

УДК 340.1

DOI 10.24147/2542-1514.2018.2(3).142-152

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ «КРУГЛОГО СТОЛА»)

А.В. Малько¹, А.Н. Костюков²,

¹*Институт государства и права РАН (Саратовский филиал), г. Саратов, Россия*

²*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

2 июля 2018 г.

Дата принятия в печать –

5 сентября 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

7 декабря 2018 г.

Представлен отчет о выступлениях участников «круглого стола» на тему «Правовая политика в современной России: актуальные проблемы теории и практики», организованного 19 июня 2018 г. на базе юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского журналами «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь», «Правоприменение».

Ключевые слова

Правовая политика, наука, круглый стол, правоприменение, теория права, доктринальные документы, публичное право, частное право, безопасность

LEGAL POLICY IN MODERN RUSSIA: ACTUAL PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE (REVIEW OF THE MATERIALS OF THE ROUND-TABLE DISCUSSION)

Alexander V. Malko¹, Alexander N. Kostyukov²,

¹*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (Saratov Branch), Saratov, Russia*

²*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

Article info

Received – 2018 July 2

Accepted – 2018 September 5

Available online –

2018 December 07

The report on the speeches of the participants of the round-table discussion is presented in the paper. The discussion "Legal policy in modern Russia: actual problems of theory and practice" was organized on June 19, 2018 at the faculty of law of Dostoevsky Omsk State University by the scientific journals "State and Law", "Legal Policy and Legal Life", "Law Enforcement Review". Discussion concerned aims of legal policy, systematization of legislation, legal communication, implementation of the constitutional principle of democracy, constitutional basis of the legal policy, key features of electoral legal policy, provision for the national unity and territorial integrity, competence of local self-government bodies.

Keywords

Legal policy, science, round-table discussion, law enforcement, theory of law, doctrinal documents, public law, private law, security

19 июня 2018 г. на базе юридического факультета Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского (ОмГУ) журналы «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь»,

«Правоприменение» провели мероприятие в формате «круглого стола» на тему «Правовая политика в современной России: актуальные проблемы теории и практики».

Работу «круглого стола» открыл **директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, главный редактор журнала «Правовая политика и правовая жизнь», заслуженный деятель науки Российской Ф.А.В. Малько**. В своем приветственном слове он отметил высокую степень актуальности тематики «круглого стола», а также положительные стороны междисциплинарного характера исследований в области правовой политики: изучение проблем на стыке юриспруденции, политологии и социологии позволяет преодолеть догматизм и обеспечить широкий охват проблематики.

С конца прошлого века началось формирование специализированных структур, занимающихся исследованиями правовой политики. К ним относятся Саратовский филиал ИГП РАН, Институт правовой политики Трирского университета (Германия, г. Трир). В рамках Казахстанского государственного юридического университета (Казахстан, г. Астана) образован Институт конституционного законодательства и правовой политики. Названные структуры активно сотрудничают, проводятся совместные исследования проблем правовой политики.

По мнению некоторых исследователей, правовая политика – это деятельность государственных органов по выявлению тех общественных отношений, которые не урегулированы правом, но должны быть им урегулированы. Однако налицо чрезмерная узость такого подхода, означающего сведение правовой политики к поиску и устранению правовых пробелов. Требуется более широкое понимание правовой политики как *системной научно обоснованной последовательной деятельности органов государства и институтов гражданского общества по оптимизации правового регулирования и правовой системы в целом*. При таком подходе перед исследователем становятся задачи выявления целей, средств, методов, пределов правового регулирования.

Применительно к правовой системе правовая политика призвана: 1) организовать право как ядро правовой системы, ее главный элемент, посредством устранения пробелов и противоречий правового регулирования; 2) организовать внутренние связи между элементами правовой системы (правом, юридической практикой и господствующей правовой идеологией); 3) создать условия для эффективного взаимодействия правовой системы с другими общественными системами – с экономической, политической и т. п.; 4) организовать взаимо-

действие правовых систем разных уровней – национальной, наднациональной и международной.

В настоящее время в области исследования проблем правовой политики наблюдается выработка научного продукта нового типа – *доктринальных документов*, – представляющих собой научные произведения коллективов авторов-юристов по отдельным направлениям правового регулирования. Они сочетают в себе специфическую монографичность и концептуальный характер, проявляющийся в наиболее концентрированной, системной форме изложения научной информации по крупной научной юридической проблематике. Доктринальные документы следует отличать от *доктринальных правовых актов* – официальных программных политико-правовых актов, исходящих от конкретных компетентных органов и влекущих правовые последствия (доктрин, концепций, стратегий и т. п.). Практическая значимость доктринальных документов заключается в том, что они могут быть преобразованы в доктринальные правовые акты. Так, в 2002 г. Президент Республики Казахстан своим Указом утвердил разработанную учеными Концепцию правовой политики, а в 2009 г. – ее обновленный вариант.

