процесс позволит внесение поправок в Регламент Совета Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ

- от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30 (часть 1). – Ст. 4202.
 3. Фомичева О. А. Проблемы правового регулирования конституционно-правового статуса члена Совета Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 4 (32). – С. 190–193.
 4. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ: федер. закон от 3 января 2012 № 229-ФЗ (ред. от 02.05.2015) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 50 (часть 4). – Ст. 6952.
 5. О статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 28. – Ст. 3466.
 6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 № 79-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
 7. Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. – М.: Проспект, 2014. – 584 с.
 8. Гранкин И. В. Парламентское право Российской Федерации : курс лекций. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 304 с.
 9. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 768 с.
 10. Колюшин Е. И. Конституционное право России: курс лекций. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 416 с.
 11. Певцова Е. А. О развитии парламентаризма в современной России: правовые аспекты // Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики. – 2010. – С. 48–54.
 12. По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 13. – Ст. 1207.

БАТЯЕВА Е. Г.

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА РЕШЕНИЙ
КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Рассматриваются вопросы значения и роли конституционного (уставного) правосудия, а также юридической природы решений конституционных (уставных) судов. Анализ положений российского законодательства и взглядов отечественных ученых-юристов позволяет сделать вывод об интерпретационном характере данных решений, направленных на разъяснение действующих норм права, а не на создание новых норм. В этой связи данные решения не могут быть приравнены к нормативным правовым актам.

Ключевые слова: конституционное правосудие, правовая позиция конституционного (уставного) суда, толкование норм законодательства.

BATIAEVA E. G.

**CONSTITUTIONAL JUSTICE AND LEGAL NATURE OF DECISIONS OF
CONSTITUTIONAL (REGIONAL) COURTS OF RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS**

Abstract. The article considers the role of constitutional justice and the legal nature of decisions of constitutional (regional) courts. The author analyzes the relevant provisions of the current Russian legislation and the views of Russian legal scientists. A conclusion is made on the interpretative nature of the decisions of constitutional (regional) courts aimed at clarifying of the current laws, not creating new ones. Therefore, these decisions cannot be equated with normative legal acts.

Keywords: constitutional justice, legal views of constitutional (regional) court, interpretation of law.

Конституционное правосудие как вид судебной деятельности является неотъемлемым признаком правового государства. Современный конституционализм предполагает наличие в государстве органа конституционного судебного контроля, с тем, чтобы все действующие на его территории правовые нормы были пронизаны буквой и духом Конституции [1], закрепляющей базовые правовые стандарты и принципы [2, с. 74].

В Российской Федерации реализована европейская модель (наиболее сходная с моделью Федеративной Республики Германия) [3, с. 156] конституционного правосудия, которая характеризуется созданием самостоятельных судебных органов, специализирующихся на рассмотрении конституционно-правовых споров. Данный вид

судебной юрисдикции представлен на федеральном и региональном уровнях государственной власти соответственно Конституционным Судом России и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации [2, с. 75].

Образование и функционирование конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации основано на реализации важнейшего принципа государственного устройства России – федерализма. Данные судебные органы являются составной частью единой судебной системы России (часть 2 статьи 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации») [4], должности судей которых создаются и упраздняются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 17 указанного закона).

При этом, образование конституционных (уставных) судов, призвано обеспечить также реализацию важных политико-правовых принципов организации органов государственной власти субъектов России. Это, во-первых, реальное разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти в рамках региона. Во-вторых, это утверждение судебного федерализма в соответствии с основами государственного устройства России.

Решения конституционных (уставных) судов занимают особую нишу в системе правоприменительных актов, а, кроме того, влияют на формирование регионального законодательства каждого отдельного субъекта Российской Федерации – систематизируют и упорядочивают его, а также гармонизируют с федеральным законодательством.

Об организации, функционировании конституционных (уставных) судов написано немало научных трудов. Между тем, вопрос о юридической природе и сущности решений конституционных (уставных) судов до настоящего времени остается открытым. Но разрешение этого, по сути, теоретического вопроса имеет большое практическое значение. В частности, от этого будет зависеть исполнение вынесенных судебных решений и применение норм регионального законодательства.

Рассматривая решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в первую очередь, необходимо обратиться к федеральным нормативным правовым актам и актам регионального законодательства. Пределы решений конституционных (уставных) судов вытекают из их компетенции. Компетенция уставных (конституционных) судов субъектов Федерации определена в статье 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», согласно которой в их компетенцию входит рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления на территории субъекта

Российской Федерации конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также дача толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Приведенный перечень несколько уже, чем аналогичный перечень полномочий Конституционного Суда Российской Федерации, хотя конституционные (уставные) суды созданы по подобию конституционного Суда Российской Федерации. Так, например, в этот перечень полномочий не входит проверка на соответствие основному закону субъекта договоров и соглашений, заключаемых на региональном и муниципальном уровнях. В то же время пп. «в» п. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации позволяет Конституционному Суду Российской Федерации рассматривать договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации – это акты органов конституционного правосудия, вынесенные в соответствующем процессуальном порядке. В соответствии с частью 4 статьи 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом. Из этого положения следует, что решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации обладают свойствами как: общеобязательность, окончательность, непосредственность действия и непреодолимость, что неоднократно подтверждалось и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации [5, с. 10].

Анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации показывает, что основными видами решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации являются постановления, определения и заключения. Постановления отражают итог рассмотрения дела по существу с выработкой правовой позиции и вынесением итогового решения. Определения, содержащие отказ в рассмотрении дела по существу, можно разделить на два вида: а) определения, где отсутствует правовая позиция; б) определения с позитивным содержанием, где формулируется правовая позиция. Второй вид определений также можно разделить на два вида: а) определения, в которых подтверждается прежняя правовая позиция; б) определения, где правовая позиция сформулирована впервые. Последние определения имеют больше всего свойств, объединяющих их с постановлениями конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Однако отнести такие определения к постановлениям не представляется возможным, поскольку в них не разрешается дело по существу и не формулируется итоговый вывод о конституционности оспариваемой нормы [6, с. 7].

Отметим, что понятие «правовая позиция» не раскрыто ни в одном нормативном правовом акте. В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» указано, что позиция Конституционного Суда Российской Федерации относительно того, соответствует ли Конституции Российской Федерации смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе в постановлении по делу о проверке по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционности закона, примененного в конкретном деле, или о проверке по запросу суда конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда Российской Федерации (часть 5 статьи 79). Иными словами, правовая позиция – это вывод, сделанный Судом в результате осуществления им толкования смысла Конституции Российской Федерации и законодательства, устраняющий неопределенность в этом вопросе.

Однако ученые до настоящего времени не могут выработать единого мнения относительно правовой природы итоговых решений органов конституционной юстиции. Большинство авторов исходят из того, что решения конституционных (уставных) судов обладают признакам нормативности и являются источниками права. Другие авторы считают, что решения указанных органов столь специфичны, что в системе правовых актов России, их нельзя полностью отнести ни к правоприменительным, ни к нормоустанавливающим актам, в них сочетаются качества и того и другого. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных не соответствующими Конституции (уставу), не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленном законом порядке. ... Толкование органом конституционного контроля. Конституции невозможно без создания соответствующей новой нормы, т.е. они обладают нормотворческим характером. Следовательно, решения конституционных (уставных) судов субъектов Федерации должны исполняться точно так же, как и любые другие акты, относящиеся к источникам права» [7, с. 32] .

Интерпретационный характер решений конституционных и уставных судов субъектов Федерации подчеркивает И. Г. Дудко. Однако он не распространяет интерпретационный характер решений этих судов до уровня нормативно-правовых актов. По его мнению, решения конституционных (уставных) судов являются интерпретационными актами, призванными устанавливать действительный смысл норм основного закона субъекта Федерации, и единственная функция данных актов – разъяснение действующих норм.

Именно она определяет их юридическую природу [8, с. 33]. Похожей точки зрения придерживаются Е. В. Портнова и А. В. Гошуляк [8, с. 32].

В этой связи интересна позиция и К. М. Худолея, который, допуская наличие правотворческой функции у конституционных (уставных), полагает, что они не могут вмешиваться в законодательный процесс: «...Но, даже признавая за конституционными судами право осуществлять правотворческие функции, необходимо учитывать тот факт, что является недопустимым их вмешательство в законодательную деятельность, которую осуществляет парламент или народ непосредственно. Эта позиция воспринята, например, в Постановлении Конституционного суда Республики Тыва от 18 мая 2004 г. № 5-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 105 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва». Суд указал, что содержащееся в запросе требование Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва дать разъяснение положений Конституции Республики Тыва о порядке определения полномочий комитетов Палаты представителей Великого Хурала Республики Тыва по своему характеру регулируется регламентом этой Палаты. Принятие регламента относится к полномочиям самой палаты парламента. Поэтому дело в этой части подлежало прекращению» [9, с. 25].

