

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

№ 1 (9). 2017

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Н. А. Антонова,
доктор юридических наук, доцент;
П. Н. Бирюков,
доктор юридических наук, профессор;
Н. А. Боброва,
доктор юридических наук, профессор;
Н. А. Богданова,
доктор юридических наук, профессор;
Е. А. Бондарева,
кандидат юридических наук, доцент
(отв. редактор);
Н. В. Бутусова,
доктор юридических наук, профессор;
Т. М. Бялкина,
доктор юридических наук, доцент
(отв. редактор);
В. В. Гриценко,
доктор юридических наук, профессор;
Т. Д. Зражевская,
доктор юридических наук, профессор;
Г. Н. Комкова,
доктор юридических наук, профессор;
В. Д. Мазаев,
доктор юридических наук, профессор;
Ж. И. Овсепян,
доктор юридических наук, профессор;
М. В. Сенцова (Карасева),
доктор юридических наук, профессор;
Ю. Н. Стариков,
доктор юридических наук, профессор;
С. В. Судакова,
кандидат юридических наук, доцент;
Е. С. Шугрина,
доктор юридических наук, профессор

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ

- Андреев Н. Ю.** Использование современных достижений теории права в государствоведении5
Иванов Ю. А. Трансформация формы государства в Древнем Риме: становление принципата 12

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

- Бобкова Л. Л.** Политика государства в механизме бюджетно-правового регулирования 21
Бондарева Е. А. Принципы рыночной экономики в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации 30

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

- Симонова Н. В.** Конституционное право на охрану здоровья: отдельные аспекты его обеспечения 37
Тюнина И. И., Воробьев А. В. Особенности реализации права на жилище военнослужащих в России 42
Шелудякова Т. В. Молодежь как объект и субъект российской молодежной политики 50
Шпортова Т. П. Новый курс миграционной политики и проблемы его реализации 55

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР

- Григорашенко Л. А.** Конституционно-правовые основы федерального государственного надзора в сфере труда 61

Адрес редакции:
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10а, к. 712
Кафедра конституционного права

Сайт кафедры:
www.law.vsu.ru/structure/constlaw

Телефон:
+7 (473) 220-83-78

Электронная версия журнала:
www.law.vsu.ru/const_state

E-mail:
e-a-bondareva@ya.ru;
sovolgavgu@mail.ru

Ведущий редактор издательской
группы **В. Г. Холина**

Подписано в печать 24.05.2017.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 12,9. Уч.-изд. л. 15,8.
Тираж 300. Заказ 16

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии
Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж,
ул. Пушкинская, 3

Журнал входит в систему РИНЦ
(Российский индекс научного
цитирования)
на платформе elibrary.ru

© Воронежский государственный
университет, 2017
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2017

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Бялкина Т. М. О новых тенденциях правовой регламентации института компетенции местного самоуправления 67

Клепиков С. Н. Административно-юрисдикционные полномочия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления 76

Крамаренко С. В. Проблемы совершенствования правовых основ публичных слушаний в муниципальных образованиях 84

Подкопаева О. Л. Контрольная деятельность органов местного самоуправления 89

Судакова С. В. Эффективная организация местного самоуправления как обязательное условие устойчивого развития сельских территорий 96

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Мальцев В. А. Структура интересов в различных сферах обеспечения безопасности, закрепленных в конституциях зарубежных стран 104

Семенин А. С. О Федеральной избирательной комиссии США 111

Сивопляс А. В. Политические партии и выборы в Австрии 116

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Ильющенко Е. А. Субъекты бюджетного права: современные научные тенденции и проблемы законодательного определения 122

Неревенько В. В. Общая характеристика налогового мониторинга как формы налогового контроля 127

Савин В. История Чешского Парламента 131

Сарычев Д. В. Парламент Хорватии 139

НАШ АВТОР – ШКОЛЬНИК

Бирюкова В. П. Конституционно-правовые проблемы Бельгийской Федерации 146

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования 153

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE

№ 1 (9). 2017

EDITORIAL COMMITTEE:

- N. A. Antonova**,
doctor of legal sciences,
associate professor;
- P. N. Birukov**,
doctor of legal sciences, professor;
- N. A. Bobrova**,
doctor of legal sciences, professor;
- N. A. Bogdanova**,
doctor of legal sciences, professor;
- E. A. Bondareva**,
candidate of legal sciences,
associate professor (editor in chief);
- N. V. Butusova**,
doctor of legal sciences, professor;
- T. M. Byalkina**,
doctor of legal sciences, professor
(editor in chief);
- V. V. Gritsenko**,
doctor of legal sciences, professor;
- T. D. Zrazhevskaya**,
doctor of legal sciences, professor;
- G. N. Komkova**,
doctor of legal sciences, professor;
- V. D. Mazaev**,
doctor of legal sciences, professor;
- Zh. I. Hovsepyan**,
doctor of legal sciences, professor;
- M. V. Sencova (Karaseva)**,
doctor of legal sciences, professor;
- Yu. N. Starilov**,
doctor of legal sciences, professor;
- S. V. Sudakova**,
candidate of legal sciences,
associate professor;
- E. S. Shugrina**,
doctor of legal sciences, professor

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF POLITICAL SCIENCE

- Andreev N. Yu.** Using the law theory' modern achievements in public law studies 5
- Ivanov Yu. A.** Transformation of a state form in Ancient Rome: formation of principate 12

ECONOMIC AND FINANCIAL POLICY OF THE STATE

- Bobkova L. L.** The politics of the state in the mechanism of budgetary-legal regulation 21
- Bondareva E. A.** Market economy principles in the constitutions and charters of subjects of the Russian Federation 30

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

- Simonova N. V.** Constitutional law to health care: some aspects of its guaranteeing 37
- Tunina I. I., Vorobyov A. V.** Features of realization of the right to housing for servicemen in Russia 42
- Sheludyakova T. V.** Youth as an object and a subject of state policy in Russia 50
- Shportova T. P.** The new course of migration policy and problems of its implementation 55

STATE CONTROL AND SUPERVISION

- Grigorashenko L. A.** Constitutional and legal bases of the Federal state supervision in the sphere of labor 61

Editorial address:
394018 Russia, Voronezh,
Lenin Sq., 10a, r. 712
Constitutional Law Department
The website of the Department:
www.law.vsu.ru/structure/constlaw
Phone:
+7 (473) 220-83-78
**The electronic version of the
magazine:**
www.law.vsu.ru/conststate
E-mail:
e-a-bondareva@ya.ru;
sovolgavgu@mail.ru

LOCAL SELF-GOVERNMENT

- Byalkina T. M.** On new trends of legal regulation of the
Institute competence of local self-government 67
- Klepikov S. N.** Administrative and jurisdictional powers
of the executive-administrative bodies of local
self-government 76
- Kramarenko S. V.** Problems of improvement of legal
basis of public hearings in municipalities..... 84
- Podkopaeva O. L.** Control activities of local government
organs..... 89
- Sudakova S. V.** The effective organization of local
self-government as an indispensable condition
of sustainable development of rural territories..... 96

CONSTITUTIONAL LAW OF FOREIGN COUNTRIES

- Maltsev V. A.** Structure of interests in the areas
of security, enshrined in the constitutions of foreign
countries 104
- Semynin A. S.** On the Federal Election Commission USA.... 111
- Sivoplyas A. V.** Political parties and elections in Austria ...116

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

- Iljyushchenko E. A.** Subjects of the budget right:
current scientific trends and problems of legislative
determination..... 122
- Nerevenko V. V.** General characteristics of the tax
monitoring, as a form of tax control..... 127
- Savin V. V.** The history of the Czech Parliament..... 131
- Sarychev D. V.** The parliament of the Republic
of Croatia 139

OUR AUTHOR – THE STUDENT

- Biriukova V. P.** Constitutional problems of the Belgian
Federation 146
- The requirements to the materials, sent to the editorial
staff for publishing..... 155

УДК 342

Н. Ю. Андреев

Воронежский государственный университет

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ДОСТИЖЕНИЙ ТЕОРИИ ПРАВА В ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИИ

Статья посвящена использованию достижений теории права при изучении государства и отраслей публичного права. Анализируется возможность эффективного использования четырех направлений теории права как методов исследования публичного права: 1) экономического анализа права; 2) культурологии права; 3) интегральных (интегративных) теорий права; 4) логики права и теории систем.

К л ю ч е в ы е с л о в а: публичное право, теория права, экономический анализ права, культурология права, логика права, интегральные теории права.

USING THE LAW THEORY' MODERN ACHIEVEMENTS IN PUBLIC LAW STUDIES

This article tells about using law theory' achievements in state and public law studies. Analyzed possibility of effective using of the four main law theory trends as public law researching methods: 1) economic analysis of law; 2) law culturology; 3) integral (integrative) theories of law; 4) law logic and system theory.

K e y w o r d s: public law, theory of law, economic analysis of law, law culturology, law logic, integral (integrative) theories of law.

Поступила в редакцию 2 июля 2016 г.

В отечественной юриспруденции, а следовательно и государственном праве, наблюдается примечательная и печальная ситуация. Подчас создается впечатление, что теория права и отраслевые науки существуют раздельно. Нередко первая обобщает данные, которые можно было бы назвать социальными (т.е. взаимодействие людей, коммуникация и т.д.), не обращая внимания на специфику предмета. Вторые же не используют достижений теории права, тем самым не поднимаясь до уровня необходимых обобщений. Особенно это заметно на примере дис-

сертационных исследований, в которых теория права должна была бы обеспечивать методологию. Впечатление создается такое, что методологическая часть (вступление) пишется для обеспечения прохождения через ВАК. Авторы ограничиваются именно этой задачей при описании методов, которые должны быть использованы если не до начала работы, то хотя бы на этапе изучения собранных сведений.

Отчасти, как нам представляется, причиной тому является недостаток времени для взаимного изучения. Это влечет незнание новых (даже относительно) направлений теоретико-правовых исследований, а также луч-

© Андреев Н. Ю., 2017

ших работ в отраслевых науках. Это вполне справедливо для государственного права, в частности налогового права. Задачу данной работы можно было бы обозначить, по возможности, как краткий анализ ряда направлений теоретико-правовых исследований, использование которых обогатило финансово-правовую науку, позволило иначе взглянуть на собранные материалы. К сожалению, ограниченность объема не позволяет прибегнуть к предметному анализу конкретных институтов налогового права посредством тех или иных методов, но по возможности приведем некоторые примеры исследования.

Необходимо определиться с понятиями, используемыми в данной работе. Государствоведение мы понимаем в широком смысле, т.е. как изучение государства и публично-го права. Теория права нами также рассматривается предельно широко – как совокупность социологии, философии, общей теории, антропологии, культурологии права. Все эти направления юридической мысли помогают обобщить наши знания о государстве и праве, влиянии их на человека, их признании со стороны человека.

Ключевую роль в теории права играют типы правопонимания. Они, как нам представляется, есть не просто взгляды на право и государство, но методы его познания. В основе каждого типа правопонимания лежит особый способ постижения правового и, шире, социального мира. То же самое мы можем сказать и о теориях права, которые не претендуют на статус особого правопонимания, но позволяют несколько иначе постичь право. Например, экономический анализ права – это постижение права через экономические законы, а нормативные системы Альчуррона и Булыгина – посредством логических средств.

Подобное значение той или иной теории права может не осознаваться конкретным исследователем. Так, при изучении правосознания достаточно редко задумываются о том, что в основе труда на подобную тему лежат идеи Л. И. Петражицкого и, в некоторой

степени, сторонников школы возрожденного естественного права (П. И. Новгородцева, И. А. Ильина). Анализ судебной или административной практики – приложение идей последователей социологической юриспруденции. Исторический подход к правовым и государственным институтам – результат трудов исторической школы права, ее критиков и последователей (например, «государственной» школы в лице Б. Н. Чичерина, А. С. Лаппо-Данилевского, В. И. Сергеевича). Наконец, толкование и судебных решений, и нормативных текстов подразумевает использование достижений герменевтики (Ф. Шлейермахер, В. Дильтей и их современные последователи).