Профессор кафедры теории и истории государства и права ОмГУ, доктор юридических наук Т.Ф. Ящук в своем выступлении рассмотрела историко-правовые аспекты систематизации законодательства как способа реализации правовой политики. По ее мнению, особенность правотворческой деятельности российского государства состояла в том, что далеко не всегда она выражалась в создании новых актов, а заключалась в переработке, актуализации уже сложившегося массива нормативного правового материала.

Так, при составлении Полного собрания законов Российской империи и Свода законов Российской империи использовались приемы, характерные для тематической инкорпорации и отраслевой консолидации. Но уже в советском государстве происходит смена законодательной парадигмы: игнорируется дореволюционный опыт, отрицается принцип разделения властей, что порождает множественность законодательных органов, снижается уровень юридической техники. Наиболее востребованной формой систематизации становится кодификация, поскольку она позволяет создавать любые акты, в наименьшей степени связанные с предыдущим законодательством. Кодексы, принятые в 1920-е гг., сформировали систему советского права, закрепили

его отраслевую структуру, определили предмет и метод правового регулирования каждой отрасли.

Быстрое нарастание объема правового материала, а также наличие противоречий, пробелов и коллизий поставило вопрос о необходимости его комплексного обобщения и упорядочения по определенной системе с учетом сложной федеративной формы советского государства. Так, сначала было обработано российское республиканское законодательство. В итоге в Собрание действующих законов РСФСР, отражающее актуальное законодательство по состоянию на 1 января 1928 г., было включено 2 077 актов, что составило немногим более четверти от исходного числа обработанных актов.

Отмечается тесная связь содержания и целей правовой политики в сфере систематизации законодательства с политическим режимом. Уже в 1930-е гг. с укреплением тоталитаризма деятельность по упорядочению законодательства фактически прекращается и возобновляется только в конце 1950-х гг. Подготовленный в конце 1920-х гг. Свод законов СССР так и не был издан.

В середине 1950-х гг. существенно расширяются права союзных республик, в том числе в сфере законодательной деятельности. Планируется комплексный пересмотр и обновление всего союзно-республиканского законодательства по единой модели: издание Основ союзного законодательства – подготовка и утверждение республиканских кодексов – составление Свода законов. Этот этап систематизации отразил такие компоненты правовой политики, как повышение роли права в регулировании общественных отношений, формирование новых отраслей и институтов в связи с усложнением социальной действительности, гуманизацию законодательства и др.

Выступление аспирантки кафедры теории и истории государства и права Красноярского государственного аграрного университета **Е.А. Романенко** было посвящено проблематике теоретических аспектов правового общения. Под правовым общением понимается определенный вид правовой связи, не укладывающийся в классическую теорию правоотношения. К правовому общению можно отнести все те общественные отношения, которые не подпадают под категорию урегулированных правом отношений. Это и преддоговорной процесс, и правовое воспитание, и любые другие формы социального общения, где предметом общения выступает информация, несущая интерес к праву, идею права, его дух и букву.

Данному явлению присущи как родовые черты (признаки социального общения), так и видовые (сугубо правовые признаки). К числу первых относятся: 1) обмен некой информацией в социуме от индивида к индивиду; 2) акцент на интересах личности; 3) нацеленность на позитивное, дружественное урегулирование правового вопроса. В этом отношении необходимо отметить две основные тенденции современного общества: 1) стремление к тщательному правовому регулированию даже частной жизни с фактической минимизацией саморегуляции общества; 2) колоссальный уровень правового нигилизма.

Исследование правового общения – перспективное направление изучения неклассических правовых связей, охватывающее проблематику правового воспитания, правовой культуры и правопонимания.

Заведующий кафедрой государственного и муниципального права ОмГУ, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, главный редактор журнала «Правоприменение» А.Н. Костюков отразил в своем выступлении отдельные проблемы реализации конституционного принципа народовластия.

Народовластие как наиболее значимая конституционная ценность имеет одной из своих форм местное самоуправление. Само понимание местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле фактически было сформировано Конституционным Судом РФ. Он сформулировал ряд правовых позиций, обеспечивающих эффективную реализацию местного самоуправления (Постановления от 24 января 1997 г. № 1-П, от 15 января 1998 г. № 3-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и др.).