Таким образом, полагаем, что решения конституционных (уставных) судов представляют собой правоприменительные акты органов конституционной (уставной) юстиции, принятые в процессуальном порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, обладающие свойствами общеобязательности, окончательности, непреодолимости и непосредственности действия. Постановления конституционных (уставных) судов, являясь основным видом итоговых решений (заклучения носят рекомендательный характер и выносятся, как правило, по вопросу об ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации) могут выноситься по вопросу соответствия нормативного акта конституции (уставу) и по вопросу толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Но ни те, ни другие не содержат нормы права. Первые, признавая нормативный акт (или его часть) не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, аннулируют его, но не создают норму права, поскольку суд является органом правосудия, а не правотворческим органом. Вторые же, содержат толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации, выявляя ее смысл, раскрывая волю законодателя и разъясняя ее сущность заинтересованным субъектам. Происходит интерпретация нормы, ее конкретизация, но не создание новой нормы. Постановления конституционных (уставных) судов не могут приравниваться к нормативным правовым актам и не являются судебным прецедентом. Это особый вид правовых актов, не

создающий норму права, носящий интерпретационный характер, разъясняющий действующие нормы. Конституционные (уставные) суды не создают норму права, а всего лишь осуществляют толкование или применение уже имеющихся правовых норм.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Демидов В. Н. Конституционное (уставное) правосудие в субъектах Российской Федерации – сущностный элемент правового государства // Российский юридический журнал. – 2013. – № 3. – С. 74–78.
3. Миряшева Е. В., Павликов С. Г., Сафонов В. Е. Судебный конституционный контроль в России и зарубежных странах: история и современность: монография. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – 304 с.
4. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014 г.). – М., 2015. [Электронный ресурс]: Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
5. По запросу Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности отдельных положений Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 дек. 2005 г. № 491-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 2. – С. 2–15.
6. Бочкарева Н. В. Роль решений конституционных и уставных судов в развитии конституционных принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 25 с.
7. Гусейнова Д. Г.-Р., Пирбудагова Д. Ш. К проблеме исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 9. – С. 30–35.

8. Гошуляк В. В. Тенденции развития законодательства в части, касающейся исполнения решений конституционных (уставных) судов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 18. – С. 31–37.
9. Худолей К. М. Природа решений конституционных судов о толковании конституционных положений // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. – 2012. – № 2. – С. 81–88.

ЧЕРЕЗОВ Д. А.

**ВЛИЯНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
НА КАЧЕСТВО НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ**

Аннотация. Рассматривается влияние антикоррупционной экспертизы на качество нормативных правовых актов и их проектов. Предлагаются возможные варианты повышения качества российских законов и других нормативных правовых актов и их проектов.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, нормативный правовой акт, коррупциогенный фактор, коррупция.

CHEREZOV D. A.

**THE EFFECT OF ANTI-CORRUPTION EXPERTISE ON QUALITY OF LAWS
AND NORMATIVE LEGAL ACTS AND THEIR DRAFTS**

Abstract. The effect of anti-corruption expertise on the quality normative legal acts and their drafts is considered. In this connection some ways of improving the quality of Russian laws and normative legal acts are suggested.

Keywords: anti-corruption expertise, normative legal act, corruption factor, corruption.

Развитие российского права, государства и общества требует от законодателя особого внимания к качеству принимаемых нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой. От соответствующего уровня качества законов напрямую зависит эффективность их реализации, стабильность правовой системы и в целом будущее законодательного государства. На качество законов могут отрицательно повлиять так называемые коррупциогенные факторы. Наличие либо отсутствие данных факторов в нормах правовых актов служит критерием для оценки качества закона, что позволяет выявлять недочеты и затем совершенствовать законодательство.

Под качеством закона следует понимать степень совершенства закона, уровень его соответствия определенным критериям и требованиям. По мнению Т. В. Худойкиной и А. А. Лукьянова, к критериям качества закона можно отнести следующие группы:

- технико-юридические критерии, в частности, соответствие нормам законодательной техники;
- политические критерии, соответствие интересам государства, государственному режиму и т. д.;
- экономические критерии, т.е. ресурсообеспеченность закона, приоритетность затрат на реализацию и т. д.;
- управленческие критерии, т.е. методы реализации закона, соблюдение правил

управления, коррупционность и т. д.;

- социальные критерии, это степень соответствия сложившихся общественных отношений и норм права, их регламентирующих, и т. д. [1, с. 195].

Современный этап борьбы с коррупцией обозначил Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [2, ст. 6228]. В нем предусмотрены соответствующие меры по профилактике коррупции: обозначено 21 направление деятельности по повышению эффективности противодействия коррупции (ст. 7 Закона). Проведение обязательной экспертизы законов и их проектов относится к мерам по предупреждению и профилактике коррупции. Следует отметить, что под предупреждением понимается комплекс мер, направленных на предотвращение совершения коррупционного правонарушения путем устранения самих возможностей возникновения таких ситуаций.

А. Е. Елифанов и А. Л. Симон в своем исследовании приходят к выводу, что антикоррупционная экспертиза является обязательной частью не только основного, но и дополнительного правотворчества в отношении действующих нормативных правовых актов, которая самым непосредственным образом влияет на качество правотворческого процесса и его результатов [3, с. 127].

Наличие или отсутствие коррупциогенных факторов исследователи обычно относят к управленческим и технико-юридическим критериям качества закона. Как правило, проявление коррупциогенных факторов в законе, происходит вследствие намеренного или случайного нарушения установленных требований юридической (законодательной) техники. Однако не всякие технико-юридические недочеты и ошибки влекут за собой создание условий для проявления коррупции. Соответственно, к коррупциогенным факторам можно относить такие технико-юридические ошибки и недочеты, которые позволяют правоприменителю в его деятельности совершать коррупционные действия, что в свою очередь можно отнести к управленческим критериям [4, с. 49].

По утверждению признанного специалиста в исследуемой области, Т. Я. Хабриевой, антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное, в том числе с технологией законодательного мониторинга, она выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности. По этой причине методические основы экспертизы могут быть оценены как определенные позитивные требования к разработке нормативных правовых актов. Обобщенно их можно сформулировать как отсутствие в тексте нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении.

К таким требованиям, например, относятся: обеспечение свободного доступа заинтересованных лиц к информации о подготовке и принятии нормативных правовых актов; соблюдение иерархии нормативных правовых актов; отсутствие в нормативном правовом акте или его проекте необоснованного превалирования интересов отдельных групп и лиц, а также ущемления прав других лиц и групп; соблюдение установленного порядка подготовки и принятия нормативного правового акта; определенность оснований, условий и сроков принятия решений (совершения действий) органами власти и должностными лицами [5, с.13].

Представляется, что информация о коррупциогенности содержащихся в нормативных правовых актах норм может быть получена из материалов прокурорских проверок, средств массовой информации, интернет – источников, обращений граждан, должностных лиц, а также из других источников, в том числе в результате анализа индивидуальных правовых актов, принятых на основании соответствующего нормативного правового акта, и заключенных нормативных договоров. Необходимость проведения экспертизы законов может следовать из материалов дел, рассматриваемых в уголовном, гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве, результатов анализа статистики, правоприменительной практики, а также из других материалов, содержащих достаточные данные о наличии коррупциогенных факторов.

В Федеральном законе от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [6, ст. 3609] однозначно определяется, что коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов или их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Исходя из определения законодателя, можно выделить признаки коррупциогенных факторов: это могут быть только положения нормативных правовых актов; по содержанию могут подразделяться на такие виды, как: устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из правил, содержащие неопределенные (или трудновыполнимые, или обременительные) требования к гражданам и организациям; допустима возможность их сочетания.

Направленность экспертизы исключительно на нормативные правовые акты и их проекты порождает на практике проблему, заключающуюся в отсутствии четких критериев

определения нормативности законов и других нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 9 Постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [7] определил существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт. Такими признаками являются: 1) издание его в установленном порядке; 2) издание его уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 3) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц; 4) указанные правила поведения рассчитаны на неоднократное применение; 5) указанные правила поведения направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Даже при таком, казалось бы, детальном анализе законодательного акта отнесение его к категории нормативности может быть совершенно неочевидным, в связи, с чем при определении нормативности законодательного акта на практике нередко возникают разногласия между правотворческими органами и органами прокуратуры (а также органами юстиции, ответственными за ведение регистра нормативных правовых актов) [8, ст. 54].

Это вынуждает правотворческие органы искать варианты введения более подробных характеристик для определения нормативных правовых актов в собственных экспертных целях. Так, в соответствии с Законом Республики Марий Эл от 06.03.2008 № 5-3 «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл», нормативными правовыми актами Республики Марий Эл являются: Конституция Республики Марий Эл; законы Республики Марий Эл; указы Главы Республики Марий Эл; постановления Государственного Собрания Республики Марий Эл; постановления Правительства Республики Марий Эл; нормативные правовые акты органов исполнительной власти Республики Марий Эл; нормативные правовые акты других органов государственной власти Республики Марий Эл и государственных органов Республики Марий Эл. Конституция Республики Марий Эл и законы Республики Марий Эл образуют систему законодательных актов Республики Марий Эл [9].