Конечно, можно не осознавать роль теории права как метода, но при этом добиваться определенных результатов. Так, большинство современных исследователей придерживаются юрпозитивизма (при анализе законодательства), дополненного юрсоциологизмом (при анализе судебной и административной практики), но, кажется, не всегда это сознают. Это им, естественно, в работе не мешает. Однако нам представляется, что осознанное использование теории права, в особенности современных ее направлений, как метода может дать хорошие результаты.

К наиболее перспективным для государственного права мы можем отнести четыре направления.

1. Экономический анализ права. Подход этот достаточно старый: он сложился в 1960–1970-е гг. в работах Р. Коуза, Р. Познера и ряда других американских авторов¹. Несколько позже экономический анализ права был воспринят европейскими юристами, в особенности германскими². В России достижения этой научной школы начали активно осваиваться после выхода ключевой работы Познера на русском языке в 2004 г.³ В настоящее время экономический анализ активнее всего применяется в двух сферах: гражданском (в основном договорное) праве и конституционной экономике⁴.

В основе этого подхода, как следует из названия, лежит экономический анализ права, а именно изучение эффективности и справедливости законодательства. Эффективность здесь понимается как сумма двух слагаемых: поставленной цели и ресурсов, которые необходимо затратить для получения результата. Итогом является достижение определенной полезности⁵. Нормы, по убеждениям сторонников экономического анализа права, следует устанавливать таким образом, чтобы появлялись «стимулы для достижения эффективного результата без переговоров и сопровождающих их больших издержек»⁶.

В американском варианте экономический анализ чаще всего применяется к содержанию судебных решений, что обусловлено как легкостью подбора материалов для исследования, так и спецификой общего права⁷. В германской науке интересующий нас подход применяется также для исследования законодательного процесса, но куда в меньшей степени, чем содержания договорного права⁸. В отечественной юриспруденции методы экономического анализа применяются в «конституционной экономике», активно развивающейся, но достаточно узкой для теоретического и прикладного применения дисциплине. Требуется распространить данный метод на другие отрасли государственного права, в частности на налоговое право.

Налоговое право – «политически напряженная отрасль права»⁹, и в этой связи оно уже становилось объектом исследования¹⁰. Однако политика – это продолжение экономики, а значит, определенные экономические потребности, воззрения на эффективность и полезность лежат в основе налогового законодательства. Чаще всего указывают на фискальный интерес как своеобразный двигатель развития налогового права, но объяснение это настолько простое, что совершенно ничего не объясняет. Помимо налогового законодательства, существует также и налоговое правоприменение, а также составление

гражданско-правовых договоров, детерминированное налогообложением¹¹.

Так, экономический анализ права можно применять при изучении налоговых льгот и налоговых вычетов. Законодатель установил сложную систему, позволяющую налогоплательщику минимизировать налоговое бремя. Сравнительно высокие корпоративные налоги минимизируются возможностью возврата НДС и рядом других правовых средств. Обратным примером может служить институт бенефициарного собственника, призванный бороться с офшорами. Однако сам по себе он не будет работать без развитой системы преференций для организаций, зарегистрированных на территории России. Исключением являются особые льготы для резидентов особых экономических зон (отечественных офшоров). Это значит, что Налоговый кодекс надо рассматривать как источник возникновения издержек и выгод, причем не всегда рационально и понятно изложенных (как минимум для налогоплательщика). Экономический анализ позволит при составлении или толковании положений налогового законодательства добиваться точности и ясности, достаточной для суммирования издержек и выгод. Руководству организации, физическому лицу в таком случае проще будет действовать в рамках закона, избегая правонарушений и недоимок, что повысит эффективность налогового законодательства¹².

2. Культурология права. Имеется очень мало обобщающих работ по этому вопросу, представляющих скорее манифесты, чем собственно исследование¹³. Тем или иным аспектам связи права и культуры посвящено сравнительно много работ¹⁴, однако работы по культурологии права как таковой нам не известно. В этой связи вынуждены излагать собственную точку зрения. В ряде других своих работ (как опубликованных, так и выходящих из печати)¹⁵ мы предлагаем рассматривать культурологию налогового права как состоящую из трех сегментов (А, Б, В). А: влияние (воздействие) налогового права на культуру.

Такое влияние осуществляется в форме изменения летоисчисления, появления схожих культурных объектов (сказаний, легенд). Процесс этот осуществляется зачастую без осознания связи соответствующего результата и налогово-правового института, лежащего в его основе. Б: отражение налогового права в искусстве и литературе (в научной, публицистической, художественной). На этом уровне связь отражения и налогово-правового прообраза вполне может осознаваться. В: налогово-правовая культура, т.е., коротко говоря, налоговый этикет, готовность платить налоги и соблюдать налоговое законодательство.

Каковы практические возможности исследований в данной сфере? Как представляется, наиболее ценной частью при составлении текстов налогово-правовых законов являются сегменты Б и В. Налоговая культура формирует налоговый патриотизм¹⁶, а значит, способствует пополнению казны. Формирование в сознании налогоплательщиков определенных стереотипов (налог как нравственный долг, как плата за получаемые блага, как цена защиты и т.д.) возможно после исследования и социального экспериментирования в этой сфере. Можно принять нормативный акт, предусматривающий государственную программу поддержки налогового патриотизма. Такая программа может эффективно способствовать появлению нужных государству стереотипов налоговой культуры населения. Культурология налогового права даст средства для осуществления такого воздействия, а значит, позволяет добиться пополнения бюджета и в конечном итоге – исполнения государством своих функций.

3. Интегральные (интегративные) теории права. В конце XIX – начале XX в. начали появляться работы, посвященные необходимости объединить достижения различных теорий права и сгладить их недостатки. Хорошим примером может служить работа А. С. Яценко, применившего свои идеи к государственному устройству¹⁷. Такой подход

уже в наше время получил название интегративного. Позже, во второй половине XX в., были сформированы теории, которые принято называть интегральными. Их сторонники предлагают смотреть на право как системную целостность и призывают «сформулировать более широкое определение права» на основе современных (постсовременных, постклассических, постнеклассических) достижений науки¹⁸.

Примером интегральной теории права может служить группа коммуникативных теорий права. В России наиболее известен тот ее вид, который был разработан А. В. Поляковым¹⁹. Исследователь полагает, что правовая норма «представляет собой институциональный результат осознания того, что можно требовать сделать от другого, а чего требовать нельзя и что можно делать самому». Норма права есть правило поведения, которое признается со стороны субъекта, а значит, «фактическим» источником права является такой акт, который признан «всеобщим сообществом в качестве легитимного (правомерного) источника права»²⁰.

Для государственного устройства практически применимыми являются идеи коммуникативной теории права о необходимости легитимации нормативного акта как условия его реализации. Легитимацию позитивного права можно определить как «признание позитивного субъектами права в качестве законных, принятие личностью, социальными группами и обществом в качестве правил поведения»²¹. Г. В. Мальцев оставил ценное замечание по поводу легитимации: он полагал, что государство для легитимации нового закона находит «более убедительное ценностное оправдание»²² нормативного акта. При этом исследователь полагал, что добиться легитимации очень сложно, хотя куда проще обеспечить просто общее согласие граждан по поводу одобрения действующих норм²³. Нам представляется, что вносить подобные различия неправильно. Нельзя одно, т.е. при-

знание текста закона обязательным, принимать за два разных, так как легитимность (результат признания) и есть указанное Мальцевым «общее согласие», одобрение.

Практически важной идеей является как раз необходимость легитимации, признания права. Далеко не всегда граждане могут следовать даже хорошо составленному нормативному акту: его просто не будут считать источником права. К сожалению, указанное обстоятельство забывается исследователями действующего законодательства, использующими только позитивистский подход. Коммуникативный подход дает возможность оценить нормативный акт с точки зрения возможности его признания. Правда, необходимо учитывать множество аспектов, особенно культурный и психологический. Но как и в случае с культурологией права, вполне возможно обеспечить систему государственного воздействия для обеспечения легитимации: работа через средства массовой информации (интернет-площадки в первую очередь), изложение акта понятным языком и т.д.

4. Логика права и теория систем. К известным отечественному читателю сторонникам указанного направления можно отнести К. Э. Альчуррона, Е. В. Булыгина²⁴, А. Ф. Черданцева²⁵ и некоторых других.

Наиболее простым образом данное направление определяется как использование логических средств при исследовании текстов нормативных актов. Имеется несколько (совсем немного) работ по налоговому праву, в большей или меньшей степени использующих данный метод²⁶. В целом, юристам, как изучающим (пусть недолго) курс логики, должны быть примерно ясны возможности использования формальной логики в исследовании.

Но помимо простейших средств, для юристов возможно использование куда более интересных и современных достижений логики. Так, вышеупомянутые Альчуррон и Булыгин пошли значительно дальше изучения

«посылок» и «предикатов». Они использовали в своем фундаментальном труде «Нормативные системы» логический анализ права как системы норм. Так, например, в самой книге исследуются пробелы в праве с точки зрения нормативной полноты. Нормативную систему авторы воспринимают как «множество высказываний, которое имеет (определенные) нормативные следствия (применительно к определенному Универсуму Случаев и определенному Универсуму Решений)»²⁷. С этой точки зрения пробел может восприниматься как недостаточность системы. Однако эта недостаточность не просто одного закона или отрасли права, но всей нормативной системы. Отсюда – необходимость устранения пробела не просто в законе, а в системе права как таковой. При этом также удастся взглянуть на пробел не только как на недостаток нормативного акта или судебного решения, но как на недостаток познаний о праве у субъекта.

На основании изложенного можно сделать ряд выводов:

- использование достижений теории права (в широком смысле, как совокупности общей теории, социологии, культурологии, философии, логики права) необходимо для более глубокого и результативного исследования государства и публичных отраслей права. В этом контексте определенное направление теории права можно рассматривать как метод, позволяющий добиться новых, интересных результатов;

- применительно к такой сфере государственного права, как налоговое право, перспективными методами являются: 1) экономический анализ права; 2) культурология права; 3) интегральные (интегративные) теории права; 4) логика права и теория систем;

- экономический анализ права дает возможность исследовать эффективность и справедливость налогового законодательства и правовых позиций в сфере налогообложения;

– культурология права позволит формировать налоговую культуру, а через это – воспитывать налоговый патриотизм населения, что приведет к наполнению казны и выполнению функций государства;

– интегральные (интегративные) теории права позволят обеспечивать признание населением действующего налогового законодательства, его исполнение, мини-

мизировать налоговые правонарушения и недоимки;

– логика права и теория систем позволят исключить (или свести к минимуму) пробелы в налоговом законодательстве, а также определять, является ли конкретная проблема следствием пробела в налоговом законодательстве или просто непонимания нормативного текста.

¹ См., например: *Одинцова М. И.* Экономика права. М., 2007. С. 17.

² См.: *Кирхнер К.* Трудности восприятия дисциплины «право и экономика» в Германии // *Истоки. Экономика в контексте истории и культуры.* М., 2004. С. 370–371.

³ *Познер Р.* Экономический анализ права : в 2 т. СПб., 2004.

⁴ См., например: *Конституционная экономика* / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М., 2010 ; *Карпелов А. Г.* Экономический анализ права. М., 2016 ; *Гаджиев Г. А.* Право и экономика (методология) : учебник для магистров. М., 2016 ; *Бондарева Е. А.* Принципы основ экономического строя как элемент конституционной экономики // *Конституционализм и государственное устройство.* 2016. № 2 (8). С. 20–26.