Однако Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, в совокупности с Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ, в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) внесены кардинальные изменения в части компетенционных, территориальных и организационных основ местного самоуправления. И, что крайне важно, *Конституционный Суд РФ кардинально поменял свои ранее высказанные правовые позиции.*

Изменение компетенционных основ местного самоуправления выразилось во введении Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ в законода-

тельство о местном самоуправлении института перераспределения полномочий. Односторонняя передача полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации идет вразрез с положениями ст. 130 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ вынес два определения: от 26 апреля 2016 г. № 879-О и от 24 ноября 2016 г. № 2575-О, – в которых по формальным основаниям отказался рассматривать указанный вопрос по существу, и своим молчаливым согласием фактически (неюридически) подтвердил конституционность оспариваемых положений.

В аналогичной форме Конституционный Суд РФ выразил молчаливое согласие с *изменением отдельных территориальных основ местного самоуправления*. В ходе муниципальной реформы 2014–2017 гг. были введены два новых вида муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. Введение двухуровневой системы организации местного самоуправления на уровне городских округов не может обеспечить населению реальную возможность принимать участие в управлении ни городским округом, ни внутригородским районом. Определением от 29 сентября 2015 г. № 2002-О Конституционный Суд РФ по формальным основаниям отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева С.Ю. на нарушение его конституционных прав положением ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

Еще одним направлением реформирования территориальных основ местного самоуправления выступает укрупнение муниципальных образований. Реализация положений Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ противоречит правовой позиции Конституционного Суда РФ о допустимости изменения статуса городского поселения только с согласия его населения, выраженного путем голосования (определения от 15 мая 2007 г. № 344-О-П, от 15 мая 2007 г. № 406-О-П, от 29 сентября 2011 г. № 1339-О-О).

В результате проведенного *изменения организационных основ местного самоуправления* выбор организационной модели местного самоуправления осуществляется законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования из числа моделей, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако устав муниципального образования не может противоречить закону субъекта Российской Федерации, и фактически субъект Рос-

сийской Федерации самостоятельно определяет организационную модель самоуправления для всех муниципальных образований, находящихся на его территории. Это противоречит Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П признал данное нововведение не противоречащим Конституции РФ. Однако судья А.Н. Кокотов не согласился с данным решением и изложил свое особое мнение, в котором указал на противоречие данной новации ст. 12, 130 и 131 Конституции РФ.

Доцент кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук Д.А. Авдеев отметил, что правовую политику следует рассматривать как системообразующую концептуальную деятельность органов публичной власти, в основе которой лежит научно обоснованная векторная направленность развития социально значимых сфер общества. По его мнению, право способствует выработке такого политического курса, основой которого являются конституционно-правовые нормы, а целью – укрепление российской государственности, обеспечение прав личности, совершенствование правовых механизмов разрешения различного рода конфликтов и кризисных ситуаций.

Конституция РФ в ст. 1 закрепила четыре правовые концепции, которые составляют матрицу государственно-правовых отношений и содержат новую модель отечественной организации публичной власти в России: демократизм, федерализм, легизм и республикализм.

Однако данные конституционные постулаты должны были в свое время получить доктринальное концептуальное закрепление, которое должно выражаться в четырех доктринальных концепциях правовой политики, в виде единого разработанного документа, принимаемого усилиями высших органов государственной власти Российской Федерации (Президента, Правительства и Парламента РФ), которые совместно будут нести субсидиарную ответственность за его исполнение и реализацию.

В качестве примера подобных документов можно привести Указы Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» и от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». В них с учётом политической обстановки соответствующего

периода их принятия закрепляется дальнейшая стратегия развития субъектов Российской Федерации.

Представляется, что настало время разработать подобные федеральные стратегические документы правовой политики, раскрывающие вышеназванные четыре конституционных постулата Российской Федерации. Это могут быть следующие концепции развития: 1) отечественных институтов демократии; 2) государственно-территориального устройства с учетом особенностей российской модели федерализма; 3) идеи правового государства и построения гражданского общества; 4) организации публичной власти – формы правления.

В выступлении **доцента кафедры теории и истории государства и права Юридического института Красноярского государственного аграрного университета, кандидат юридических наук С.В. Навального** дана характеристика электоральной правовой политики современной России. Данный юридический феномен, по мнению докладчика, следует понимать двояко: *во-первых*, как комплекс идей, мер, задач, программ, установок, которые реализуются в подходах государства к формированию системы органов государственной и муниципальной власти; *во-вторых*, как обоснованную разноплановую деятельность значительного числа субъектов, принимающих участие в подготовке и проведении выборов в органы власти на различных уровнях.