В статьях 8-22.3 вышеуказанного закона детально регламентируются соотношение нормативных правовых актов между собой, порядок их подготовки, опубликования, официального толкования, а также проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов Республики Марий Эл. Анализ положений данного закона свидетельствует о его соответствии требованиям современного антикоррупционного законодательства. Однако обращает на себя внимание ст. 21 «Экспертиза проектов нормативных правовых актов Республики Марий Эл», в которой обозначено: «Для оценки качества проекта нормативного

законодательного акта Республики Марий Эл, внесенного в правотворческий орган, может проводиться экспертиза (правовая, юридико-техническая, лингвистическая, финансовая, научно-техническая, экологическая и другая)». Таким образом, формулировка указанной статьи не предусматривает обязательной экспертизы качества проекта нормативного правового акта, о проведении экспертизы не упоминается вовсе. Очевидно, что данное положение требует законодательной корректировки.

Таким образом, действующие нормы права зачастую касаются не конкретных ситуаций, а общего порядка их рассмотрения, несмотря на это, не все действия органов власти регламентируются инструкциями и положениями. Законодатель идет по пути установления общих положений и исключений из них. Такие формулировки нормативного правового акта привели к неопределенности круга полномочий органов власти, лиц, занимающих определенные должности, что позволяет злоупотреблять полномочиями.

Как представляется, знания перечня коррупциогенных факторов недостаточно для предупреждения появления их в законах и других нормативных правовых актах и их проектах Российской Федерации. Для улучшения качества закона или законопроекта необходимо проведение экспертизы, результатом которой должно являться не только указание на недостатки, но и предложение рекомендаций по их устранению. По своей сути антикоррупционная экспертиза включает в себя правовую и лингвистическую экспертизы, выявляющие технико-юридические недочеты, наличие которых влечет создание условий для проявления коррупции. Именно наличие особого круга признаков коррупционного закона позволяет выделять самостоятельный вид экспертизы, позволяющий оценить качество закона – антикоррупционную экспертизу.

В заключение стоит отметить, что пока на федеральном уровне законодательное закрепление получили только такие критерии качества законов и других нормативных правовых актов и их проектов, которые связаны с коррупционностью, хотя потребность в закреплении других критериев (например, технико-юридических) всегда была остро необходимой, и правоведами неоднократно отмечалась важность принятия закона о нормативных правовых актах [10, с. 47]. Необходимо законодательное регулирование комплексной оценки качества законов, именно такой подход позволит повысить их качество.

ЛИТЕРАТУРА

1. Худойкина Т. В., Лукьянов А. А. Качество закона: коррупциогенные факторы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 4-2 (30). – С. 193–196.
2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О

- противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
3. Елифанов А. Е., Симон А. Л. Теоретические основы механизма противодействия коррупции в отечественном праве // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2013. – № 4. – С. 123–129.
 4. Геляхова Л. А. Проблемы организации и проведения экспертизы // Система ценностей современного общества. – 2014. – № 33. – С. 47–50.
 5. Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 5–14.
 6. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.
 7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 1.
 8. Уманская В. П. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления как часть административного процесса // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 52–56.
 9. Закон Республики Марий Эл от 06.03.2008 № 5-3 (ред. от 31.07.2014) «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW206;n=11962>.
 10. Балдин А. К. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как инструмент познания правовой материи в системе юридических экспертиз // Современное право. – 2014. – № 2. – С. 46–49.
 11. Мокошеева М. А. Осуществление антикоррупционной политики на уровне местного самоуправления через общественность // Проблемы в российском законодательстве. – 2010. – № 4. – С. 36–37.

СКВОРЦОВА Г. Н.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЕЛЫ И СПОСОБЫ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ И
УСТРАНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. В статье анализируется понятие законодательного пробела. Рассматриваются способы преодоления и устранения законодательных пробелов Конституционным Судом Российской Федерации.

Ключевые слова: законодательный пробел, Конституционный Суд РФ, решение Конституционного Суда РФ.

SKVORTSOVA G. N.

**WAYS OF LEGISLATIVE GAPS OVERCOMING AND ELIMINATING
BY CONSTITUTIONAL COURT OF RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. The article presents an analysis of the phenomenon of legislative gap. The author considers the ways of legislative gaps overcoming by the Constitutional Court of the Russian Federation.

Keywords: legislative gap, Constitutional Court of Russian Federation, decision of Constitutional Court of Russian Federation.

Наличие пробелов в законодательстве нашей страны является одной из самых актуальных проблем в российском праве. Физическим и юридическим лицам регулярно приходится сталкиваться с нетипичными и спорными ситуациями, когда отсутствует правовое регулирование тех или иных правоотношений. Пробелы в законодательстве – неизбежное явление любой развивающейся правовой системы государства. Исследователи, изучая проблематику пробелов, чаще всего используют понятие «пробел в праве» и «законодательный пробел». Однако пробел в праве и законодательный пробел не совсем совпадают по своему содержанию.

Понятие «пробел в праве» связан с более широким пониманием явления пробельности. К примеру, Л. В. Тихомирова понимает под пробелом в праве полное или частичное отсутствие правового регулирования конкретного вида общественных отношений [9, с. 707]. По определению В. В. Лазарева пробел в праве есть полное или частичное отсутствие нормативных установлений, необходимость которых обусловлена развитием общественных отношений, основными принципами, политикой, смыслом и содержанием действующего законодательства [4, с. 37].

Понятие «законодательный пробел» в российской юридической литературе рассматривается как разновидность пробела в праве. Законодательный пробел показывает

отсутствие конкретной нормы права в законодательстве, в нормативном правовом акте. Так, А. В. Поляков под пробелом в законодательстве понимает отсутствие конкретной законодательной нормы [6].

В целом, анализ различных подходов к пониманию сущности пробельности позволяет заключить, что в научной литературе существует широкое и узкое понимание данного явления. Между тем надо отметить, что многие исследователи применяют понятия «пробел в праве» и «пробел в законодательстве» как синонимы, точнее не разграничивают данные понятия.

В научной литературе при обсуждении проблемы законодательных пробелов называются и другие понятия, обозначающие сходные правовые явления. Однако их следует отграничивать от понятия законодательного пробела. К таким понятиям относятся правовой дефект, коллизия в праве, квалифицированное молчание и другие.

Пробельность законодательства, в целом, рассматривается как один из недостатков процесса правового регулирования и исследуется с точки зрения выяснения причин и условий возникновения пробелов, способов устранения и преодоления, а также их предотвращения. Нужно понимать, что наличие пробелов в праве – неотъемлемое явление любой динамично развивающейся правовой системы. Однако, чтобы минимизировать их, государство должно разрабатывать и применять эффективные механизмы для того, чтобы преодолевать и устранять законодательные пробелы. Таким образом, законодательный пробел – это полное или частичное отсутствие законодательной нормы, необходимой для регулирования конкретных правовых отношений.

Возникновение законодательных пробелов обусловлено различными причинами. В первую очередь это связано с появлением новых общественных отношений, не охваченных правовым регулированием в условиях динамичного развития российского общества и государства. Появление пробелов в законодательстве обусловлено также субъективными причинами, которые выражаются в упущениях, недочетах в процессе правотворческой деятельности. Несоблюдение правил юридической техники законодателями неизбежно ведет к нечетким правовым предписаниям и законоположениям, и как следствие, к возникновению законодательных пробелов. Говоря о наличии пробелов в законодательстве, необходимо отметить, что они не только нарушают системность законодательства, а главным образом приводят к нарушению прав и свобод человека и гражданина, которые, согласно Конституции Российской Федерации, являются высшей ценностью.

Особое значение в защите конституционных прав человека и гражданина принадлежит органам конституционной юстиции. Конституционный Суд – это особый орган не только в судебной системе, но и в системе органов государственной власти. По словам В. Д. Зорькина,

Конституционный Суд РФ в системе внутригосударственных средств судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, по сути, является самой последней, резервной ступенью. Конституционный Суд подключается тогда, когда исчерпаны другие внутригосударственные средства судебной защиты и возникает спор о конституционности самого закона. Когда заявитель считает, что законом, примененным в его конкретном деле судом, нарушаются его конституционные права [8].

Законодательные пробелы, как правило, обнаруживаются в ходе правоприменительной деятельности. А именно в ходе применения норм права физические и юридические лица сталкиваются с отсутствием нормы законодательства при регулировании конкретных правовых ситуаций, и разрешение которых невозможно на основе действующих правовых норм.

Законодательный пробел можно устранить, а можно преодолеть. Основным средством устранения законодательного пробела является нормотворческая деятельность. Принятие нормативного правового акта означает окончательное устранение пробела. Однако на практике устранение законодательного пробела путем нормотворчества требует много времени. Поэтому пробелы можно преодолеть в процессе реализации права, а именно в процессе правоприменения. При этом никаких новых норм права не создается, а пробел восполняется посредством аналогии закона и аналогии права. Преодоление законодательных пробелов происходит в рамках деятельности судебных органов.