⁵ См.: *Одинцова М. И.* Указ. соч. С. 29–30.

⁶ *Шефер Г.-Б.* Эффективность как правовая норма // *Истоки. Экономика в контексте истории и культуры.* М., 2004. С. 394.

⁷ Это становится понятно при чтении позднего теоретико-правового труда Р. Познера. См.: *Posner R. A.* *Frontiers of Legal Theory.* Harvard, 2004.

⁸ См.: *Шефер Г.-Б.* Указ. соч. С. 395. Только в одном из семи пунктов данной статьи немецкий исследователь обращает внимание на законодательный процесс.

⁹ См.: *Карасева М. В.* Финансовое право – политически «напряженная» отрасль права // *Государство и право.* 2001. № 8. С. 61–65.

¹⁰ См., например: *Карасева М. В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2005.

¹¹ См., например: *Митрашкина О. А.* Значение квалификации договора для подтверждения права на налоговые преференции // *Финансовое право.* 2014. № 9. С. 39–43.

¹² Если по эффективности норм общей части налогового права имеются достаточно подробные и системные исследования, то нормы Особенной части пока что были обойдены подобным вниманием. См.: *Якушев А. О.* Эффективность действия норм общей части налогового права : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003.

¹³ См., например: *Сокольская Л. В.* Культурология права как самостоятельная научная дисциплина // *Право и образование.* 2010. № 6. С. 67–76.

¹⁴ См., например: *Richard A. Posner.* *Law and Literature.* 3rd edition. Cambridge: Harvard University Press, 2009 ; *Право и литература* / отв. ред. и сост. В. Г. Графский. М., 2014 ; *Исаев И. А.* Мифологемы закона. Право и литература. М., 2016 ; *Сазонникова Е. В.* Наука конституционного права России и концепт «культура» : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012 ; *Демин А. В.* Налогово-правовая культура современного российского общества : общие размышления // *Юридическая техника.* 2016. № 10. С. 112–118.

¹⁵ См., например: *Андреев Н. Ю.* Влияние налогового права на культуру // *Человек в глобальном мире : материалы Междунар. науч. конф. / под ред. Н. В. Бутусовой, Й. Ананиева.* Воронеж,

2015. С. 291–294 ; Андреев Н. Ю. Необходимость культурологии налогового права // *Налоги*. 2016. (в печати).

¹⁶ Под налоговым патриотизмом мы понимаем готовность нести налоговое бремя, хотя есть и другие точки зрения на содержание этого понятия. См.: Глуховски Я. Ю. Налоговый патриотизм // *Вестник ВГУ. Серия Право*. 2016. № 1. С. 187–188.

¹⁷ См.: Ященко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства : в 2 т. Т. 1. М., 2012.

¹⁸ См.: Поляков А. В., Тимошина Е. В. *Общая теория права : учебник*. СПб., 2015. С. 55, 56.

¹⁹ См.: Поляков А. В. *Общая теория права. Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода*. М., 2016.

²⁰ Поляков А. В. Что есть право? // Поляков А. В. *Коммуникативное правопонимание : избранные труды*. СПб., 2014. С. 160–161.

²¹ Денисенко В. В. Легитимность как характеристика сущности права. М., 2014. С. 15.

²² Мальцев Г. В. *Социальные основания права*. М., 2007. С. 766.

²³ См.: Там же. С. 767.

²⁴ См.: Альчуррон К. Э. и др. «Нормативные системы» и другие работы по философии права и логике норм / под ред. Е. Н. Лисанюк. СПб., 2013 ; Булыгин Е. В. *Избранные работы по теории и философии права*. СПб., 2016.

²⁵ См.: Черданцев А. Ф. *Логико-языковые феномены в юриспруденции*. М., 2016.

²⁶ См., например: Якушев А. О. Правила логики права в налоговом законодательстве РФ // *Финансовое право*. 2007. № 11. С. 24–27 ; Смолицкая Е. Е. Термин как инструмент манипуляции в налоговых спорах // *Законодательство*. 2016. № 1. С. 49–53.

²⁷ Альчуррон К. Э. и др. *Указ. соч.* С. 51.

Воронежский государственный университет

Андреев Н. Ю., кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры финансового права

E-mail: wredig@rambler.ru

Voronezh State University

Andreev N. Yu., Candidate of Legal Sciences,
Lecturer of the Financial Law Department

E-mail: wredig@rambler.ru

Ю. А. Иванов

Воронежский государственный университет

ТРАНСФОРМАЦИЯ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА В ДРЕВНЕМ РИМЕ: СТАНОВЛЕНИЕ ПРИНЦИПАТА

Статья посвящена исследованию основных направлений трансформации государственного строя Древнего Рима в период становления принципата Октавиана Августа.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Рим, государственный строй, республика, принципат, империя, сенат, Октавиан Август, принцепс, император.

TRANSFORMATION OF A STATE FORM IN ANCIENT ROME: FORMATION OF PRINCIPATE

The article is devoted to research of the main directions of transformation of a political system of ancient Rome during formation of Octavian Augustus principate.

К е y w o r d s: Rome, the political system, the republic, principate, the empire, the senate, Octavian August, princeps, emperor.

Поступила в редакцию 19 июня 2016 г.

Император Октавиан Август умирал легко и недолго. 19 августа 14 года он спросил окружавших его сенаторов, хорошо ли он сыграл комедию жизни? И не получил ответа. Понимая откровенное лицемерие приверженцев на последнем издыхании, он навязал им свою собственную оценку времени своего правления: «Коль хорошо сыграли мы, – произнес, переходя на шепот, умирающий, – похлопайте и проводите добрым нас напутствием». Овации не последовало.

Светоний Г. Т. Жизнь двенадцати цезарей.

После смерти Октавиана Августа по Риму стали распространяться самые различные слухи и кривотолки. Прославлявшие императора отмечали, что при нем царило правосудие. И лишь немного было достигнуто насилием, чтобы в остальном царили мир и покой. Те же, кто ругал, указывали на порочное многоженство принцепса, распутность

его любимой дочери и развратившие общество своими щедротами раздачи. Именно они способствовали наглости толпы и бездельности нобилитета, опьяненного посулами богатства, почестей и всеобщего мира. Результатом стала подмена принцепсом своей персоной сената, магистратов и законов, превращение некогда свободолюбивых граждан в подданных императора – монарха...

© Иванов Ю. А., 2017

Становление принципата явилось закономерным следствием кризиса республики в Риме. С развитием рабовладения, торгового и ростовщического капитала происходила деформация экономических основ общественного развития, рост населения и территории государства, проникновение в среду римского гражданства пришлых, стоявших вне общинной (политической) и военной организации элементов, обнищание населения, кризис полисных институтов и гипертрофированная роль армии и полководцев во всех сферах жизни, жесточайшая борьба политических группировок. Следствием этого стало усиление авторитарных методов.

Объективные изменения в социально-экономической структуре римского общества не могли не повлиять на государственный строй и структуры управления державы. Существовавшая пятьсот лет система органов власти должна была неизбежно измениться под давлением возникающих со временем обстоятельств.

После разгрома войск Антония и Клеопатры при Акциуме в сентябре 31 г. до н. э. и завоевания Гаем Цезарем Октавианом Египта летом 30 г. до н. э. закончился в истории Рима период гражданских войн. Единым правителем огромной державы с этого момента стал Гай Юлий Цезарь Октавиан, который открыл своим правлением новый период в истории Древнего Рима – период Римской империи. 31–27 гг. до н. э. ушли на поиски новых форм власти и стабилизацию внешнеполитического положения Римской империи. Был заключен выгодный мир с Парфией, подчинена Аквитания и разгромлены фракийские племена тарков¹. Все это позволило Октавиану в январе 29 г. до н. э. закрыть двери храма Януса, что означало установление всеобщего мира как внутреннего, так и внешнего. Тацит отмечает глубокую усталость римского общества, всеобщую жажду мира и демагогическую политику Октавиана, привлекавшего к себе одних – раздачами и обеща-

ниями, других – запугиванием, а всех вообще – надеждой на сладкий мир². Решение о форме власти облегчалось для Октавиана опытом его предшественников. Основная линия была уже намечена в период диктатур Суллы и Юлия Цезаря. Все это время Август правил как диктатор, и возможность разделения участи Цезаря сохранялась. Поэтому он сразу же после сражения при Акции принял за возрождать старые республиканские институты. Возврат к республиканским традициям был своеобразным политическим трюком³.

Перед Августом стояла задача, с одной стороны, сохранить в империи жесткий режим, а с другой – создать видимость возрождения республики, что успокоило бы аристократов и предотвратило возможность заговора.

Необходимо было определиться с официальным названием нового политического порядка и принятием титула для его главы. От скомпрометировавшего себя звания диктатора следовало отказаться. На заседании сената 13 января 27 г. до н. э. Октавиан выступил с заявлением о сложении с себя чрезвычайных полномочий триумвира и передачи власти сенату и римскому народу. Тем самым официально восстанавливалась республика. Возникшая после гражданских войн политическая система стала называться восстановленной республикой – *respublica restituta*, а ее глава Октавиан Август – принцепсом – первым человеком в сенате и государстве, что фактически означало заключение соглашения между правящей республиканской коллегией и победителем в гражданской войне. Его сущность заключалась в передаче сенатом политической власти Октавиану Августу и в признании последним за сенатом права партнерства по управлению империей. Такой компромисс вполне устраивал сенат, так как он давно потерял возможность держать под контролем внутривластную ситуацию. Август же нуждался в сенате как аппарате для восстановления порядка в государстве.

Наиболее отчетливо дуалистический характер принципата выступал в сложившейся системе управления провинциями. Прежние методы и аппарат управления провинциями был неэффективен и устарел. Огромная власть сосредоточилась на местах, ее трудно было контролировать, она способствовала росту произвола и коррупции наместников, что не только подрывало престиж Рима на покоренных территориях, но и подрывало ресурсы этих стран. Сенат был не в состоянии проводить эффективную политику центра и контролировать власть на местах.

Поэтому 13 января 27 г. н. э. Август провел разделение провинций на императорские и сенаторские. Из 20 провинций 13 находились в ведении сената и управлялись проконсулами и пропреторами, которые формально не зависели от власти Августа. Сенатские провинции находились под ударом императорских легионов, а в большинстве из них располагались колонии ветеранов. Провинциалы должны были клясться Августу в верности – землей, солнцем, небесами, всякими богами и самим Августом. На провинции была распространена таким образом система, уже опробованная в Италии.

Императорские провинции управлялись наместниками и легатами в ранге пропретора, которые назначались Августом и подчинялись только ему. Здесь сенатское управление отсутствовало полностью. Иудея управлялась прокураторами или префектами из всадников, причем административно иудейский прокуратор был подчинен легату Сирии. Понятно, что Август стремился не допускать выхода его наместников из-под контроля. В императорских провинциях осуществлялся тот монархический идеал, к которому Август стремился. Здесь он был настоящим самодержцем.

Такое сбалансированное отношение властей создавало сложную ситуацию. Для всех было очевидным, что политическая власть в государстве перешла в руки принцепса, с

формальной же стороны высшим органом власти являлся сенат. Требовалась большая и осторожная работа по превращению сената из органа политической власти в одно из ведущих звеньев чисто административного управления в новой политической системе. Август стремился свою политику в отношении сената строить таким образом, чтобы на первом плане совершенно отчетливо выступало ее охранительно-консервативное направление. Тогда меры по ограничению полномочий сената оставались бы в тени. В соответствии с программой восстановления республики Август принял на себя обязательство по возрождению древнего величия сената. Прежде всего он приступил к чистке сената. Их было три: в 29 г. до н. э., 18 г. до н. э. и в 4 г. н. э. Как это не покажется парадоксальным, но чистки примирили старую знать с новой властью.