Электоральная правовая политика характеризуется рядом признаков: выступает в качестве особой разновидности правовой политики государства; непосредственно связана с формированием политической системы российского общества; нацелена на формирование и функционирование институтов власти, основанных на выборных началах; способствует решению вопросов по модернизации государства и права; ее осуществление возможно на федеральном, региональном и муниципальных уровнях.

Среди принципов, на которых зиждется электоральная правовая политика, следует выделить ее социально-политическую обусловленность; учет нравственно-ценностных устоев и культурных традиций общества; прогнозирование общественных процессов в рамках реализации избирательных прав граждан.

Электоральная политика оперирует рядом правовых средств, среди которых: *во-первых*, собственные специальные средства, свидетельствующие о ее развитии как правового феномена (концепции, программы, правовой мониторинг, систематизация правовых актов, планирование, прогнозирование, унификация и систематизация избирательного законода-

тельства, экспертиза правовых актов и др.); *во-вторых*, инструменты из арсенала механизма правового регулирования (ограничения, стимулы, поощрения, наказания, субъективные права и юридические обязанности, избирательные правоотношения, правовые акты, юридическая ответственность и т. п.).

Эффективная электоральная политика возможна только на основе наличия достаточного уровня электоральной правовой культуры российского общества, его граждан.

С целью оптимизации электоральной правовой политики необходимо предпринять следующие шаги: а) в федеральном законодательстве необходимо установить четкий порядок разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного права; б) последовательно осуществлять систематизацию избирательного законодательства (включая подготовку и принятие избирательных кодексов); в) усовершенствовать работу по экспертной оценке принимаемых в субъектах Российской Федерации нормативных актов, регламентирующих избирательный процесс, работу по подготовке комментариев и рекомендаций по их использованию. Для этого требуется создание в субъектах Российской Федерации институтов законодательства и правовой политики, функционирующих на паритетных началах и нацеленных на качественное функционирование представительных органов власти.

Преподаватель кафедры государственного и муниципального права ОмГУ, кандидат юридических наук С.В. Иванов посвятил свое выступление проблемам отечественной правовой политики в области обеспечения государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации.

Среди них выделяются проблемы фундаментального и текущего характера. К первым относятся действующие в отечественной правовой системе противоречивые конституционные положения. Представляется, что в Конституции РФ весьма спорно зафиксировано положение Федеративного договора. Его официальная дефиниция приведена в Разделе втором Конституции РФ «Заключительные и переходные положения» и содержит понятие «суверенные республики», которое неискоренимо вплоть до пересмотра действующей Конституции РФ ввиду очевидного правового пробела – отсутствия порядка пересмотра Раздела второго в Конституции РФ. Это парадоксально сочетается с правовой позицией Конституционного Суда РФ о том, что Конституция РФ не

предполагает иного суверенитета, кроме суверенитета Российской Федерации в целом.

Среди проблем текущего характера, препятствующих эффективному обеспечению государственного единства и территориальной целостности России, особое место занимают предполагаемые изъяны проводимой социально-экономической политики. В связи с этим особую роль играет Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». Показательно, что на первом месте среди угроз экономической безопасности России в нем поставлено «стремление развитых государств использовать свои преимущества в уровне развития... в качестве инструмента глобальной конкуренции» и лишь на 20-м и 24-м соответственно – усиление дифференциации населения по уровню доходов и дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития. Однако согласно актуальным статистическим данным, подтвержденным Президентом РФ В.В. Путиным, за чертой бедности в стране проживает уже каждый седьмой гражданин. Представляется, что приоритеты проводимой социально-экономической политики поставлены с ног на голову, что угрожает единству государства, его экономического пространства.

Доцент кафедры государственного и муниципального права ОмГУ, кандидат юридических наук К.В. Маслов отметил, что в современном мире существенно возрастает значение налоговой безопасности государства.

Безопасность выступает целью государственной организации общества и, вместе с тем, ее необходимым средством. Учитывая значение права как универсального регулятора общественных отношений, данный вывод можно экстраполировать на правовую действительность, констатируя, что безопасность имеет два аспекта, выступая, с одной стороны, целью правового регулирования, а с другой – его методологической основой.

Уяснение взаимодействия права и безопасности не должно ограничиваться односторонним утилитарным подходом к праву. Отношение права и безопасности характеризуется взаимопроникновением и взаимообогащением. Понимание правового регулирования отношений в сфере налогообложения *не просто как средства упорядочения общественных отношений, а как инструмента обеспечения безопасности путем минимизации ее угроз, способно повысить эффективность правового воздействия.*

Такое понимание права делает более конкретными, понятными и измеримыми цели правового регулирования и облегчает внесение коррективов в механизм правового регулирования с учетом состояния индикаторов налоговой безопасности государства. Выступая объектом правового обеспечения, *безопасность предопределяет содержание механизма правового регулирования: постановку целей и задач (защищенность интересов), определение способов правового воздействия (как средств минимизации угроз) и учет критериев его эффективности (через индикаторы угроз).* То есть безопасность следует рассматривать не просто как объект правового обеспечения, но и как методологическую основу правового регулирования отношений, в том числе в сфере налогообложения.