Органы конституционной юстиции, также как и другие суды, сталкиваются с законодательными пробелами. Однако необходимо заметить, что отдельно постановка вопроса о наличии законодательного пробела не допускает обращения в Конституционный Суд. Выявление пробелов Конституционным Судом происходит при рассмотрении конкретных дел, например, при разрешении дела о соответствии Конституции РФ или по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. Обнаружив в ходе рассмотрения конкретного дела пробел в законодательном акте, Конституционный Суд не может оставить его без внимания и обязан, по возможности, устранить недостаток правового регулирования исходя из таких задач конституционной юстиции, как защита основ конституционного строя, защита прав и свобод человека и гражданина, гармонизация законодательства, формирование в обществе правовой культуры.

В связи с отсутствием формального закрепления за Конституционным Судом РФ полномочия по проверке конституционности норм ввиду наличия законодательного пробела, проблематично выделить четкий алгоритм и способы преодоления и устранения пробелов. Однако в научной литературе выделяют следующие способы преодоления и устранения пробельности законодательства:

1) путем прямого применения норм Конституции РФ. Предписания Конституционного Суда применять непосредственно Конституцию, когда отсутствует норма правового регулирования были обозначены как способ устранения законодательных пробелов В. Д. Зорькиным [3, с. 180]. Указывая на необходимость прямого применения Конституции, Конституционный Суд подтверждает само конституционное положение.

2) путем использования приемов аналогии. Конституционный Суд в одном из своих решений дал развернутую характеристику данного способа: «Применение аналогии закона обусловлено необходимостью восполнения пробелов в правовом регулировании тех или иных отношений. Закрепление подобного права... вытекает из принципа самостоятельности судебной власти и является одним из проявлений дискреционных полномочий суда, необходимых для осуществления правосудия, поскольку невозможность применения норм права по аналогии при наличии неурегулированных отношений привела бы к невозможности защиты прав граждан и, в конечном итоге, к ограничению их конституционных прав» [5].

3) путем выявления истинного конституционно-правового смысла нормы. Данный способ позволяет Конституционному Суду воздержаться от констатации наличия законодательного пробела и устранить его путем толкования правовых положений в соответствии с их конституционно-правовым смыслом.

4) путем установления правового регулирования до принятия нормативного акта законодателем. К примеру, Конституционный Суд РФ Постановлением от 10 июля 2007 г. №9-П выявил пробел в части установления субъекта финансирования на получение средств застрахованными лицами, работавших по трудовому договору при неуплате или ненадлежащей уплате их страхователями (работодателями) страховых взносов в Пенсионный фонд РФ. В своем решении Конституционный Суд постановил, что «впредь до установления законодателем соответствующего правового регулирования право застрахованных лиц, работавших по трудовому договору, на получение трудовой пенсии с учетом предшествовавшей ее назначению (перерасчету) трудовой деятельности при неуплате или ненадлежащей уплате их страхователями (работодателями) страховых взносов в Пенсионный фонд РФ должно обеспечиваться государством в порядке исполнения за страхователя обязанности по перечислению Пенсионному фонду РФ необходимых средств в пользу тех застрахованных лиц, которым назначается трудовая пенсия (производится ее перерасчет), за счет средств федерального бюджета» [7]. Такой способ представляет собой явное нормотворчество и обуславливается необходимостью защиты конституционных прав человека и гражданина и их реализацию.

5) путем установления порядка реализации правовых норм. Конституционный Суд устанавливает порядок реализации определенных норм, создавая образец правоприменения, который может быть использован в течение длительного времени.

Данные способы преодоления и устранения законодательных пробелов органами конституционной юстиции обусловлены не только отсутствием формального закрепления полномочия Конституционного Суда по проверке конституционности ввиду наличия законодательного пробела, но и многообразием конкретных ситуаций в рассматриваемых Конституционным Судом делах, при которых имеет место обнаружение пробела.

Отсутствие четкого алгоритма и многообразие способов разрешения законодательных пробелов связано с неопределенным на сегодняшний день в научной литературе вопросом о юридической природе решений Конституционного Суда. Анализируя научные взгляды ученых, можно сделать вывод, что Постановления Конституционного Суда РФ рассматриваются по-разному: как акты, имеющие нормативное значение, как судебный прецедент, как акт сугубо правоприменительного характера, как акт толкования.

К примеру, согласно мнению Е. Г. Тутыниной, постановления Конституционного Суда РФ являются интерпретационными актами, то есть актами обязательного толкования Конституции России, в которых одновременно с обязательным толкованием норм Конституции РФ может производиться и необязательное толкование норм отраслевого права [10]. Такое мнение обосновывается местом и ролью Конституционного Суда РФ в качестве специализированного судебного органа, осуществляющего судебную власть в форме конституционного судопроизводства в системе органов государственной власти.

Хабриева Т. Я. определяет решения Конституционного Суда как прецеденты, которые обязательны для всех правотворческих органов, а акты официального толкования – как прецеденты толкования, которые создают временные нормы права, способные стать нормой закона [11, с. 21]. Прецедентный характер решений Конституционного Суда, придающий им свойства источника права, отмечает и В.Д. Зорькин [2, с. 4].

Весьма распространенным в последнее время в юридической литературе является позиция, что решения Конституционного Суда являются актами, обладающими определенным нормативным значением. Например, М.Б. Долматова приводит такие свойства решений Конституционного Суда, предопределяющие их нормативную природу, как: официальность, обязательность, особая юридическая сила, непосредственное действие, стабильность [1, с. 10].

По нашему мнению, решения Конституционного Суда хотя и не являются в формальном смысле нормативными правовыми актами, но они, безусловно, вносят изменения в действующую систему законодательства страны – к примеру, устраняют законодательные

пробелы. В то же время, Конституционный Суд, согласно Конституции России, является официальным органом, который дает толкование норм Конституции. Следовательно, можно согласиться с тем, что решения Конституционного Суда также носят и интерпретационный характер. Решения Конституционного Суда Российской Федерации, как видно, обладают многообразием свойств и носят неоднородный характер, позволяющий им занимать высокое и в то же время самостоятельное положение в правовой системе.

Возвращаясь к проблеме законодательных пробелов и способов их разрешения Конституционным Судом, следует признать, что отсутствие законодательных оснований деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по проверке конституционности норм ввиду наличия законодательного пробела влечет неоднозначную оценку решений, содержащих предписания по устранению законодательных пробелов, а также негативно влияет на эффективность исполнения решений органов конституционной юстиции. Такая ситуация не способствует поддержанию конституционной законности в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Долматова М. Б. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в решениях по вопросам избирательного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2005. – 31 с.
2. Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 3–9.
3. Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. – М., 2010. – 544 с.
4. Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. – М.: Юридическая литература, 1974. – 184 с.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2006 г. № 76–О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ю. Н. Миронова на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 1 ГПК РФ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60482/.
6. Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права: учебник. – СПб.: Изд-во юрид. ф-та СПбГУ, 2005. – 472 с.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного Суда Российской

- Федерации и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А. В. Докукина, А. С. Муратова и Т. В. Шестаковой» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19711.pdf>.
8. Тайна совещательной комнаты. На вопросы Михаила Барщевского отвечает глава Конституционного суда РФ Валерий Зорькин [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2011. – № 5612. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/10/20/ks.html>.
 9. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. – 5-е изд., доп. и перераб. – М.: Издание Тихомирова М. Ю., 2002. – 927 с.
 10. Тутынина Е. Г. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации как вид интерпретационных актов и средство судебной политики // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – № 9. – С. 2–4.
 11. Хабриева Т. Я. Процессуальные вопросы толкования Конституции в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 15–24.

ДУДАНОВА Д. Ш.

ТРАНСПОРТНАЯ ПОЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ МВД РОССИИ

Аннотация. Реформирование системы МВД Российской Федерации, на основании Федерального закона от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции», было направлено на полную трансформацию органов внутренних дел. В статье рассматривается роль транспортной полиции в новой структуре правоохранительных органов России. Реализация исследовательских задач была достигнута путем анализа действующих нормативных правовых актов: федерального законодательства, ведомственных приказов, а также статистических данных о деятельности транспортной полиции.

Ключевые слова: правоохранительные органы, система МВД России, транспортная полиция.

DUDANOVA D. SH.

TRANSPORT POLICE AS A PART OF RUSSIAN MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS

Abstract. Reforming of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, based on the Federal Law of 07.02.2011 «About Police», was aimed at a total transformation of the bodies of the Ministry of Internal Affairs. The article considers the role of transport police in the new structure of law enforcement authorities of Russia. The study is based on the analysis of the current Russian legislation: federal legislation, departmental orders and statistical data on traffic police activities.

Keywords: law enforcement authorities, Russian Ministry of Internal Affairs, transport police.

24 декабря 2009 года был подписан Указ Президента Российской Федерации № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации» и следом за ним Указ от 18 февраля 2010 года № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации», положившие начало широкомасштабному реформированию МВД России.

В соответствии с ними наряду с решением вопросов оперативно-служебной деятельности в 2010 году была проведена большая работа по реформированию Департамента обеспечения правопорядка на транспорте (ДОПТ) МВД России и органов внутренних дел на транспорте. Основной задачей при этом была оптимизация их организационно-структурного построения и штатной численности.