К моменту окончания войны численность сената достигла 1000 человек. В его составе оказались люди, происхождение которых в прежние времена никак не позволяло бы им быть допущенными в этот аристократический орган. В 29 г. до н. э. численность сената была значительно сокращена: около 50 человек добровольно покинули сенат, 150 были исключены Августом. Но состав сената оставался пестрым. Поэтому в 18 г. до н. э. была проведена еще одна «реформа» сената. Предполагалось общее сокращение численности сенаторов до 300 человек, что вызвало недовольство сенаторов. Светоний со ссылкой на современного Августа историка Кремуция Корда писал, что сенаторов подводили к Августу поодиночке, предварительно обыскав⁴. Август сам избрал 600 сенаторов.

В результате «чисток» Август, во-первых, избавился от своих политических противников, во-вторых, состав сената стал более однородным и в нем преобладали знатные римские фамилии. Становилось правилом передавать сенаторство по наследству, а условием для попадания в сенат была служба

в армии обычно в качестве трибунов и префектов. Поскольку вся армия являлась императорской, будущий сенатор находился под прямым контролем Августа. Само включение в сенат шло либо по инициативе принцепса, либо через квестуру.

Затем Август организовал регулярную работу сената. Заседания его должны были проводиться не реже двух раз в месяц, а для заседаний в сентябре и октябре определялся кворум, который мог бы принимать постановления. Август отменил введенную Юлием Цезарем публикацию отчетов заседаний сената, освободив его от контроля общественности⁵.

Все усилия пропаганды Октавиана были направлены на то, чтобы убедить граждан Рима, что ничто не совершается в пределах Римской империи без санкции сената. Но на практике для лишения сената политического влияния принцепс изымал из-под его контроля те сферы государственной жизни, руководство которыми обеспечивало ему политическое господство в период республики. Сенат терял контроль над армией. Раздел провинций был произведен таким образом, что почти все воинские силы располагались в императорских провинциях и находились под контролем императора.

Далее Сенат терял контроль над финансами. Эрарий формально оставался в ведении сената, но как проконсул Август имел в своем распоряжении значительные средства, лишь время от времени отчитываясь перед сенатом. Отчеты носили формальный характер, если учесть, что Август неоднократно вносил в казну значительные суммы из собственных средств. В своем завещании он сообщал, что четыре раза приходил на помощь государственной казне, передав ей в общей сложности 150 млн сестерциев⁶. Управление императорскими провинциями, создание собственного управленческого аппарата требовали сосредоточения в руках принцепса значительных средств. Поэтому в 6 г. до н. э.

Август создал имперскую казну, фиск, которая предполагалась им как военная казна. При преемниках Августа контроль над эрарием окончательно перешел в руки принцепса, а фиск перерос рамки военной казны, превратившись в общегосударственную.

Потеря контроля над армией и финансами привела к тому, что руководство внешней политикой также перестало быть прерогативой сената. Август после 27 г. до н. э. оказался во главе провинций, внутреннее и внешнее положение которых требовало активных военных действий. Однако формально вопросы войны и мира не находились исключительно в ведении принцепса. Об этом свидетельствует постановление Августа, которое указывает, что решение о войнах и триумфах сенат должен принимать не на Капитолии, как раньше, а в построенном им храме Марса Мстителя⁷.

С 29 г. до н. э. в политике Августа начала прослеживаться линия на сокращение роли народного собрания, его функция передавалась сенату. Это было закономерным, так как механизм управления государством народным собранием уже давно был малоэффективным и отмирающим. Поэтому передача сенату законодательной компетенции народного собрания привела к усилению законной власти принцепса, который через сенат проводил свои постановления. Расширение законодательной деятельности сената, во-первых, означало, что упрощалась и ускорялась процедура проведения отдельных постановлений, во-вторых, с внешней стороны это выглядело как проведение просенатской политики в духе оптиматов.

Происходило расширение компетенции сената в сфере юридических полномочий. Новые формы юрисдикции, отвечающие нуждам режима личной власти, должны были создаваться так, чтобы их формальная сторона не вызывала сомнений в их республиканских традиционных корнях. Такая возможность была заложена в развитии сенатского суда. Как и в случае с законодательной

властью, Август как бы подводил итоги старинной борьбы сената за сосредоточение в его руках юридических полномочий. Светоний сообщает, что своего друга Сальвидиена Руфа, замыслившего переворот, Август отдал для наказания сенату, то же относилось к наместнику Египта Корнелию Галлу⁸.

Компетенция сената, как и во времена республики, не была определенно очерчена каким-либо законодательным актом. Сенат получил некоторые функции, бывшие раньше у народного собрания, другие же отошли от него к принцепсу. Таким образом, формально сенат превратился в высшее государственное учреждение, на самом деле он потерял многие функции. К сенатским постановлениям были приравнены решения принцепса, принятые вместе с близкими ему людьми, так называемый совет принцепса, который являлся своеобразным связующим звеном между принцепсом и сенатом. В его состав входили консулы, по одному представителю от других магистратов и 15 сенаторов, избранных по жребию сроком на полгода⁹.

В Киренской надписи можно найти указание на принятое при Августе сенатское постановление, причем говорится, что этот проект был предварительно разработан в совете принцепса¹⁰.

Анализируя политику Августа по отношению к сенату, вполне правомерно задать вопрос – почему Август не взял курс на полное подавление сената? Победа над Антонием и ликвидация политической оппозиционности вполне могла бы дать ему на это право. Однако это было невозможно по ряду причин. Во-первых, у Августа не было достаточной силы, чтобы это осуществить. Сенат был органом знати, и именно она поставляла нужные принцепсу кадры для администрации. Во-вторых, сенат являлся символом старой республики, а установление монархии было возможно только в форме «реставрации» старого. Наконец, даже самые близкие друзья Августа, проникая в сенат, ока-

зывались в двойственном положении: оставаясь функционерами принцепса, они в то же время становились сенаторами. Все это Август должен был учитывать. В юридическом плане сенат и император представляли собой как бы две власти, каждая из которых могла управлять сама по себе. Сенат не имел правовой инициативы в том смысле, что не мог собираться сам, созывать его мог только принцепс. Сенат имел свой нормативный акт *senatus consultum*. В теории он мог не продлить империум принцепса и даже, как показало время Нерона, низложить его. Реальный учет обстоятельств позволил Августу получить в 27–23 гг. до н. э. максимальные полномочия, составив своеобразный «договор» двух сил.

Какое бы значение не придавалось юридическим основам власти Августа, нельзя забывать того, что принципат возник в результате гражданских войн. Август победил, опираясь прежде всего на войско. Войско оставалось и главной опорой его власти. В этом заключалась, по выражению Тацита, «тайна императорской власти»¹¹.

После того как Рим стал великой державой, возникла проблема удержания провинций в военном плане. Армия по-прежнему состояла из мелких собственников и была приспособлена только для кратковременных кампаний. Более того, воины были более верны своим полководцам, а не своему императору. В таких условиях Август сделал ставку на регулярную армию с длительным сроком службы. Армия была сокращена до 300 тыс. человек. Из римских граждан формировалось 28 легионов, люди, не имеющие римского гражданства, составляли вторую половину и служили во вспомогательных войсках. Римское гражданство они получали по окончании службы¹².

Реформируя армию, Август защитил страну от нападения и не допустил военный переворот. Оптимальное количество солдат было сосредоточено в пограничных провин-

циях, стратегический резерв оставался в столице для обеспечения безопасности императора. Для охраны его особы был сформирован вспомогательный отряд германцев и особая преторианская гвардия из 9 когорт, состоящих из 900 пехотинцев и 100 всадников. Преторианская гвардия составляла личную охрану императора и полицейский корпус. Последний во главе с городским префектом должен был сохранять порядок в городе в течение дня¹³. Преторианские когорты пользовались многими привилегиями. Они подчинялись префектам из сословия всадников, которые назначались лично Августом. Необходимо отметить, что при Августе всадники превратились в армейских офицеров и государственных служащих. Занимая высшие командные посты, они представляли слой новых людей, не приверженных традиционным республиканским идеалам и, следовательно, более восприимчивых к идеалам нового режима. Таким образом, Август обеспечивал себе поддержку в верхах армии.

Армейский легион был подчинен легату в звании пропретора или особому легату, назначавшемуся непосредственно Августом. К высшему командному составу легиона относились военные трибуны. И легат, и трибуны принадлежали к сенаторскому сословию, исключение составляли только египетские легионы, находившиеся под командой префектов легионов из всадников. К высшему командному составу принадлежали префекты, но в отличие от военных трибунов префекты принадлежали к всадническому сословию.

Средний командный состав состоял из центурионов. Старший центурион, командовавший первым отрядом, носил название примипилария. До центуриона мог дослужиться каждый солдат, должность центуриона-примипилария давала ему всадническое звание.

Командный состав находился в подчинении у Августа. Часто имели место переводы командного состава из одного легиона в другой. Это являлось своеобразным средством

борьбы против самостоятельности легионов и корпоративности солдат, которая развилась особенно в годы гражданских войн. Кроме того, вся армия должна была сознавать, что управляется самим Августом и только от него зависит карьера каждого офицера. Всякий поступивший на службу обязан был дать присягу на верность Августу.

В отличие от Цезаря, Август не называл солдат товарищами – *commilitones*¹⁴. В обращении к ним он употребляет слово *militar* – «солдаты» или «воины». Кроме того, он старался внешне подчеркнуть, что он для солдат «император», главный полководец, а не сотоварищ по оружию. Август стремился поднять дисциплину в армии, искоренив фамильярное обращение с солдатами.

С 13 г. до н. э. срок службы в армии достигал шестнадцати лет, а в 5 г. до н. э. он был увеличен до двадцати¹⁵. После окончания службы легионеры некоторое время служили в резерве. Дисциплина стала более жесткой. Наконец, лишившись права вступать в легальный брак во время службы, солдаты окончательно отделялись от гражданского коллектива. Рядовой состав и центурионы стали превращаться в профессионалов.

Особым фундаментом новой власти явились ветераны, всем обязанные Августу и без него имевшие возможность все потерять. Были приняты меры к установлению регулярной оплаты и к материальному обеспечению солдат после отставки. Была учреждена особая касса, выплачивавшая ветеранам отпускные суммы. Кроме этого, ветеранам были предоставлены земли в Италии и провинциях.

Анализируя коренную перестройку армии и сената, а также дальнейшие преобразования Августа, необходимо уделить особое внимание законным полномочиям императора. Ведь формализм оставался одной из основных черт римского права, как гражданского, так и государственного. Поэтому оформлению власти придавалось всегда большое значение.

Вернувшись в Рим, Октавиан получил совершенно неслыханные почести. Его имя было включено в сакральные песнопения наряду с именами богов, одна из триб названа Юлиевой, день его вступления в Рим должен был стать праздничным на все времена. Октавиан получил разрешение по своему усмотрению и без ограничений пополнять коллегию жрецов. Триумф его знаменовал собою начало новой эпохи в жизни римского общества. Но Октавиан категорически воспротивился тому, чтобы его провозгласили Ромулом, т.е. новым основателем и властителем Рима на древний царский манер. Он боялся, что его заподозрят в стремлении к царской власти¹⁶. Пример Цезаря заставлял его отказаться от диктатуры. Но все равно слова и жесты оставались пустыми словами и жестами, ничего не значащими.