Защищенность интересов применительно к налоговой сфере предполагает собираемость такого количества налогов, которое соответствует запланированному с учетом полного финансирования функций и задач государства на текущем этапе и в перспективе.

Характер угроз безопасности предопределяет формы и методы ее правового обеспечения. Правовые нормы не только должны быть направлены на нейтрализацию угроз безопасности регулируемых общественных отношений, но и сами не должны становиться источником таких угроз по причинам несовершенства законодательной техники, неадекватной оценки регулирующего воздействия и иным.

Разнообразие угроз налоговой безопасности должно быть учтено при выборе средств правового воздействия, адекватных природе нейтрализуемой угрозы. Для нейтрализации внутриорганизационных управленческих угроз более адекватны координация посредством заключения межведомственных соглашений и дисциплинарная ответственность; для внешних – императивные предписания и публично-правовая ответственность за их нарушение.

Понимание правового регулирования отношений в сфере налогообложения не просто как средства упорядочения общественных отношений, а как инструмента обеспечения безопасности путем минимизации ее угроз способно повысить эффективность правового воздействия.

Доцент кафедры государственного и муниципального права ОмГУ, кандидат юридических наук И.В. Глазунова посвятила выступление анализу правового регулирования консолидированных групп налогоплательщиков. Основной причиной установления налоговой консолидации в 2011–2012 гг. стал

динамичный рост экономики России и связанные с ним образование и деятельность интегрированных бизнес-групп. Институт консолидированных групп налогоплательщиков принципиально решает важнейшую задачу перераспределения доли прибыли из регионов нахождения головных холдинговых организаций в субъекты федерации, где фактически располагаются производственные предприятия холдингов; при этом влияние данного института на снижение налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации не доказано. По мнению спикера, полная отмена института консолидированных групп налогоплательщиков не является эффективной мерой, более предпочтительно их сохранение с одновременной корректировкой законодательства, направленной на пресечение налоговой конкуренции субъектов федерации и возмещение регионам с низким уровнем бюджетной обеспеченности выпадающих вследствие консолидации доходов.

Доцент кафедры государственного и муниципального права ОмГУ, кандидат юридических наук К.А. Пономарева отразила в своём выступлении проблематику влияния интернационализации налогового права на режим налогообложения прибыли и доходов в Российской Федерации. Международная экономическая интеграция и зарубежная практика в наибольшей степени сказались на следующих сферах правового регулирования налоговых отношений: 1) правила КИК и концепция налогового резидентства юридических лиц; 2) национальные правила, направленные на борьбу с налоговыми злоупотреблениями; 3) правила тонкой (недостаточной) капитализации; 4) административная помощь и обмен налоговой информацией.

Поскольку всё большее число налогоплательщиков участвует в трансграничных налоговых отношениях, обмен налоговой информацией становится основным инструментом контроля соблюдения налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов и сборов.

В российском налоговом праве происходит оценка места Модельной конвенции ОЭСР по налогам на доход и капитал и Комментариев к ней, и можно заявлять о том, что они получают признание в качестве источников регулирования и толкования налогового права. К знаковым документам также следует отнести План действий, направленных на борьбу с размыванием налоговой базы и выводом прибыли (план *BEPS*).

Таким образом, курс российского законодателя на деофшоризацию экономики избран на длитель-

ный период, основан на документах международных организаций и в дальнейшем будет направлен на борьбу со злоупотребительными налоговыми практиками, что соответствует последним мировым тенденциям правового регулирования прямого налогообложения.

Доцент кафедры правоведения, государственного и муниципального управления Омского государственного педагогического университета, кандидат исторических наук Т.А. Фролова осветила проблематику определения модели органов местного самоуправления и их компетенции в крупнейших городах Российской Федерации.

Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ модель местного самоуправления выбрали сами муниципальные образования, однако в результате изменений, внесенных в 2014 г. Федеральным законом № 136-ФЗ, модель местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации определяет представительный орган субъекта.

Таким образом, очевиден переход от совместного конструирования модели организации муниципальной власти к расширению полномочий региональной власти и отстранению муниципальных образований от данного процесса. Отсутствие возможности муниципальных образований решать вопросы, связанные с выбором организационной модели местного самоуправления, оказывает негативное влияние на их развитие. Особое значение это положение имеет для крупнейших городов России с численностью населения свыше миллиона человек.