ДОПТ МВД России в рамках приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 01.03.2010 № 128 «О некоторых мерах по реализации указов Президента Российской Федерации по реформированию МВД России на 2010 год» прорабатывались

вопросы сокращения штатной численности ОВДТ, определялись зоны ответственности вновь создаваемых управлений на транспорте, их дислокация, готовились нормативные правовые акты о примерных моделях, положения создаваемых управлений на транспорте.

Департамент обеспечения правопорядка на транспорте МВД России стал разработчиком проектов приказов о разграничении полномочий управления на транспорте МВД России по федеральным округам, с линейными органами внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Разработано и утверждено Типовое положение о линейных управлениях (отделах, отделениях) внутренних дел на транспорте и другие необходимые документы, заложившие организационную основу новых правоохранительных органов на транспорте.

Вместе с этим шла наработка нормативных правовых актов, связанных с образованием Главного управления на транспорте (ГУТ) МВД России на базе ДОПТ МВД России.

«Передать Главному управлению на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации функции Департамента обеспечения правопорядка на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации...» – зафиксировано в приказе МВД России от 5.07.2010 № 480 «О некоторых вопросах подразделений и органов внутренних дел на транспорте», которым объявлялось образование нового главка в МВД России.

ГУТ МВД России был разработан и утвержден приказ МВД России от № 590 «Вопросы Главного управления на транспорте МВД России», которым утверждалось Положение и штатное расписание главка. Причем структура этого транспортного подразделения центрального аппарата МВД кардинальных изменений не претерпела, функции остались теми же.

В результате целенаправленной работы по реформированию деятельности органов внутренних дел на транспорте приказом Министра внутренних дел Российской Федерации от 03.08.2010 № 570 «Вопросы реформирования органов внутренних дел на транспорте» семь УВДТ (Азово-Черноморское, Волго-Вятское, Дальневосточное, Западно-Сибирское, Северо-Западное, Северо-Кавказское, Среднеуральское) были преобразованы в управления на транспорте МВД России по федеральным округам (соответственно Южному, Приволжскому, Дальневосточному, Сибирскому, Северо-Западному, Северо-Кавказскому, Уральскому), путем слияния Московского УВД на железнодорожном транспорте МВД России и Московского УВД на воздушном и водном транспорте МВД России образовано Управление на транспорте МВД России по Центральному федеральному округу.

В соответствии с этим приказом остальные 11 УВДТ МВД России были реорганизованы в линейные управления внутренних дел на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации. При этом Восточно-Сибирское и Забайкальское

линейные управления напрямую подчинялись МВД России, а остальные линейные управления становились подчиненными УТ МВД России по федеральному округу.

Немаловажно отметить, что руководство Министерства внутренних дел Российской Федерации в решении оставить Восточно-Сибирское и Забайкальское линейные управления самостоятельными исходило, прежде всего, из понимания, что в огромном Сибирском федеральном округе могут возникнуть проблемы в управляемости подразделениями на транспорте. При большой отдаленности от головного подразделения эти линейные управления обслуживают крупные транспортные узлы.

Поэтому помимо создания УТ МВД России по Сибирскому ФО (с дислокацией управленческого аппарата в Новосибирске) были сохранены самостоятельные линейные управления, дислоцирующиеся в Иркутске и Чите.

В результате структурного реформирования все задачи и функции ГУТ МВД России и подчиненных ОВДТ сохранились в прежнем объеме – обеспечение правопорядка и общественной безопасности, защита граждан от противоправных посягательств на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта.

При реформировании МВД России предполагалось сокращение личного состава (в том числе и ОВДТ) на 22%, при этом на 10% – в 2010 году, оставшиеся 12% – в 2011 году.

Но совершенный 24 января 2011 года в аэропорту «Домодедово» террористический акт внес свои коррективы: среди поручений Президента РФ прозвучала задача усиления досмотровых мероприятий на объектах транспорта и увеличения численности транспортной полиции.

Проведя в 2010 году сокращение личного состава более чем на 5600 сотрудников, ОВДТ уже подготовились к сокращению на 12% (примерно еще на 6000 сотрудников), когда было принято решение эту численность оставить для решения вопросов обеспечения безопасности на транспорте.

Проанализировав ситуацию, Главное управление на транспорте внесло руководству МВД России предложение распределить эти 6000 на патрульно-постовую службу, досмотр, сыскные подразделения, кинологическую службу. Таким образом, сократив преимущественно управленческие, штабные должности, увеличили численность полиции, которая будет работать ближе к людям – на вокзалах, в поездах, аэропортах.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» установлен статус территориальных подразделений МВД России.

УТ МВД России по ФО являются территориальными органами на окружном уровне, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте –

на межрегиональном уровне, линейные отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте – на районном уровне.

Таким образом, наряду с линейным принципом деятельности ОВДТ (привязка к протяженности железных дорог, акваториям рек, не совпадающих с административно-территориальными границами) появилось территориальное деление по федеральным округам. Если раньше УВДТ были на каждой железной дороге, сферы их воздействия совпадали, то сейчас в оперативном обслуживании территориальных органов МВД России на окружном уровне находится по несколько железных дорог. Такая ситуация вызвала определенные проблемы и усложнила процесс взаимодействия с транспортниками.

В условиях значительного сокращения штатной численности было важно суметь сохранить работоспособное и профессионально-грамотное кадровое ядро органов внутренних дел на транспорте. Начальниками вновь созданных УТ МВД России по ФО были назначены наиболее опытные и положительно зарекомендовавшие себя генералы, ранее возглавлявшие УВДТ. Вместе с тем сокращение неминуемо коснулось в основном сотрудников с большим стажем работы, которые имели выслугу лет, позволяющую оформить милицейскую пенсию. Безусловно, такое единовременное «вымывание» кадровых сотрудников не могло не отразиться на результативности работы всей транспортной полиции.

В мае 2011 года ГУТ МВД России и управления на транспорте вместе с другими подразделениями Министерства были выведены за штат, прошла внеочередная аттестация сотрудников при переходе в полицию.

На современном этапе оперативно-служебной деятельности наряду с вопросами реформирования подразделениями полиции на транспорте от федерального до районного уровня в рамках своей компетенции решалась и другая первостепенная государственная задача – повышение эффективности системы транспортной безопасности, уровня защищенности граждан на объектах транспорта, реализация поручений Президента и Правительства Российской Федерации по этим вопросам.

В рамках поручений Президента Российской Федерации, прозвучавших после террористического акта, совершенного 24 января 2001 года, МВД России во взаимодействии с Минтрансом России, ФСБ России, другим органами исполнительной власти, хозяйствующими субъектами транспорта, их службами безопасности реализовывался комплекс организационно-практических, нормативно-правовых мер, направленных на совершенствование форм и методов противодействия терроризму, координацию работы всех субъектов транспортной безопасности.

Среди неотложно принятых мер было ужесточение контроля за безопасностью на транспорте, усиление охраны, пропускного режима на железнодорожных вокзалах. В этих

целях устанавливались стационарные металлодетекторы и другая техника, для обследования объектов транспортной инфраструктуры задействовалась кинологическая служба.

Проведенные мероприятия позволили получить положительные результаты в обеспечении правопорядка. Например, в 2015 году динамика преступности на объектах обслуживания Рузаевского ЛО МВД России на транспорте характеризуется уменьшением общего количества зарегистрированных преступлений на 25,1%. Процент расследованных преступлений увеличился на 3,1% и составил 69,6% против 66,5% в 2014 году. Количество зарегистрированных в Рузаевском ЛО преступлений представлено на рис. 1.

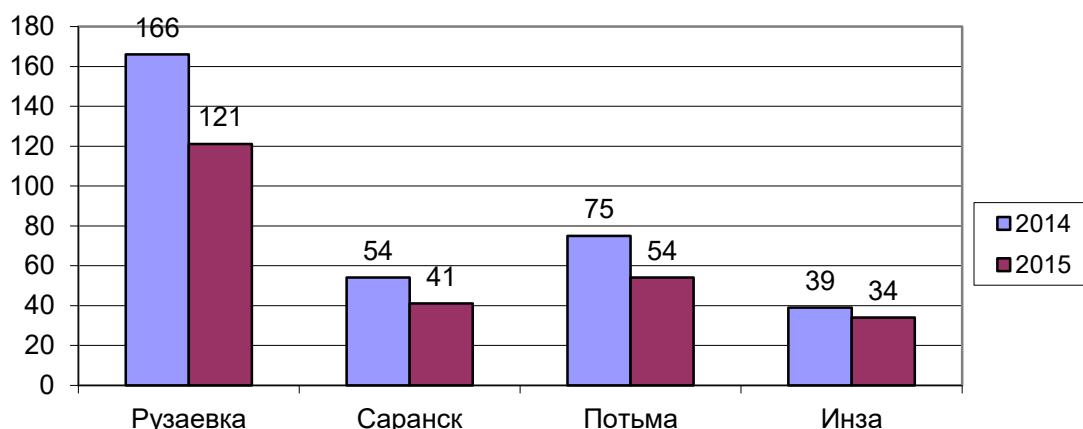


Рис. 1. Количество зарегистрированных в Рузаевском ЛО преступлений.