В «Res gestae» Октавиан сообщает, что получил за свои заслуги титул Августа и другие почести¹⁷. Нужно заметить, что эпитет *Augustus* не являлся титулом – выражением полномочия, этот эпитет вошел в состав нового имени наследника Цезаря. В изменении имени эпитет *Augustus* символизировал начало нового века. *Augustus* подчеркивал божественность особы принцепса и вместе с тем делал его подобным основателю Рима. Его можно перевести как «величественный», достойный поклонения.

Со словом *Augustus* этимологически связано слово *actor*, *actoritas*. Чтобы установить значение этих слов, необходимо обратиться к Цицерону. В своих сочинениях он неоднократно употребляет это слово по отношению к сенату и в отношении лучших влиятельных граждан. *Auctoritas*, по Цицерону, имеют те, кто относится к категории *principes*. *Auctoritas* отдельного лица не приобретается происхождением, для этого нужны особые заслуги перед отечеством. Про Октавиана, например, только что выступившего на политическую сцену, Цицерон писал, что мужества и решимости у него достаточно, но

ему не хватает авторитета. Мнение Цицерона изменилось после того, как молодой Цезарь начал войну. Сама идея авторитета правителя, основанного не на законах и правовых нормах, а на обычаях и традициях общества, была весьма характерна для римлян и одновременно напоминала конфуцианскую систему, в которой власть зиждилась не столько на юридической, сколько на социальной и моральной основах¹⁸.

Таким образом, Август приобрел *auctoritas*, что означает не только авторитет, связанный с положением лица в обществе и государстве, но и то, что его действия, поступки, советы приобретают особенное политическое значение, т.е. особое его положение по отношению к обществу.

Понятие *auctoritas* имело для Августа в определенном смысле и сакральный характер, так как было этимологически связано со словом *augur* – возвеличивать. Август сосредоточил в своих руках ряд жреческих функций, являлся членом нескольких коллегий, а в 12 г. до н. э. стал великим понтификом. Он выступил в качестве реформатора римской религии, используя жреческий титул – *augur*¹⁹.

Он пытался соединить и использовать различные религиозные течения и направления в целях пропаганды новой власти. С 29 г. до н. э. начал приобретать особое значение культ Августа: гений Августа входил в состав чтимых божеств, Августу воздвигались храмы, возникали новые божества, связанные с ним, ему возносились молитвы.

Наконец в 29 г. до н. э. был составлен новый список сенаторов, особенность которого заключалась в том, что первым в нем значился Октавиан. Тем самым он признавался первоприсутствующим в сенате – *princeps senatus*. Это положение, сохранившееся на протяжении всей его жизни, было не только почетным, но и давало возможность эффективно влиять на государственные дела. Оно стало еще одним фундаментальным звеном в

конструировавшемся им сложном оформлении верховной власти. Античность видела в титуле первоприсутствующего суть всей системы²⁰.

Приобретал особое значение и титул императора. Это почетный титул, который давался войском или сенатом полководцу-победителю и сохранялся им от победы до триумфа. Впервые постоянно сохранял титул императора Сулла, а затем и Цезарь. Август принял этот титул в качестве составной части своего имени как бы по наследству от Цезаря. По словам Диона Кассия, в 29 г. Октавиан получил от сената титул императора, который имел иное значение, чем прежде: он обозначал высшую власть в государстве, как это было при Цезаре. Он стал пожизненным и означал власть над войсками, право взимать налоги, объявлять войну, заключать мир, власть, распространяющуюся на провинции и на граждан, вплоть до того, что в черте города предать смертной казни сенатора или всадника.

Август избирался консулом и пользовался полномочиями, данными ему в 27 г. до н. э. Но в 23 г. до н. э. ситуация изменилась. Его коллега по консульству А. Терренций Варрон Мурена устроил против него заговор, кроме того, Август заболел и чуть не умер. Это побудило его произвести ряд реформ, закрепляющих систему. 1 июля 23 г. до н. э. Октавиан отказался от консульства. Консульство было для него достаточно неудобным. Дион Кассий сообщил об изменении в характере проконсульского империума, который Август получил «навечно». Теперь империум не слагался в границах померия и становился наивысшим из всех (*imperium maius*)²¹. Понятие «навечно» отражало то, что империум Августа реально стал пожизненным, и что все его преемники брали его на всю жизнь. Низложение полномочий давало ему, единственному из всех, военную власть в городе, чего не было у магистратов республики. Наконец, особое значение имело превращение импе-

риума в наивысший – *maius*, что делало Августа старшим среди магистратов.

Таким образом, в ходе реформы 23 г. до н. э. был упрочен главный элемент власти Августа – проконсульский империум, ставший основой его полномочий в провинциях и армии. В том же году Август получил право ставить по одному вопросу на каждом заседании сената, а в 22 г. до н. э. было специально оговорено, что Август может собирать сенат когда ему угодно. Кроме того, он получал первенство в праве созыва сената.

Вторым важнейшим элементом власти Августа стало получение в 23 г. до н. э. пожизненной и полной трибунской власти. Трибунская власть ежегодно возобновлялась, вначале через комиции, потом выборы стали фиктивными, затем исчезли совсем. Она давала огромные полномочия. Через нее принцепс мог отменять распоряжение любого магистрата и сената. Октавиан контролировал трибунскую коллегию, став ее главным и постоянным членом. Здесь был и идеологический момент, подчеркивавший особую связь Августа с народом. Реформы 23 г. до н. э. в основном завершили процесс создания власти правителя.

Политика Октавиана Августа была следствием перемен, происходящих в обществе. Баланс между индивидуализмом и полисным коллективизмом был нарушен²². На первое место вышел индивидуализм, что породило у так называемых сильных личностей стремление не только выйти из-под контроля общества, но и подчинить коллектив своей воле, сделать общество орудием удовлетворения своих эгоистических и честолюбивых устремлений²³. Из-за отсутствия в Риме доктрины, аналогичной греческой софистике, индивидуализм римских политиков развивался в рамках консервативной морали.

Рационализм, прагматизм и осторожность позволили Августу заложить основы нового строя, который в его правление явился переломным этапом борьбы терри-

альной монархии и полисно-республиканской системы. В сущности, это было сочетание традиций и новаций. Несмотря на формальное республиканское государственное управление и юридическое двоевластие императора и сената, принципат был задуман и осуществлен как монархия. Об этом свиде-

тельствуют как отношения между властью императора и республиканскими органами, так и отношения между центром и периферией. Видимость республики просуществовала еще около трех столетий, на протяжении которых монархическая власть постепенно выступала во все более и более неприкрытом виде.

¹ См.: *Портнягина И. П.* Сенат и сенаторское сословие в эпоху раннего принципата. Калинин, 1989. С. 18.

² См.: *Тацит Корнелий.* Соч. : в 2 т. Т. 1. Л., 1969. С. 7.

³ См.: *Грант М.* Двенадцать цезарей. М., 1998. С. 64.

⁴ См.: *Светоний Г. Т.* Жизнь двенадцати цезарей. М., 1990. С. 52.

⁵ См.: Там же. С. 52–53.

⁶ См.: *Октавиан Август.* Деяния Божественного Августа // *Хрестоматия по истории Древнего Рима.* М., 1987. С. 169.

⁷ См.: *Светоний Г. Т.* Указ. соч. С. 49.

⁸ См.: Там же. С. 41.

⁹ См.: Там же. С. 52.

¹⁰ См.: *Машкин М. А.* Принципат Августа. М., 1949. С. 402.

¹¹ *Тацит Корнелий.* Указ. соч. С. 19.

¹² См.: *Егоров А. Б.* Рим на грани эпох : проблемы рождения и формирования принципата. Л., 1985. С. 119.

¹³ См.: *Машкин М. А.* Указ. соч. С. 407.

¹⁴ См.: *Светоний Г. Т.* Указ. соч. С. 47.

¹⁵ См.: *Егоров А. Б.* Указ. соч. С. 118.

¹⁶ См.: *Светоний Г. Т.* Указ. соч. С. 40.

¹⁷ *Октавиан Август.* Указ. соч. С. 167.

¹⁸ *Грант М.* Указ. соч. С. 65.

¹⁹ *Дион Кассий.* Римская история // *Хрестоматия по истории Древнего Рима.* М., 1987. С. 186.

²⁰ *Тацит Корнелий.* Указ. соч. С. 12.

²¹ *Дион Кассий.* Указ. соч. С. 186.

²² См.: *Кнабе Г. С.* Корнелий Тацит и проблемы истории Древнего Рима эпохи ранней Империи. М., 1983. С. 22.

²³ См.: *Фролов Э.* Греческие тираны. Л., 1972. С. 9.

Воронежский государственный университет

Иванов Ю. А., кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории и истории государства
и права

E-mail: ivanov@law.vsu.ru

Tel.: 8(473)255-46-37 (раб.), 8-910-343-09-13 (моб.).

Voronezh State University

Ivanov Yu. A., Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor of the Theory and History
of State and Legislation Department

E-mail: ivanov@law.vsu.ru

Tel.: 8(473)255-46-37

УДК 336.1.07

Л. Л. Бобкова

Воронежский государственный университет

ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В МЕХАНИЗМЕ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье раскрываются основные черты политики государства в области бюджета на современном этапе в механизме бюджетно-правового регулирования. Проводится мониторинг отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ в реалиях существующей бюджетно-правовой политики государства на 2015–2016 гг. Систематизируются нормы бюджетного законодательства, которые «предопределены политикой государства на предстоящий год»: пределы совершенствования и деформации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: политика, субъекты бюджетного права, бюджетное правоотношение, политика государства, бюджетный процесс, бюджет.

THE POLITICS OF THE STATE IN THE MECHANISM OF BUDGETARY-LEGAL REGULATION

The article describes the main features of state politics in the sphere of budget now in the mechanism of budgetary-legal regulation. Monitoring reports on the execution of budgets of subjects of the Russian Federation in the realities of existing fiscal law politics for 2015–2016. Systematized the norms of the budget legislation that «predefined politics in this year»: the limits of change and deformation.

К е у w o r d s: politics, the subjects of the budgetary law, budgetary legal relationship, government politics, budget process, budget.

Поступила в редакцию 24 июня 2016 г.

Длительное время финансовое право является политически напряженной отраслью права. В этом контексте политическая «напряженность» – это свойство финансового права, проявляющееся с большей или меньшей выразительностью всегда в условиях демократического государства на любом этапе его развития¹. Сегодня этапы развития российского государства, к сожалению, определены экономическими санкциями, финансовой нестабильностью и т.п., что обременяет

динамику его развития. Вот почему проблема влияния бюджетно-правовой политики на мониторинг бюджетно-правового регулирования является весьма актуальной именно сегодня.

Ежегодно государство, как мы видим, с учетом нестабильной экономической ситуации определяет перечень признаков, характеризующих бюджетно-правовую политику, что отражается в Законе «О бюджете» и тех изменениях, которыми пестрит Бюджетный кодекс РФ сегодня².

© Бобкова Л. Л., 2017

Напомним, что правовая политика как деятельность органов государственной власти направлена на достижение определенных идей государства, в том числе и в области бюджета³.

Одним из признаков правовой политики являются юридические средства, при помощи которых достигается ее реализация: права и обязанности, стимулы и ограничения, льготы.

Соответственно, от того, какое направление имеет бюджетно-правовая политика, зависит и бюджетно-правовое регулирование.

Для анализа таких категорий, как «бюджетно-правовое регулирование» и «бюджетно-правовая политика», на предмет их взаимодействия достаточно определить их сущность.

Так, М. В. Карасева констатирует формирование в конце XX в. бюджетно-правовой политики как явления, подчеркивая, что бюджетное законодательство в это время «стало развиваться не только на основе финансовой политики, но и на основе правовой политики в бюджетной сфере как специальной отраслевой политики»⁴.