На сегодняшний день из крупнейших городов России только в Новосибирске сохранились прямые выборы главы муниципального образования, в то время как в Казани, Ростове-на-Дону и Уфе выборы осуществляются из числа депутатов представительного органа. В девяти крупнейших городах России реализована модель, предполагающая совмещение полномочий главы городского округа и главы местной администрации одним назначенным по результатам конкурса лицом, которое не несет ответственности перед населением и представительным органом.

Параллельно идет процесс внедрения организационной модели «сити-менеджер» на уровне крупнейших городов. Данная модель в 2006 г. была реализована в Перми, в 2010 г. – в Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Челябинске, в 2014 г. – в Ростове-на-Дону. Причина внедрения данного института – возможность получения региональной властью доступа к экономическим ресурсам, сконцен-

трированным в крупных городах, что на практике приводит к снижению эффективности управления городом.

Практика показывает, что деятельность по введению института «сити-менеджера» осуществляется хаотично, и ни субъект Российской Федерации, ни представительные органы местного самоуправления, не учитывают при этом роль отдельных муниципальных образований (городского округа с внутригородским делением, внутригородских районов) и формирующихся городских агломераций в пространственном развитии российской экономики.

Еще одна проблема возникает при установлении объема компетенции муниципальной власти. Так, в Уставе города Казани закреплено 221 полномочие, в Уставе городского округа Самара – 8, а в Уставе городского округа город Уфа полномочия не отражены.

Указанные проблемы могут быть решены с учетом роли крупнейшего города в пространственном развитии российской экономики, с учетом возможностей субурбанизации прилегающей территории и развитием агломерационного эффекта.

Доцент кафедры трудового права ОмГУ, кандидат юридических наук М.А. Драчук в своем выступлении отразила общие тенденции национальной правовой политики в сфере труда.

В Докладе Генерального директора МОТ «Инициатива столетия, касающаяся будущего сферы труда» рабочая сила заменена входящим в современный оборот термином «сфера труда». Последний термин интересен тем, что он в состоянии одновременно охватить собой не только понятие рабочей силы, но и смежные понятия рынка труда, трудовых отношений и занятости, включая все возможные организационно-правовые формы труда.

Три сформировавшиеся в настоящее время в российском законодательстве организационно-правовые формы труда – это экономически несамостоятельный (наемный), самозанятый и государственно-управленческий труд. Подобная дифференциация в общем соответствует признанному в мире делению труда на самостоятельный (самоорганизованный) и несамостоятельный (наемный). Для организации взаимодействия правовых форм труда на государственном (или даже наднациональном) уровне вырабатывается принцип распределения трудовых ресурсов по формам труда, динамику которому придает множественность форм труда и множественность форм собственности. В этих нормативно заданных рамках конкуренция работодателей и вариатив-

ность выбора формы и типа занятости для работников создают ситуационную экономическую модель рынка труда.

Представляется, что вопрос адаптации экономико-правового понятия рынка труда к сфере правового регулирования, а также сопоставление и комплексное регулирование отношений в сфере образования и занятости населения – это элемент организационно-управленческих отношений в составе предмета отрасли трудового права. В свою очередь, формирование, регулирование и обеспечение функционирования системы, структуры и инфраструктуры рынка труда – очевидная задача государственного управления в сфере труда и занятости населения. Подтверждением этого обстоятельства стало и то, что вместе с реформой образования имеющие отношение к рынку труда вопросы занятости вызвали объективный интерес национальных законодательных органов; появились положения, легализующие доселе неизвестные трудовому законодательству цели обеспечения нормами трудового права национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации и решения иных задач внутренней и внешней политики государства. Так был сделан очередной акцент на том, что законодатель не забывает ни о рынке труда, ни о его действующей структуре и инфраструктуре, ни о своих обязанностях в этой сфере отношений.

Видимо, вслед за реформой системы образования нас ожидают системные изменения в регулировании организации рынка труда и занятости, и наилучшим способом этой реформы видится такой, когда будет задействовано правовое поле трудового законодательства с соответствующим расширением его предмета и сферы действия. Остается предположить, что начавшиеся управленческие реформы завершатся принятием системных правовых актов или кардинальным изменением уже существующих.

Соискатель кафедры трудового права ОмГУ М.А. Вишнякова посвятила свое выступление проблематике усиления роли процедур как тенденции правовой политики регулирования трудовых отношений на современном этапе (на примере приостановления трудового договора).