В соответствии с планами-графиками, утвержденными Национальным антитеррористическим комитетом, на объектах транспорта проводились совместные учения, задачей которых была отработка практического взаимодействия всех структур, задействованных в обеспечении защищенности граждан на объектах транспорта. Например, в 2014 году подразделения полиции на транспорте участвовали в более чем 400 таких учениях.

Проводились выезды представителей МВД России и Федеральной службы по надзору в сфере транспорта для проведения обследований международных аэропортов с целью определения степени их защищенности от угроз совершения актов незаконного вмешательства. По результатам обследований руководителям аэропортов выдавались предписания на устранение выявленных недостатков.

Кроме того, одним из направлений межведомственного взаимодействия являлось формирование российского законодательства по вопросам безопасности на транспорте. Примером может служить проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной

безопасности», в разработке которого принимало участие ГУТ МВД России. Этот нормативный акт предполагает введение досмотра на всех видах транспорта в целях обеспечения транспортной безопасности, решить другие вопросы, связанные с безопасностью пассажиров.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 07.02.2011 г. №3-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) «О полиции» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_110165/.
2. Федеральный закон от 30.11.2011 г. №342-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122329/.
3. Дубровин А. К. Правовой статус сотрудника полиции: теоретико-правовой аспект [Электронный ресурс] // Российская юстиция – 2011. – № 12. – Режим доступа: <http://www.center-bereg.ru/m1165.html>.
4. Карих Т. С. Административно-правовой статус российского полицейского // Молодой ученый. – 2014. – № 4. – С. 847–850.
5. Рыжаков А. П. Постатейный комментарий к закону «О полиции». – М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. – 163 с.

ЗАБНЕНКОВ А. В., МАСЛОВСКАЯ М. В.

ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА КАК ВОПРОС МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические и практические аспекты, а также законодательные базы охраны общественного порядка на территории муниципального образования. Раскрыты особенности взаимодействия полиции с муниципальными органами.

Ключевые слова: охрана общественного порядка, органы местного самоуправления, органы внутренних дел, полиция, народная дружина, добровольные формирования населения.

ZABNENKOV A. V., MASLOVSKAYA M. V.

PROTECTION OF PUBLIC ORDER AS AN ISSUE OF LOCAL SIGNIFICANCE

Abstract. The article deals with the theoretical and practical issues and the legislative framework for the protection of public order on the territory of a municipality. The features of police interaction with local government bodies are revealed.

Keywords: protection of public order, local government bodies, bodies of internal affairs, police, militia, voluntary units for public order protection.

Охрана общественного порядка остается сегодня одним из вопросов, активно обсуждаемых в науке административного права. Это во многом связано с проведением в Российской Федерации реформ в сфере органов внутренних дел и в сфере местного самоуправления, которые в свою очередь диктуют потребность дальнейшего совершенствования механизма обеспечения охраны общественного порядка.

Не секрет, что в общей структуре совершения в стране противоправных деяний значительное место занимают административные правонарушения, количество которых превышает количество преступлений. Ежегодно в России к административные правонарушения привлекаются десятки миллионов человек. К сравнению можно привести такую статистику: в 1989 году за административные правонарушения к ответственности были привлечены более 40,5 миллионов человек, а в 2011 году только органами внутренних дел выявлено свыше 66,2 млн. [6, с. 57]. По другим экспертным оценкам к административной ответственности каждый год привлекаются от 60 до 80 млн. человек [8, с. 77].

Административная деликтность, увы, стала обыденным явлением и прочно вошла в нашу жизнь. Удельный вес среди административных проступков занимают административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

Нельзя не признать, что охрана общественного порядка – чрезвычайно важный объект социального управления, который крайне необходим для нормального существования гражданского общества и функционирования всех его структур (политических, культурных, социальных и т.д.). Безусловно, некачественное и низкое обеспечения общественного порядка негативно сказывается на формировании защищенности правопорядка граждан и общества в целом.

В целях охраны общественного порядка государства, была создана система правоохранительных органов. В нее входят: суд, прокуратура, органы ФСБ России, МВД России, адвокатура, нотариат и др.

Между тем по смыслу ст. ст. 114 и 132 Конституции Российской Федерации [1] Правительство РФ и органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют меры по обеспечению и охране общественного порядка. Кроме того, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнес организацию общественного порядка находится к ведению муниципальных районов и городских округов (п.8 ч.1 ст. 15 Закона; п.9 ч.1 ст.16 Закона) [2].

Следовательно, охрана общественного порядка – это непосредственная функция органов местного самоуправления. Осуществляя ее, органы местного самоуправления тесно взаимодействуют с правоохранительными органами и координируют их деятельность. Такая деятельность предполагает проведение различных мероприятий. А именно: комплексное планирование борьбы с преступностью совместно с деятельностью всех правоохранительных органов, расположенных на территории муниципального образования; привлечение населения и общественности к профилактике правонарушений; привлечение к охране общественного порядка частных охранных предприятий; осуществление деятельности административных комиссий, создаваемых в структуре местных администраций.

Решая свои задачи по охране общественного порядка, органы местного самоуправления должны стать центром соответствующей деятельности на всей территории.

Согласно вышеназванному Закону № 131-ФЗ организация охраны общественного порядка должна осуществляться муниципальной милицией. Однако до настоящего времени федеральный закон, регламентирующий порядок организации и деятельности муниципальной милиции, так и не принят. Среди работников правоохранительных органов нет единства мнений относительно процесса создания муниципальной милиции, многие убеждены, что она может быть устроена неодинаково. К примеру, в городах (кроме городов федерального значения) она может функционировать как простая муниципальная структура, в менее крупных муниципалитетах возможно создание милицейских структур на уровне

муниципального района или даже группы районов. На малонаселенных и труднодоступных территориях возможно создание региональной, а не муниципальной милиции.

В настоящее время основными задачами в сфере охраны общественного порядка на территории муниципального образования занимается полиция. К основным направлениям в деятельности полиции по осуществлению охраны общественного порядка относятся: защита чести и достоинства граждан и их личную неприкосновенность; обеспечение законности и правопорядка; содействие муниципальным органам в их деятельности по реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы и осуществления контроля за их поведением; осуществление мер по профилактике правонарушений несовершеннолетних и др.

Основные направления взаимодействия полиции с муниципальными органами регулирует Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3- ФЗ «О полиции» [3]. Он устанавливает, что полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав (ч.3 ст.1 Закона).

Государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица, в свою очередь, должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей (ст.10 Закона). Органы местного самоуправления обязаны предоставлять в пределах границ муниципальных образований сотруднику полиции, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, помещения для работы на обслуживаемом административном участке. Оборудование помещений мебелью, оргтехникoй и средствами связи и обеспечение технической эксплуатации этих помещений (водоснабжение, отопление, освещение, уборка, ремонт) осуществляются за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета (ч.7 ст.48 Закона). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 47 Закона).

Нельзя не подчеркнуть, что современное реформирование органов охраны общественного порядка обуславливает необходимость пересмотра принципов организации деятельности правоохранительных органов и ставит перед ними новые задачи. Трансформация правоохранительных системы переход к новому формату взаимодействия с обществом, представляющему собой социальное партнерство.

В. Н. Казаков справедливо отмечает, что «сегодня в обществе имеется достаточно ясно выраженная потребность в правоохранительных органах, функции которых наиболее полно отвечали бы интересам населения конкретных территорий и позволяли осуществлять общественный контроль за их деятельностью» [9].

В тоже время гражданское общество следует рассматривать как ресурс социального контроля над деятельностью полиции, что представляется особо актуальным в условиях гласности деятельности органов внутренних дел. Немаловажен и вопрос преодоления конфронтации институтов гражданского общества и государства, которая особо остро наблюдается в процессе осуществления государством правоохранительной функции.

О возможности расширения взаимодействия между полицией и населения могут свидетельствовать следующие данные социологических опросов. Так, около 88% граждан считают, что в той или иной степени, нужно оказывать помощь в деятельности органов внутренних дел (полиции), при это около 37% населения, считают, что помогать полиции необходимо всегда. Кроме того, 59 % населения, считают, что помощь в организации деятельности общественного порядка необходима с заинтересованностью двух сторон. Необходимо отметить тот факт, что заинтересованность населения в помощи органам внутренних лиц (полиции) по организации общественного порядка, значительно выросла – с 34% до 53%, например, в качестве внештатных сотрудников [10, с. 53].

Следует согласиться с мнением Н. В. Бугеля, отмечающим необходимость законодательного закрепления порядка и учет общественного мнения, определить механизмы, способствующие разделению полномочий между субъектами РФ, органами местного самоуправления и центром по вопросам реализации правоохранительной функции государства [5, с. 57].

Одним из ключевых направлений в модернизации системы МВД является оптимизация согласованной деятельности органов охраны правопорядка и представительства гражданского общества, реализуемой на уровне муниципального образования. В решении вопроса охраны общественного порядка сегодня большое значение имеет решение органами местного самоуправления такого важного вопроса, как «создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка», предусмотренного п.33 ст.14 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.