Бюджетная политика, осуществляемая в поле публичного права, относится к практически мало разработанным категориям бюджетного права, являющегося, в свою очередь, подотраслью финансового права. Более того, следует отметить, что нормативные правовые акты, в частности Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ) и ежегодные законы о федеральном бюджете, не содержат определения понятия данного термина. Статья 6 БК РФ даже после неоднократного внесения в нее изменений и дополнений не содержит и не раскрывает данное понятие⁵.

Между тем бюджетная политика существует объективно и осуществляется непрерывно. Она является стержнем, вокруг которого выстраивается бюджетный процесс. Сам бюджетный процесс – это процедурное оформление и обеспечение бюджетной политики. В формировании и осуществлении бюджетной политики принимают участие высшие государственные органы и должностные лица⁶.

Финансово-энциклопедический словарь определяет бюджетную политику как «совокупность принимаемых компетентными органами законодательной (представительной) и исполнительной власти решений и осуществляемых ими мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства»⁷.

По мнению А. Н. Козырина, бюджетная политика представляет собой деятельность участников бюджетного процесса, осуществляемую в строгом соответствии с нормами бюджетного права и опирающуюся на достижения науки, в том числе финансовой и финансово-правовой науки, разделом которой является наука бюджетного права. Автор подчеркивает, что бюджетная политика – это целенаправленная деятельность участников бюджетного процесса по созданию оптимального механизма бюджетного регулирования⁸.

Итак, суммируя изложенное выше, можно определить, что бюджетно-правовая политика – это вид правовой политики, которая представляет собой совокупность принимаемых компетентными органами законодательной (представительной) и исполнительной власти решений и осуществляемых ими мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей по созданию механизма правового регулирования.

Исходя из той концепции, что бюджетно-правовое регулирование должно осуществляться в реалиях существующей сегодня бюджетно-правовой политики, возникает вопрос: все ли нормы Бюджетного кодекса РФ несут «нагрузку» бюджетно-правовой политики или есть нормы, которые не подвержены политическим изменениям, происходящим в государстве?

Так, согласно ежегодному обращению Президента РФ к Федеральному Собранию, бюджетная политика в период 2015–2017 гг.

должна быть реализована на основе бюджетных принципов, установленных Бюджетным кодексом.

К примеру, в соответствии с принципом сбалансированности бюджетов при планировании федерального бюджета будет продолжено использование «бюджетных правил», которые, с одной стороны, ограничивают чрезмерный рост расходов в случае благоприятной ценовой конъюнктуры, а с другой стороны, не позволяют резко сокращать расходы при появлении краткосрочных негативных шоков в экономике. Ибо отступление от «бюджетных правил» ради поддержания экономики за счет бюджетных средств несет в себе высокие риски сужения возможностей финансирования бюджетного дефицита по причине одновременно возрастающей потребности использования дополнительных нефтегазовых доходов на компенсацию выпадающих ненефтегазовых доходов, сокращающихся внутренних и внешних заимствований, снижающихся поступлений от приватизации.

Это объясняется тем, что стимулирование структурных изменений за счет средств федерального бюджета в рамках реализации государственных программ, следование «бюджетным правилам» для обеспечения устойчивости федерального бюджета при изменении мировых цен на нефть, а также повышение эффективности управления неналоговыми поступлениями в федеральный бюджет будут способствовать снижению значимости нефтегазовых доходов в структуре бюджетных поступлений.

Однако интересен механизм закрепления таких направлений бюджетно-правовой политики в норме Бюджетного кодекса РФ или в Законе «О государственном бюджете на очередной финансовый год».

Проанализируем механизм бюджетно-правового регулирования в реалиях политики государства на текущий год.

В целях снижения уровня расходов из федерального бюджета и эффективного ис-

пользования бюджетных средств в рамках реализации бюджетно-правовой политики проведены следующие мероприятия.

1. Снижение зависимости бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации от трансфертов из федерального бюджета.

Так, с 1 января 2015 г. предусматривается:

- постепенное повышение базы для начисления страховых взносов с 160 % номинально начисленной среднемесячной заработной платы до 230 %;
- стимулирование более позднего назначения трудовой пенсии;
- уточнение требований к минимальному страховому стажу (с 5 до 15 лет).

Также предусматривается изменение механизма преференций по уплате страховых взносов в бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации отдельными категориями страхователей, с тем чтобы после окончания срока действия таких преференций (при необходимости поддержки отдельных секторов экономики) предоставлялись меры государственной поддержки, не затрагивающие систему обязательного социального страхования⁹.

2. Повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг.

В рамках решения данной задачи продолжается работа по созданию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств (в том числе при размещении заказов и исполнении обязательств), сокращению доли неэффективных бюджетных расходов.

Использование инструмента государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг при стратегическом и бюджетном планировании обеспечивает взаимосвязь государственных программ и государственных заданий в целях создания условий для достижения целей государственной политики в соответствующих сферах и повышения эффективности деятельности учреждений по обе-

спечению потребностей граждан и общества в государственных и муниципальных услугах.

При этом сводные показатели государственных заданий включены в состав индикаторов государственных программ (подпрограмм), а параметры государственных заданий формируются в соответствии с целями и ожидаемыми результатами соответствующих государственных программ.

3. Оптимизация расходов на оплату труда.

В рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. № 601 предлагается обеспечить совершенствование системы оплаты труда государственных служащих путем увеличения фонда материального стимулирования в период 2015–2016 гг., а начиная с 2017 г. – изменить структуру фонда оплаты труда, в которой доля стимулирующих выплат составит 40 %, при одновременном повышении фонда оплаты труда в 2,48 раза.

Кроме того, планируется оптимизация бюджетных расходов на оплату труда, в том числе с учетом сокращения численности государственных служащих и работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, осуществляемого во взаимосвязи с оптимизацией функций федеральных государственных органов (перераспределение функций, передача полномочий органам государственной власти субъекта Российской Федерации, исключение дублирующих функций, специализация функций и пр.).

Поэтому в 2017 г. финансовое обеспечение расходов по оплате труда работников федеральных государственных органов планируется осуществлять исходя из фактической численности с учетом ограничения финансирования вакантных должностей не более 10 % от установленной численности. Данный подход позволит оптимизировать расходы

на содержание федеральных государственных органов.

При этом в случае увеличения фактической численности (в пределах штатной численности) в течение финансового года главным распорядителям средств федерального бюджета будут доводиться дополнительные бюджетные ассигнования на оплату труда работников за счет средств специально созданного для этих целей резерва.

С 2017 г. в условиях повышения уровня оплаты труда государственных служащих планируется сокращение продолжительности отпусков на государственной гражданской службе.

Кроме того, будет завершен переход к полномасштабному применению в государственных (муниципальных) учреждениях принципов «эффективного контракта» в отношении каждого работника, исходя из необходимости повышения оплаты труда в зависимости от качества и количества выполняемой работы¹⁰.

4. Стабильные налоговые и другие базовые условия для инвесторов, которые готовы вкладывать средства в проекты импортозамещения.

Это предусмотрено таким механизмом, как специальный инвестиционный контракт. В рамках таких контрактов регионы имеют право снижать до нуля ставку налога на прибыль.

При этом субъекты Федерации должны иметь стимулы укреплять свою экономическую базу. Поэтому рост доходов региона от реализации таких проектов не должен повлечь за собой сокращение федеральных субсидий.

При этом государство готово гарантировать спрос и по этим программам, и по этим проектам. Государство предлагает дать право Правительству закупать на внеконкурсной основе до 30 % продукции, созданной в рамках специнвестпроектов и специнвестконтрактов. Но всё остальное должно пойти на свободный, в том числе и на зарубежный, ры-

нок, чтобы компании не теряли мотивацию, следили за качеством, стремились снижать издержки¹¹.

Как мы видим, в механизме бюджетно-правового регулирования с учетом провозглашенного Президентом РФ курса бюджетно-правовой политики предусмотрен комплекс мер ограничительного характера.

В этих условиях на первый план выходит решение задач повышения эффективности расходов и переориентации бюджетных ассигнований в рамках существующих бюджетных ограничений на реализацию приоритетных направлений государственной политики, проведение социально-экономических преобразований, направленных на повышение эффективности деятельности всех участников экономических отношений, достижение измеримых, общественно значимых результатов.

С позиции механизма бюджетно-правового регулирования это все нормы, которые имеют политическую направленность в области бюджета. Как нам видится, это не исчерпывающий перечень примеров, где бюджетно-правовые нормы опосредованы бюджетно-правовой политикой. Существуют нормы, которые в механизме бюджетно-правового регулирования частично опосредованы бюджетно-правовой политикой и содержатся в нормативных правовых актах субъектов РФ в области бюджета.

Так, анализируя основные направления бюджетно-правовой политики государства в механизме ее реализации на уровне субъекта РФ, можно выделить нормы, которые опосредованы такой политикой.

1. В рамках мониторинга качества оказания государственных услуг при Региональных органах исполнительной власти в *Новгородской области* организовано проведение регулярной оценки гражданами качества услуг учреждений культуры путем размещения на сайтах учреждений и официальном портале «Культура Новгородской области» электронных анкет. Сводные отчеты оценки качества

ежемесячно и ежеквартально представляются в департамент культуры и туризма Новгородской области для принятия мер учредителем. В целях повышения ответственности за невыполнение государственного задания при подведении итогов работы за очередной квартал уделяется особое внимание степени выполнения государственного задания, что влияет на размер материального стимулирования руководителя учреждения¹².

С одной стороны, как мы видим, интерес публичный у государства – государственное задание будет выполнено под угрозой и стимулов, и ответственности руководителя, с другой стороны, частный интерес – материальное стимулирование руководителя учреждения.

2. В *Волгоградской области* по результатам мониторинга на основе показателей эффективности функционирования сети государственных учреждений Волгоградской области были выделены наименее эффективные государственные учреждения с разделением на государственные учреждения, неэффективность которых обусловлена объективными факторами, и государственные учреждения, неэффективность которых определяется недостатками организации их собственной деятельности.

Таким образом, были выявлены имеющиеся резервы для повышения эффективности государственных учреждений различной отраслевой принадлежности, разработаны основные подходы и критерии оптимизации сети государственных учреждений¹³.

Современные проблемы оптимизации сети государственных учреждений субъектов Российской Федерации, повышения качества оказываемых ими услуг обусловлены высокими уровнями дефицита региональных бюджетов и государственного долга субъектов Российской Федерации, высокими инфляционными издержками организаций, неудовлетворенностью потребителей качеством государственных и муниципальных услуг.

3. Более того, 34 субъекта Российской Федерации указали, что осуществляют реализацию проектов в рамках стратегических и программных документов (в том числе в рамках реализации государственных программ субъектов Российской Федерации), в результате чего определены конкретные целевые показатели, ответственные за реализацию проекта, а также отлажен механизм мониторинга и оценки эффективности проектов в рамках стратегических и программных документов.

Прежде всего, это связано с тем, что в настоящее время практически вся деятельность органов власти реализуется посредством государственных программ. Кроме того, в государственных программах Российской Федерации устанавливаются общие требования к деятельности субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности. При этом субсидии за счет средств федерального бюджета преимущественно предоставляются регионам, в которых реализуются аналогичные государственные программы. Правила предоставления субсидий субъектам Российской Федерации также утверждаются в рамках государственных программ Российской Федерации¹⁴.

Стоит отметить, что, по оценке Минфина России, практически все указанные регионы (за исключением *Магаданской, Оренбургской, Орловской, Псковской областей*) осуществляют управление региональными финансами на надлежащем или высоком уровне, а также имеют «среднее» или «выше среднего» значение показателя по доле ввода объектов по итогам 2014 г. по сравнению с другими регионами. Таким образом, в целом можно сделать вывод об относительной эффективности реализации инвестиционных проектов в рамках реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.