По мнению докладчика, баланс основных материальных прав и обязанностей участников трудовых отношений в целом достигнут, вследствие чего правовая политика государства в сфере труда в настоящее время в большей мере ориентирована на усо-

вершенствование порядка их реализации. Одной из таких конструкций является приостановление трудового договора.

Нормы о приостановлении трудового договора закреплены в законодательстве США (форма «временное увольнение в связи с отсутствием работы»), Великобритании («садовый отпуск», *garden leave*), Молдове. Российское законодательство в настоящее время такую конструкцию использует для регулирования трудовых отношений спортсменов (ст. 348.4 ТК РФ), государственных служащих определенных видов государственной службы. Автор полагает, что целесообразно распространить механизм приостановления трудового договора на всех работников и вслед за изменениями, внесенными в ТК РФ в 2008 г., ввести нормы, касающиеся приостановления трудового договора. Это возможно сделать путем введения отдельной главы «Приостановление трудового договора» в раздел III части III ТК РФ или включением соответствующих норм в гл. 12 «Изменение трудового договора», изменив при этом название «Изменение и приостановление трудового договора», так как приостановление трудового договора не изменяет его в том смысле, который дает изменению трудового договора законодатель, но, несомненно, трансформирует права и обязанности работника и работодателя.

Для устранения терминологической неопределенности в главе о приостановлении трудового договора логичным было бы дать определение соответствующего понятия, указать его основные формы с отсылками к другим нормам ТК РФ или иных федеральных законов, установить основные гарантии для работников. Представляется, что приостановление трудового договора – это временное неисполнение обязанности работников по выполнению работы (как входящей в трудовую функцию работника, так и любой другой) вследствие приостановления обязанности работодателя обеспечивать работника работой в силу причин, указанных в законодательстве по своей инициативе, или по инициативе работника, или по инициативе третьих лиц с одной стороны. Приостановление действия трудового договора имеет временный характер и продолжается до устранения обстоятельств, явившихся основанием для приостановления.

Доцент кафедры гражданского права ОмГУ, кандидат юридических наук Р.М. Мусаев отразил в своем выступлении проблемные аспекты фактического состава как основания для возникновения наследственного правоотношения.

Согласно существующему в литературе мнению, юридическое отношение реально возникает только в ходе действительного взаимодействия двух или более сторон. Если наследственное правоотношение на самом деле возникает с момента смерти наследодателя, то между ним и наследником его быть не может, так как умерший перестает быть субъектом права. Поэтому субъектом, обеспечивающим в данном правоотношении выполнение воли наследодателя, выступает государство в лице уполномоченного им органа. Таким органом является нотариат. Согласно ст. 64 Основ законодательства о нотариате «нотариус по месту открытия наследства по сообщению граждан, юридических лиц либо по своей инициативе принимает меры к охране наследственного имущества...». Тем самым государство охраняет права потенциальных наследников. Эта охрана является его юридической обязанностью, от которой оно отказаться не может.

Итак, одна из сторон наследственного правоотношения известна. По всей видимости, ее контрагентом выступает наследник (наследники). Но эту индивидуализированную правовую связь можно констатировать только при наличии реального наследника и его воли на принятие наследства. В ситуации, если таковой неизвестен или отсутствует вовсе, можно предположить, что правоотношение в момент смерти наследодателя возникает между государством и потенциальным наследником, а если наследник не вступит в право наследования, то правоотношение прекратится. Но если исходить из вышеизложенного тезиса о том, что юридическое отношение реально возникает только в ходе действительного взаимодействия сторон, а воля лица на принятие наследства отсутствует, то нет и указанного взаимодействия. Это, в свою очередь, препятствует возникновению наследственного правоотношения.

В результате логично предположить, что первое правоотношение при открытии наследства и при отсутствии наследников, выразивших волю на его принятие, возникает между нотариусом и органом, его курирующим. При ненадлежащем исполнении нотариусом своих обязательств, структурное подразделение Министерства юстиции РФ может применить к нему меры в рамках существующего правомочия этого органа. Но это будет уже не гражданско-правовое, а публично-правовое (охранительное) правоотношение – властеотношение.

Таким образом, можно предположить, что возникновение наследственного правоотношения происходит не с момента смерти наследодателя, а свя-

зано с наличием сложного фактического состава, который, помимо смерти наследодателя, взаимосвязанных юридических актов со стороны нотариуса и наследника, направленных на появление этого правоотношения, включает в себя и осуществление обеспечительных мер, направленных на сохранение наследственного имущества (охранительное правоотношение).

Заведующая кафедрой гражданского и арбитражного процесса ОмГУ, доктор юридических наук, профессор Л.А. Терехова осветила в своем выступлении место арбитражных судов среди органов рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Назначение судов в качестве органов, уполномоченных привлекать к административной ответственности, видится докладчику ошибкой правовой политики ввиду того, что суды по своей сущности являются *правоприменительными*, а не *правоохранительными* органами.