Заметим, что Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [4] органы местного самоуправления наделены полномочиями по оказанию поддержки добровольческим организациям, участвующим в охране общественного порядка, и созданию условий для их деятельности. Финансирование, предоставление помещений и материально-технического оснащения, материальное стимулирование добровольцев и предоставление им льгот, социальных гарантий – вот неполный перечень направлений деятельности органов местного самоуправления по отношению к добровольным народным дружинам в целях привлечения граждан к охране общественной безопасности.

В настоящее время осуществляется возрождение добровольных народных дружин, существовавших в советский период. Как известно, в те годы силы дружинников служили поддержкой общественного порядка на охраняемой территории города, района, улицы. Совместно с милицией они осуществляли патрулирование улиц, выступали в качестве понятых при составлении протокола и т.д. Сегодня такие дружины приобретают все большую популярность в некоторых регионах РФ. Однако, функции современной дружины несколько расширен. Так, современные добровольцы выполняют двойную роль: содействие полиции в деятельности охраны общественного порядка, с одной стороны, и контроль законности за деятельностью сотрудников полиции, с другой стороны. Органы местного самоуправления обладают полномочиями по оказанию поддержки добровольческой организации, участвующие в охране общественного порядка.

Любопытно заметить, что в ноябре 2013 г. руководитель Комитета гражданских инициатив, член Общественного совета при МВД, бывший вице-премьер России А. Кудрин представил для обсуждения собственную концепцию реформы правоохранительных органов. Он предложил упразднить Следственный комитет, ФСКН и МВД, создав муниципальную, региональную и федеральную полицию. По его мнению, муниципалы должны заниматься охраной общественного порядка, профилактикой преступлений, регистрацией правонарушений и подчиняться (отчитываться) местной власти. Региональная полиция – расследовать преступления легкой и средней тяжести, охраной органов власти, регулированием дорожного движения и подчиняться (отчитываться) региональному законодательному собранию или губернатору. Федеральная полиция – расследовать тяжкие и особо тяжкие преступления, противодействовать ОПГ, бороться с терроризмом и наркоторговлей и подчиняться (отчитываться) Президенту РФ.

К тому же предлагается выбирать шерифа раз в год из числа участковых полицейских прямым голосованием граждан. Содержать муниципальную полицию предлагается за счет специальных отчислений от доходов местных жителей. Однако, что это

за отчисления, в каком размере, каков механизм сбора, авторы идеи не говорят. Контролировать шерифа и его подчиненных будет общественный совет, но как он формируется, на каких принципах, тоже неизвестно.

В МВД к данной инициативе отнеслись отрицательно. По крайней мере свое несогласие чиновники МВД мотивировали тем, что муниципальная милиция в России уже создавалась и доказала свою неэффективность. К тому же для содержания новой структуры – шерифата денег у муниципалов нет. Исходя из опыта и реальной действительности, на выборах начальников ОВД неизбежны фальсификации. Если бизнесмены возьмут на содержание муниципальные органы правопорядка, они попытаются купить, и наверняка купят все руководство, то по принципу, кто платит, тот и музыку заказывает. В целом критика высказанных А. Кудиным предложений звучит крайне редко, т.к. реформа по американскому образцу (именное деление полиции на федеральную и муниципальную имеет место быть в США), это конец МВД в его теперешнем виде [7, с.182–183].

Подведем некоторый итог вышеизложенному.

1. Исследование охраны общественного порядка как одной из проблем местного значения и направления деятельности органов местного самоуправления является весьма актуальным. В современных условиях возрастает необходимость уточнения ряда вопросов, связанных с охраной общественного порядка, в частности – выявление ее места в системе муниципального образования и нормативного правового закрепления.

2. Изучение проблемы обеспечения охраны общественного порядка в муниципальных образованиях имеет важное стратегическое направление для функционирования и развития правового государства. Выбор той или иной модели системы муниципальных правоохранительных органов, нормативно-правовое закрепление перечня их полномочий, форм взаимодействия с муниципальными структурами и органами государственной власти, безусловно, зависит от многих факторов, в том числе политических, социально-экономических, территориальных, криминологических, а также национальных особенностей, исторических и иных местных традиций.

Однако в любом случае можно ожидать, что создание муниципальных органов охраны общественного порядка позволит решить извечные полицейские проблемы: отчужденность от обслуживаемого населения, информационный вакуум и социальный контроль.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875>.

2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
3. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
4. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.
5. Бугель Н. В. Совершенствование правоохранительной деятельности (организационно-правовой аспект) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – Т. 54. – № 2. – С. 54–58.
6. Дерюга А. Н., Мотрович И. Д. Причины латентности административных правонарушений // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 57–62.
7. Жданов Н. М., Косицин И. А. Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности» (г. Омск, 25 мая 2012 г.). Обзор выступлений // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 76–79.
8. Казаков В. Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. – М., 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1170339#_ftnref24.
9. Киричек Е. В. Типизация взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Материалы международной научно-практической конференции «II Балтийский юридический форум «Закон и правопорядок в третьем тысячелетии». – Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2014. – С. 51–55.

МАСЛОВАЯ М. В., МОРОЗОВА Е. С.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В РОССИЙСКОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Аннотация. В статье анализируется правовая природа ответственности в российском избирательном праве. Рассмотрены виды ответственности за нарушения законодательства о выборах.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, избирательные права, правонарушение, административная, уголовная и конституционно-правовая ответственность участников выборов.

MASLOVSKAYA M. V., MOROZOVA E. S.

RESPONSIBILITY IN RUSSIAN ELECTORAL LAW

Abstract. The article presents an analysis of the legal nature of responsibility in Russian electoral law. The types of responsibilities for violations of electoral legislation are considered.

Keywords: elections, electoral legislation, electoral rights, legal violation, administrative, voter's criminal and legal liability.

Выборы органов публичной власти имеют большое значение для развития государства, поскольку представляют собой наиболее эффективный способ легитимации политической власти, являются высшим непосредственным выражением власти народа. В силу особой значимости данного института демократии, избирательные права граждан приобретают особый вес в системе политических прав и свобод.

Отдельные ученые правы, утверждая, что «законность выборов – конституционно-приоритетная ценность». Власть ущербна, если она формируется ущербными способами, - пишут авторы. И, по их мнению, тот разрыв, который образуется между избирательным законом и практикой его реализации, будет существовать до тех пор, пока государство не станет неотвратимо наказывать виновных лиц за нарушение ими избирательного права [10, с. 280].

Практика последних избирательных кампаний наглядно показала, что борющиеся за власть политические партии, готовы прибегать к самым различным формам и методам привлечения электората на свою сторону. Увы, зачастую в ходе такого противостояния неизбежно нарушение избирательного законодательства. Из года в год средства массовой информации передают сообщения об избирательных правонарушениях, сопровождающих практически каждую избирательную кампанию.

Правонарушение в сфере избирательных правоотношений следует рассматривать как отдельный вид противоправных, общественно опасных деяний (как в форме действия, так и

бездействия), которые посягают на право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Следовательно, избирательные права граждан нуждаются в правовой защите, последняя же предполагает наличие эффективной системы правовых норм, являющихся охранительными в соответствующей сфере общественных отношений.

В системе различных гарантий, которые устанавливает российское законодательство (гарантии политического, экономического, информационного, правового и иного характера), особое место занимает институт юридической ответственности, важность которого связана с его восстановительной функцией, касающейся, в том числе, и защиты нарушенных прав и свобод субъектов избирательных правоотношений. Надо полагать, что возникновение института ответственности за избирательные правонарушения вполне объективно и закономерно, он является своеобразной ответной реакцией общества и государства на допускаемые в ходе выборов нарушения.

Представляется справедливым суждение проф. В. В. Игнатенко, который предлагает рассматривать институт ответственности как публично-правовую меру, посредством которой надлежащим образом обеспечивается правопорядок при реализации гражданами избирательных прав, организации и проведении выборов [9, с. 8].

Преамбула Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» провозглашает: «Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме» [2]. Поэтому наличие института ответственности в избирательном праве выступает и как важнейшая правовая гарантия проведения подлинно свободных, честных, справедливых, «прозрачных» демократических выборов.

Отдельные авторы ответственность в сфере избирательного права предлагают разделить на два самостоятельных подвида: в одном случае это ответственность за нарушение избирательных прав граждан, в другом – ответственность за нарушение порядка организации и проведения выборов [7, с. 35]. Что же, подобный подход нам представляется вполне логичным. Однако, полагаем, что и субъекты, привлекаемые к этим видам ответственности, должны различаться.

Ответственность за нарушения избирательного законодательства, как и любая другая юридическая ответственность, характеризуется следующими признаками: во-первых, она является мерой государственного принуждения (хотя и не всегда); во-вторых, базируется на юридическом и общественном осуждении правонарушения; в-третьих, ее применение влечет

за собой наступление для правонарушителя определенных отрицательных последствий.

Вместе с тем основанием рассматриваемой нами ответственности является особое правонарушение – избирательный деликт, который следует считать разновидностью конституционно-правового деликта. Специфика и в том, что ответственность за нарушения избирательного законодательства реализуется в процессуальной форме, которая зачастую закрепляется не только нормами Уголовно-процессуального кодекса РФ, Кодекса административного судопроизводства РФ и КоАП РФ (что характерно для других видов ответственности), но и нормами актов подзаконного характера (например, инструкциями ЦИК РФ).