4. В целях минимального использования бюджетных средств и максимального использования нефинансовых механизмов государственного участия в процессе управления инвестиционными процессами на тер-

ритории регионов 8 субъектов Российской Федерации отметили, что внедряют процедуру выбора оптимальной формы государственного участия в процессе управления инвестициями, сравнительного анализа различных вариантов реализации инвестиционного проекта для определения оптимальной формы государственного участия в инвестиционных проектах¹⁵.

5. В целях расширения налогового потенциала регионы также осуществляют меры поддержки по созданию и развитию бизнес-инкубаторов, кластеров, технопарков, промышленных парков. Указанный приоритет выделили 7 регионов.

Так, например, в 2014 г. в рамках государственной программы *Пензенской области* «Развитие территорий, социальной и инженерной инфраструктуры, обеспечение транспортных услуг в Пензенской области на 2014–2020 годы» за счет средств федерального бюджета и бюджета Пензенской области финансировалось строительство внутриплощадочных и внеплощадочных сетей «Центра регионального развития Пензенской области «Промышленный парк «Кижеватово», бизнес-инкубатора в г. Кузнецке. Общая стоимость проекта составляет 1,6 млрд рублей, при этом бюджетные средства выделены в объеме 228,2 млн рублей. В 2015 г. финансирование объекта было продолжено.

Начиная с 2015 г. Администрацией *Смоленской области* реализуется два инвестиционных проекта по созданию и развитию государственного индустриального парка «Сафоново», расположенного в юго-западной части города Сафоново, и государственного индустриального парка «Феникс», расположенного в северной части города Смоленска. Планируемый объем налоговых поступлений за время реализации инвестиционных проектов (в течение 10 лет) составит более 16 млрд рублей, включая отчисления в федеральный бюджет – более 10 млрд рублей и отчисления в консолидированный бюджет Смоленской области – более 6 млрд рублей¹⁶.

В качестве основных проблем, препятствующих эффективности реализации инвестиционной деятельности, большинством регионов отмечается недостаточный объем финансового обеспечения реализации инвестиционных проектов, а также низкий уровень развития механизмов привлечения частных инвестиций, неудовлетворительное качество подготовки проектных документов и документов для проведения конкурсных процедур, поздние сроки перечисления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации в рамках собственных полномочий с разной степенью активности проводят мероприятия, направленные на совершенствование бюджетной политики в сфере государственной поддержки реального сектора экономики и реализации инвестиционных проектов. К наиболее распространенным мерам субъекты Российской Федерации относят применение механизмов «Государственное частное предпринимательство», предоставление бюджетных инвестиций в рамках региональных адресных инвестиционных программ, применение налоговых и иных льгот.

Помимо мер, реализуемых в качестве финансовой поддержки, регионы также проводят мероприятия, направленные на повышение качества и эффективности инвестиционной деятельности.

К таким мерам стоит отнести проведение оценки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств регионального бюджета, направляемых на капитальные вложения, которая позволяет принимать решения о финансировании наиболее эффективных в социальном и экономическом плане проектов, выбрать наиболее оптимальный механизм реализации инвестиционного проекта, установить целевые показатели, характеризующие успешность реализации инвестиционного проекта, а также сформировать систему мониторинга хода реализации проекта для возможности опе-

ративного принятия управленческих решений, развивать (внедрять) институт оценки регулирующего воздействия актов в сфере инвестиционной деятельности. Вместе с тем зачастую преобладает формальный подход к применению указанных мер, не позволяющий выбрать оптимальную модель оказания государственной поддержки при реализации проекта.

Учитывая, что субъекты Российской Федерации с 2016 г. обязаны формировать региональные бюджеты в «программном» формате, планирование бюджетных ассигнований осуществляется в жесткой увязке с целями, задачами и показателями региональных государственных программ.

Предоставление субсидий и иных целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета уже в процессе исполнения региональных бюджетов заставляет регионы вносить существенные изменения в собственные государственные программы уже в процессе их исполнения. Зачастую профильные Федеральные органы исполнительной власти устанавливают такие требования для предоставления межбюджетных трансфертов, что регионы вынуждены в середине финансового года разрабатывать новые подпрограммы, а иногда и государственные программы¹⁷.

Помимо ухудшения качества планирования параметров бюджета, возникает проблема использования доводимых за счет средств федерального бюджета трансфертов. В Омской области такое положение объясняется практикой затягивания принятия решений по отдельным распорядительным документам, что приводит к формированию остатков предоставляемых трансфертов.

Проблемы возникают и при внесении изменений в другие нормативные правовые акты, регулирующие отдельные сферы деятельности. Для Кировской области изменение требований к лесному законодательству вызвало сложности при финансировании созданных специализированных учреждений.

Магаданская область столкнулась с трудностями при возмещении выпадающих доходов организациям коммунального комплекса при оказании услуг тепло- и электроснабжения в связи с изменениями, внесенными в Жилищный кодекс Российской Федерации.

Подводя итоги вышесказанному, можно сделать следующий вывод. Бюджетно-правовая политика определяет бюджетно-правовое регулирование, которое осуществляется посредством различных способов и средств, коими выступают правовые нормы. В механизме бюджетно-правового регулирования в зависимости от выбранного курса политики государства по-разному сочетаются и методы управления – стимулирование, ограничение, ответственность. Не всегда механизм бюджетно-правового регулирования отражает

политическую направленность государства в очередном году, что особенно проявляется на уровне субъектов РФ.

Поэтому можно говорить о том, что в механизме бюджетно-правового регулирования существуют нормы, которые «опосредованы бюджетно-правовой политикой», т.е. те нормы, которые полностью отражают «идею Президента РФ на год в области бюджета», и те нормы, которые «детерминируют» в существующих уже правоотношениях и остро отражают имеющуюся на практике проблему.

Однако и в первом, и во втором случае можно с уверенностью говорить, что в целом, все нормы в механизме бюджетно-правового регулирования отражают выбранный курс бюджетно-правовой политики на очередной финансовый год, но ее степень разная.

¹ См.: Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003. С. 6.

² Государство является особым субъектом в бюджетном праве, который обладает правосубъектностью. См.: Бобкова Л. Л. Государство как субъект бюджетного права : монография. Воронеж, 2007. С. 34.

³ Политика (греч. politika – «государственные или общественные дела»; polis – «государство») – сфера деятельности, связанная с отношениями между социальными группами, сутью которой является определение форм, задач, содержания деятельности государства. См.: Новый энциклопедический словарь. М., 2000. С. 941.

⁴ Карасева М. В. Указ. соч. С. 57.

⁵ См.: Шарандина Н. Л. Бюджетная политика как категория бюджетного права : к постановке вопроса // Финансовое право. 2011. № 11. С. 12.

⁶ См.: Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. М., 2006. Т. 1. С. 412–437.

⁷ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под ред. А. Г. Грязновой. М., 2004. С. 125.

⁸ См.: Козырин А. Н. Указ. соч. С. 412–437.

⁹ Так, в соответствии с отдельными положениями Федерального закона № 400-ФЗ, Федеральных законов от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии», № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда» (далее – Федеральный закон № 421-ФЗ) предусмотрена реализация отдельных мероприятий, направленных на снижение зависимости бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации от трансфертов федерального бюджета.

¹⁰ Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: www.minfin.ru

¹¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию на 2014–2016 годы. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹² Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: <http://www.minfin.ru>

¹³ Там же.

Такая же ситуация наблюдается в Иркутской области, Красноярском крае, Липецкой области, Московской области, Орловской области, Республике Татарстан, Сахалинской области, Томской области, Ямало-Ненецком автономном округе.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

Воронежский государственный университет

Бобкова Л. Л., кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового права

E-mail: bl271277@rambler.ru

Тел.: 8-903-652-49-87

Voronezh State University

Bobkova L. L., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Financial Law Department

E-mail: bl271277@rambler.ru

Tel.: 8-903-652-49-87

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

ПРИНЦИПЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ В КОНСТИТУЦИЯХ И УСТАВАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исследуются вопросы регулирования экономических основ конституционным законодательством субъектов Российской Федерации. В результате анализа конституций и уставов выявлены особенности закрепления и содержания принципов основ экономических отношений в отдельных регионах страны.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция (устав) субъекта Российской Федерации, принципы основ экономического строя, стратегическое планирование.

MARKET ECONOMY PRINCIPLES IN THE CONSTITUTIONS AND CHARTERS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Examines the issues of regulation of the economic foundations of the constitutional legislation of constituent entities of the Russian Federation. The analysis of the constitutions and statutes of the features of consolidation and content of the principles of the foundations of economic relations in some regions of the country.

Key words: the Constitution (Charter) of the subject of the Russian Federation, principles of the foundations of the economic system, strategic planning.

Поступила в редакцию 28 июня 2016 г.

Условием эффективной государственной политики, направленной на экономическую стабилизацию и подъем российской экономики, установление конституционного публичного экономического порядка, является координация усилий всех ветвей власти на федеральном и региональном уровнях.

Закрепленные в ст. 8 Конституции Российской Федерации¹ принципы формируют основы конституционного экономического строя. Российская конституционная модель экономических отношений создает конституционно-правовую основу рыночной экономики. В процессе реализации подобной модели регулирования экономических отно-

шений необходимо установить, в какой мере осуществляется правовое регулирование экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации².

Как и Российское государство в целом, регионы участвуют в формировании новой экономической модели – конкурентоспособной, инновационной, социально ориентированной рыночной экономики. В регионах ставятся задачи обеспечения должного уровня экономической свободы, создания равных условий для конкуренции, защиты прав собственности и потребителей.

На уровне конкретного субъекта Российской Федерации не получили однозначной юридической регламентации основные идеи, принципы регулирования общественных от-

© Бондарева Е. А., 2017

ношений в сфере экономики. Отношения в сфере производства, обмена, распределения и потребления товаров и услуг получили развитие с формированием регионального законодательства как самостоятельного уровня конституционного законодательства. Конституция РФ 1993 г. предопределила право субъектов Российской Федерации осуществлять свое собственное правовое регулирование (ч. 4 ст. 76), в первую очередь посредством принятия конституций и уставов.

Анализ конституций и уставов ряда субъектов Российской Федерации³ позволяет констатировать, что вопросы экономики становятся в них предметом достаточно тщательной регламентации, но с элементами разнообразия как в терминологии, так и в системе частных принципов регулирования основ экономических отношений в конкретном регионе.

Например, наименование соответствующих глав таково:

- «Экономическая основа...» (Волгоградская, Воронежская, Курская, Саратовская области, Камчатский край, Республика Саха (Якутия));
- «Экономическая основа деятельности органов государственной власти...» (Тамбовская область, Хабаровский край);
- «Основы экономической политики» (Республика Тыва);
- «Основы экономики и финансовой системы» (Республика Алтай);
- «Основы экономической системы» (Калининградская область);
- «Социально-экономическое развитие области» (Ивановская область);
- «Основы стратегии социально-экономического развития...» (Пермский край);
- «Экономика и финансы...» (Брянская область).

Структура, содержание и объем указанных глав также отличаются большим разнообразием. Например, по объему соответствующие главы включают от 16 статей в Конституции Республики Саха (Якутия), 15 статей в

Уставе Воронежской области, до трех статей в Уставе Пермского края.

В ряде субъектов специальные главы, регулирующие соответствующий блок отношений в основных законах, отсутствуют вообще (Республики Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Мордовия, Татарстан, Белгородская область, Приморский край).