В свое время в литературе было высказано мнение, что включение в АПК РФ гл. 25 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях» явилось распространением на дела об административных правонарушениях судебной процедуры с ее гарантиями процессуальной формы, что в 2002 г. было объяснимо, хотя и теоретически ошибочно.

Традиционно основой построения норм о рассмотрении дел из публичных правоотношений были два правила: 1) дело необходимо рассмотреть быстро, отсюда и сокращенные сроки; 2) распределение обязанностей по доказыванию происходит исходя из презумпции вины публичного органа или лица. В отношении первого правила отмечено, что быстрота отнюдь не гарантирована. Установленный в АПК РФ срок рассмотрения – 2 месяца (ч. 1 ст. 205, ч. 2 ст. 226) – сложно назвать кратким. По второму замечено, что в доказательственной деятельности главенствующую роль играют правила КоАП РФ, и влияние арбитражной процессуальной формы усмотреть сложно (в § 1 гл. 25 АПК РФ всего 5 статей). Кроме того, многие дела об административных правонарушениях попадают в число дел, рассматриваемых в порядке упрощенного производства (п. 3 ч. 1 ст. 227). Это письменная, электронная процедура, без участия сторон с вынесением немотивированного решения (ст. 206 АПК РФ, п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 апреля 2017 г.).

Глава АПК РФ об упрощенном производстве содержит всего 4 статьи, и регулирование дополняется вышеупомянутым Постановлением Пленума Верховного Суда, в котором 57 пунктов.

Таким образом, дела, переданные в судебную подведомственность ради гарантий процессуальной формы, именно без этих гарантий и остаются.

Профессор кафедры политических наук Саратовского государственного университета, доктор исторических наук В.А. Митрохин в своем выступлении уделил внимание проблемам правового регулирования в информационном пространстве.

Основной проблемой в данной сфере, по мнению докладчика, является тот факт, что намечена тенденция к ограничению информационных прав личности. Федеральные законы от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предполагают, во многом, ограничение информационных свобод. Отмечается крайняя слабость нормативно-правовой базы в сфере регулирования общественных отношений в сфере информации.

Доцент кафедры уголовного права и криминологии ОмГУ, кандидат психологических наук О.Р. Онищенко уделила внимание отдельным вопросам юридической психологии. Она отметила, что расцвет психолого-юридических исследований приходится на 1960–1970-е гг. В частности, было издано значительное число монографических трудов и учебной литературы по криминальной психологии. С сожалением приходится отметить снижение интенсивности подобных межотраслевых исследований, а учебная дисциплина «юридическая психология» всё реже преподается в российских вузах, хотя сохраняется в достаточном объеме в ведомственных вузах при ФСБ и МВД РФ.

На практике юридическая психология остается наиболее востребованной в следующих направлениях: 1) психологическая безопасность; 2) работа психолога в судопроизводстве с участием присяжных заседателей; 3) судебно-психологическая экспертиза (в этой области юридическая психология наиболее востребована при расследовании преступлений против половой неприкосновенности, наименее – при расследовании преступлений экстремистской направленности); 4) глобальное психологическое прогнозирование.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Малько Александр Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, директор *Института государства и права РАН (Саратовский филиал)*
410028, Россия, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135
e-mail: i_gp@ssla.ru
SPIN-код: 5306-7069; AuthorID: 106349

Костюков Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального права *Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*
644065, Россия, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, 100/1
e-mail: omsk.post@gmail.com
SPIN-код: 1428-1209; AuthorID: 353695

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Малько А.В. Правовая политика в современной России: актуальные проблемы теории и практики (обзор материалов «круглого стола») / А.В. Малько, А.Н. Костюков // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 142–152. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).142-152.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander V. Malko – Doctor of Law, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Director *Institute of State and Law of the Russian Academy of Science (Saratov Branch)*
135, Chernyshevskogo ul., Saratov, 410028, Russia
e-mail: i_gp@ssla.ru
SPIN-code: 5306-7069; AuthorID: 106349

Alexander N. Kostyukov – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Head, Department of State and Municipal Law *Dostoevsky Omsk State University*
100/1, 50 let Profsoyuzov ul., Omsk, 644065, Russia
e-mail: omsk.post@gmail.com
SPIN-code: 1428-1209; AuthorID: 353695

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Malko A.V., Kostyukov A.N. Legal policy in modern Russia: actual problems of theory and practice (review of the materials of the round-table discussion). *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 3, pp. 142–152. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(3).142-152. (In Russ.).