Анализ положений избирательного законодательства позволяет прийти к выводу о том, что за нарушение избирательных прав граждан уголовную, административную либо иную ответственность могут нести лица, в частности:

- 1) препятствующие путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданином РФ права избирать и быть избранным;
- 2) использующие преимущества своего должностного или служебного положения в целях избрания;
- 3) принуждающие граждан или препятствующие им ставить подписи в поддержку кандидата, избирательного объединения, а также участвующие в подделке данных подписей;
- 4) осуществляющие подкуп избирателей;
- 5) распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов;
- 6) нарушающие правила проведения предвыборной агитации и правила финансирования избирательной кампании;
- 7) препятствующие или противозаконно вмешивающиеся в работу избирательных комиссий;
- 8) препятствующие голосованию на избирательных участках, либо нарушающие процедуру голосования, в том числе тайну голосования;
- 9) принуждающие избирателей голосовать вопреки их собственному выбору.

Этот перечень не является исчерпывающим и его можно продолжать, если нормы законодательства рассматривать через призму иных положений, закрепляющих статус тех или иных субъектов избирательных правоотношений.

Основным критерием разделения ответственности на виды, как известно, выступает отраслевая принадлежность нормативно-правовой основы. Традиционно различают три вида публично-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах: конституционно-правовую ответственность; административную ответственность и

уголовную ответственность. Указанные виды юридической ответственности отличаются друг от друга основаниями (правовыми, фактическими и процессуальными), санкциями (взысканиями), субъектным составом, процессуальной формой реализации, правовыми последствиями наказания виновных лиц [9, с. 9].

Заметим, что до сих пор как само существование ответственности в избирательном праве, так и ее место среди классических видов юридической ответственности, далеко не единодушно воспринимается учеными (немало и ее сторонников, и противников), различны точки зрения авторов относительно ее правовой природы.

Например, по мнению проф. М. С. Матейковича, ответственность в избирательном праве – это конституционная ответственность субъектов избирательного процесса [11, с. 203]. Другие рассматривают ответственность в избирательном праве как самостоятельную разновидность юридической ответственности за нарушение норм избирательного законодательства. В частности, В. Н. Бровченко считает, что ответственность в избирательном праве носит самостоятельный характер и не является конституционно-правовой ответственностью [5, с. 24].

В докладе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» упоминается иной термин – «государственно-правовая ответственность кандидатов, избирательных объединений» [8, с. 74], что свидетельствует о наличии иных взглядов у членов ЦИК РФ, многие из которых являются ведущими специалистами в области избирательного права.

В связи с неоднозначностью восприятия самой конституционно-правовой ответственности наблюдаются различия в теоретических подходах и применительно к ответственности в сфере избирательных правоотношений. Однако анализ юридической литературы позволяет констатировать, что многие отечественные ученые не только не отрицают сам факт существования конституционно-правовой ответственности, но высказывают предположение о том, что данный вид ответственности весьма разнообразен, и номинально включает в себя парламентскую и президентскую ответственность, ответственность субъектов РФ, ответственность населения муниципальных образований и т. д.

Такая позиция, на наш взгляд, вполне обоснованна. Если исходить из того, что конституционно-правовая ответственность применяется в связи с обеспечением действия всех норм конституционного права и принимать во внимание многовариантность самих конституционно-правовых отношений (а в их числе и избирательные правоотношения), то

сложно не признать, что ответственность в избирательном праве является разновидностью конституционно-правовой ответственности.

Некоторые ученые (в частности, проф. Н. А. Боброва), наряду с перечисленными видами, выделяют гражданско-правовую ответственность, которая наступает за нарушение имущественных и личных неимущественных прав. Например, не исключен иск о возмещении с виновной стороны морального ущерба в случае незаконного нарушения пассивного, а возможно, и активного избирательного права [10, с. 281].

Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве состоит в применении к лицам, нарушившим законодательство о выборах, определенных конституционно-правовых санкций. Ю. А. Собачевская отмечает, что, как правило, мерой государственно-правовой ответственности участников избирательного процесса, допустивших правонарушение в рамках конкретной избирательной кампании, является ограничение этих участников в тех или иных правах [12, с. 33].

На наш взгляд, применение санкций к правонарушителям направлено также на обеспечение конституционных норм о том, что источником власти в стране является многонациональный народ России, который участвует в управлении делами государства как непосредственно, так и своих представителей, что референдум и свободные выборы являются высшими формами народовластия (ст. 3 Конституции РФ).

Следует отметить, что в науке нет единства мнений относительно тех санкций, которые составляют содержание этой разновидности юридической ответственности. К конституционно-правовым санкциям традиционно относят: отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), аннулирование либо отмену регистрации кандидата (списка кандидатов), удаление наблюдателя и иных лиц, расформирование избирательной комиссии, признание результатов выборов недействительными, отмену решения о признании кандидата избранным и др.

Любопытной представляется позиция В. А. Виноградова, который в числе «конституционно-правовых санкций, имеющих финансовый (имущественный) характер», называет утрату кандидатом, не набравшим установленного законом числа голосов, права на возврат избирательного залога, а также обязанность вернуть полученные от избирательных комиссий бюджетные средства [6, с. 59–60].

Следует признать, что основания конституционной ответственности, субъекты таковой, а также конституционно-правовые санкции разнообразнее по своей форме и содержанию, чем при любом другом виде юридической ответственности.

Положения о запрете совершения действий, подпадающих под составы административных правонарушений, или, наоборот, требования к совершению действий, за

неисполнение которых определена ответственность, как правило, содержатся в законах о выборах, либо нормативных правовых актах, регламентирующих различные аспекты избирательного процесса.

Так, административная ответственность за нарушение избирательного законодательства закреплена в статьях 5.1–5.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях, что составляет более 20 составов, в частности: неисполнение решения избирательной комиссии; нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов; нарушение прав члена избирательной комиссии, прав наблюдателя; отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах; изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и др.

На наш взгляд, перечисленные и другие составы административных правонарушений в области избирательного права следовало сосредоточить в отдельно взятой главе КоАП РФ.

Согласно ст. 2.1 КоАП РФ основанием административной ответственности является административное правонарушение, т.е. противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность [4]. Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства в большинстве случаев устанавливается в виде административного штрафа.

Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ [3].

Изначально уголовно наказуемым являлось воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав и права участвовать в референдуме, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума (ч. 1 ст. 141). Указанные преступные деяния, соединенные с подкупом, обманом, применением насилия либо угрозой его применения, совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц, по предварительному сговору или организованной группой, наказывались согласно ч. 2 ст. 141 УК РФ.

Ст. 142 УК РФ, устанавливала ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, заведомо неправильный подсчет голосов либо заведомо неправильное установление результатов выборов, референдума, нарушение тайны голосования.

В 2003 году в Уголовный кодекс РФ были внесены весьма существенные дополнения

и изменения, которые ужесточили ответственность за нарушение избирательного законодательства. В частности, ст. 141 УК РФ была дополнена ч. 3, предусматривающей уголовную ответственность за вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума ее полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, с целью повлиять на ее решения, а именно, требование или указание должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов, подсчета голосов избирателей, участников референдума и по иным вопросам, относящимся к исключительной компетенции избирательной комиссии, комиссии референдума, а равно неправомерное вмешательство в работу Государственной системы Российской Федерации «Выборы».

В текст кодекса был введен новый состав преступления, предусмотренный в ст. 141.1 УК РФ – «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума».

Новеллой кодекса стало «разделение» законодателем нормы о фальсификации избирательных документов и фальсификации итогов голосования. Так, ст. 142 УК РФ, изложенная в новой редакции, устанавливала ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, а введенная в текст УК РФ новая статья 142.1 «Фальсификация итогов голосования» закрепила уголовную ответственность за фальсификацию итогов голосования.

Итак, становление демократических начал в Российской Федерации неразрывно связано с реализацией избирательного процесса. А юридическая ответственность в этом случае выполняет функцию регулятора избирательных правоотношений, тем самым гарантируя «претворение в жизнь» такого основополагающего демократического понятия, как народовластие. Именно поэтому ее значение для действительно правового государства так же трудно переоценить, как легко недооценить необходимость систематического совершенствования ее видов и мер.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875>.
2. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1.
5. Бровченко В. Н. Юридическая ответственность в избирательном праве Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук. – Москва, 2005. – 195 с.
6. Виноградов В. А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. – 2005. – № 12. – С. 54–62.
7. Волченко В. Н. К вопросу о защите избирательных прав // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2011. – № 12 (18). – С. 35–38.
8. Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // Вестник ЦИК РФ. – 2000. – № 21. – С. 47–79.
9. Игнатенко В. В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. – М.: РЦОИТ, 2001. – 106 с.
10. Лучин В. О., Боброва Н. А. Избирательные правонарушения и ответственность за них // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. проф. С. А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 280–296.
11. Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ...д-ра юрид. наук. – Тюмень, 2003. – 452 с.
12. Собачевская Ю. А. Типы и особенности конституционно-правовой ответственности за нарушения избирательного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 1. – С. 33–35.