Напротив, в некоторых субъектах в уставах содержатся целые разделы, регламентирующие экономические отношения:

- в Забайкальском крае – «Основы социально-экономического развития», включающий в себя главы о среде обитания и природных ресурсах (глава 11), о собственности, финансах, бюджете и налогах (глава 12);
- в Краснодарском крае – «Собственность края. Основы экономической деятельности», включающий в себя три главы (ст. 61–75).

Теперь обратимся к содержанию вышеуказанных положений конституций (уставов) субъектов, прежде всего, относительно закрепления принципов регулирования экономических отношений на региональном уровне.

Следует отметить, что принципы, содержащиеся в ст. 8 Конституции Российской Федерации, не во всех субъектах получили свое правовое обоснование. Так, в частности, не имеют правовой регламентации в конституциях (уставах) субъектов следующие общие принципы:

- единого экономического пространства (Брянская, Ивановская, Курская, Саратовская, Тамбовская области, Республики Башкортостан, Бурятия, Татарстан, Саха (Якутия), Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Хабаровский края);
- поддержки конкуренции (Тамбовская область, Республики Алтай, Башкортостан, Бурятия, Алтайский, Забайкальский, Камчатский края);
- свободы экономической деятельности (Тамбовская область, Республики Башкортостан, Бурятия, Алтайский, Камчатский, Хабаровский края).

В уставах Белгородской, Волгоградской и Калининградской областей, Степном Уло-

жении Республики Калмыкия общие конституционные принципы основ экономического строя в полном объеме не нашли своего правового закрепления.

В тех статутных документах субъектов, где указанные принципы содержатся, они интерпретируются также довольно своеобразно.

Статья 66 Устава Воронежской области называется «Экономическая основа Воронежской области», а по сути регулирует вопросы права собственности. Принципы единого экономического пространства, свободы экономической деятельности, поддержки конкуренции закрепляются «в усеченном виде» только лишь в качестве гарантий предпринимательской деятельности (ст. 71 Устава Воронежской области).

В Уставе Пензенской области установлено: «Земля в Пензенской области в соответствии с федеральными законами может находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности» (ст. 53). Данное положение противоречит Конституции Российской Федерации, определяющей иной порядок форм собственности: частная, государственная и муниципальная.

Все это свидетельствует об особой специфичности употребляемой социально-экономической тематики, что, безусловно, имеет свое смысловое предназначение и выражается в отражении «набора» экономических ценностей на уровне региона⁴. На наш взгляд, необходимость указанных принципов в конституционном законодательстве субъектов Российской Федерации объясняется тем, что они выполняют следующие функции:

1) обеспечивают связанность (единство) двух уровней основ экономического строя и законодательства России;

2) подтверждают верховенство федеральной Конституции и законов;

3) обеспечивают механизм соответствия региональных нормативных актов федеральным законам;

4) конкретизируются в текущем федеральном законодательстве и служат основой

для разработки законодательных актов субъектов Российской Федерации (в том числе для определения частных принципов указанных взаимоотношений);

5) информируют непосредственного правоприменителя в субъектах Российской Федерации об основных идеях в рассматриваемой области правоотношений;

6) являются элементом законодательной техники⁵.

Несмотря на то, что не все субъекты в своих статутных документах сочли возможным закрепить общие принципы основ экономического строя, в конституционных региональных актах нашли подтверждение приоритеты в социально-экономической сфере, которые на общегосударственном уровне либо четко не декларируются, либо не регулируются вообще.

На федеральном конституционном уровне отсутствуют нормы, дающие общую характеристику государственному регулированию экономических отношений, напротив, на уровне субъектов выделяется *принцип социально ориентированного рыночного хозяйства*. Так, экономической основой конституционного строя Республики Татарстан является социальное рыночное хозяйство, в рамках которого обеспечивается свобода хозяйственной деятельности (ч. 2 ст. 17 Конституции Республики Татарстан). Статья 70 Конституции Республики Алтай устанавливает: «Основу экономики Республики Алтай составляет социально ориентированное, регулируемое государством рыночное хозяйство». Статья 12 Конституции Республики Адыгея носит еще более развернутый характер. Изначально определяется, что основа экономики Республики Адыгея – социальное рыночное хозяйство, обеспечивающее свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, их правовую защиту, добросовестную конкуренцию и общественную пользу (ч. 1). Уже в последующем выделены цели государственного ре-

гулирования экономических отношений – «в интересах человека и общества» (ч. 2); а также закрепляется принцип социального партнерства между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и потребителем (ч. 3).

В регионах делается акцент на социально ориентированную экономику. Закрепляется социальная роль частной собственности, которая используется не в ущерб общественным интересам, а наоборот, в необходимой степени служит общему благу (Конституции Республик Алтай (ст. 71), Татарстан (ст. 19)).

В Уставах Алтайского края (ст. 36) и Брянской области (ст. 27) закрепляются положения о порядке приватизации объектов собственности.

В регионах обеспечиваются необходимые условия для свободы предпринимательской деятельности и конкуренции, гарантируется право граждан на свободное использование в соответствии с законом своих способностей и имущества для любых форм экономической деятельности.

Органы государственной власти субъектов в своей деятельности придерживаются принципа поддержки и стимулирования развития отечественного предпринимательства в социально значимых сферах, определяемых федеральными, межрегиональными и региональными программами социально-экономического развития, а также поддержки малого и среднего бизнеса (п. 3 ст. 71 Устава Краснодарского края, ст. 28 Устава Брянской области, ст. 24 Устава Саратовской области, п. 2 ст. 20 Конституции Республики Татарстан).

Субъекты Федерации закрепляют принцип контроля за эффективным размещением производственных и социальных объектов, рациональным использованием природных ресурсов, состоянием окружающей среды на своей территории (п. 2 ст. 81 Устава Забайкальского края).

В Уставе Калининградской области предусмотрена возможность создания экономи-

ческих зон со специальным правовым режимом (ст. 66).

Регионы в рамках собственных полномочий осуществляют правовое регулирование экономических отношений, что способствует устранению диспропорций в развитии территорий. Отметим, что выравнивание в этой части субъектов Российской Федерации имеет стратегическое значение. Сглаживание неоднородности экономического пространства создает более благоприятные условия для развития общенационального рынка, оптимизации социально-экономических преобразований, формирования на качественно более высоком уровне общероссийского менталитета, укрепления единства Российского государства. Усиление неоднородности затрудняет проведение единой региональной политики, социально-экономических преобразований и формирование единого рынка⁶. В выравнивании экономики регионов проявляются требования экономической безопасности государства.

Конституция Российской Федерации 1993 г. и конституции (уставы) ее субъектов, в отличие от Конституций советского периода, отказались от идеи государственного планирования, но изучение зарубежной практики организации производства показывает, что процесс экономического развития не только совместим с планированием, но и практически невозможен без определения целей, механизмов их осуществления, без расчета, прогноза результатов и т.д. Данная идея при правильном ее применении имеет положительные стороны. Впервые сформулированная в марксизме и начавшая осуществляться в странах тоталитарного социализма, она оказала огромное влияние на страны с рыночной экономикой. Перспективные планы и программы со сроком на 5 лет принимались в Великобритании, Франции, Японии и других странах. Планирование (программирование) в этих странах не носит жесткого характера, основывается на использовании экономических методов (налогообложение, субсидии, льготное

кредитование); имеет рекомендательный характер по отношению к частным производителям и частным собственникам и сочетает взаимные интересы общества, государства и отдельных товаропроизводителей. Рассматриваемый принцип позволяет видеть перспективу развития общества, тенденции его движения, своевременно вносить коррективы, упорядочивает деятельность. Изменив формы и методы государственного прогнозирования, основанного на научных разработках и исследованиях, следует использовать этот принцип не для директивного руководства, а для ориентации экономического развития страны.

В этой связи для координации действий органов управления всех уровней с целью повышения эффективности государственной социально-экономической политики был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁷.

Основной идеей указанного документа является создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

В последнее время необходимость формирования системы государственного стратегического планирования значительно повысилась в силу того, что решения в оборонной, социальной, технологической и экономической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер.

Возникла необходимость в наборе управленческих инструментов, которые позволят:

- расширить период государственного прогнозирования и планирования, выйдя за рамки бюджетного цикла (более 3 лет), предусматривая реализацию долгосрочных решений (со сроком реализации 6 и более лет) в

рамках взаимосвязанных средне- и краткосрочных задач, подчиненных общей цели;

- увязать долгосрочные и среднесрочные документы государственного стратегического планирования по целям и приоритетам, регламентировав периодичность их разработки и корректировки;

- четко ориентировать субъекты Российской Федерации на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития Российской Федерации;

- обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса (в области развития производственной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой баз, рынка рабочей силы, социальной инфраструктуры, науки и технологий), позволяющие снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений⁸.

Рассматриваемый федеральный закон направлен на правовое закрепление системы государственного стратегического планирования, состоящей из государственного прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования и мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования. Также в нем регламентируются полномочия участников системы государственного стратегического планирования и определена иерархия соответствующих документов.

В региональных основных законах появляются нормы, определяющие стратегию и *принципы инновационного социально-экономического развития*, опирающуюся на долгосрочные приоритеты. Например, В Уставах Ивановской области (ст. 22) и Пермского края (ст. 31) в качестве принципов социально-экономического развития называются:

- планирование на среднесрочный и долгосрочный период;

- ограничение прямого вмешательства в экономику;

- стимулирование инвестиционной и инновационной деятельности в экономике;

- оптимальное вовлечение в гражданский оборот природных ресурсов;
- расширение процедур государственно-частного партнерства в развитии объектов субъекта Федерации на долгосрочной основе при защите прав и интересов потребителей услуг;
- учет специфики и уровня социально-экономического развития территорий;
- сохранение в собственности субъекта Федерации только тех активов, на которых производятся и оказываются общественно значимые услуги, которые либо отсутствуют на рынке услуг региона, либо предоставление которых негосударственным сектором запрещено;
- объединение ресурсов и согласование усилий с муниципальными образованиями;
- увеличение доходов от использования интеллектуальной собственности.

Анализ положений региональных конституций и уставов, регламентирующих исследуемую сферу отношений, позволяет констатировать, что в ряде субъектов Федерации общие принципы основ экономического строя получили определенную детализацию и конкретизацию. Вышеуказанные нормы основных законов субъектов Российской Федерации можно определить как частные принципы регулирования основ экономических отношений в регионах. Данные принципы:

- наполняют и обогащают содержание общих принципов;
- конкретизируют и развивают положения, получившие закрепление в федеральном законодательстве в исследуемой сфере;
- учитывают специфику того или иного субъекта Российской Федерации, отражают динамические процессы, происходящие в социальной действительности конкретных регионов.

Анализ общих конституционных принципов, регулирующих рассматриваемые общественные отношения, позволяет предложить для конкретизации и дополнения их содержания законодательно закрепить в конститу-

циях (уставах) субъектов Российской Федерации с учетом их социально-экономического положения следующие частные принципы:

- 1) диалога, сотрудничества и социального партнерства субъектов предпринимательской деятельности с государством, профессиональными союзами и между собой;
- 2) равномерного территориального и регионального развития;
- 3) единства и целостности государственной территории;
- 4) сбалансированности социально-экономического развития регионов;
- 5) перераспределения государственной собственности в пользу эффективного владельца;
- 6) развития и поддержки институтов рыночной инфраструктуры;
- 7) расширения процедур государственно-частного партнерства в развитии объектов субъекта Федерации на долгосрочной основе при защите прав и интересов потребителей услуг.

С учетом изложенного, *конституционный институт основ экономического строя (на уровне субъекта Российской Федерации)* – обособленная и внутренне устойчивая система взаимосвязанных групп конституционных норм в рамках совместного с Российской Федерацией и исключительного ведения субъектов Российской Федерации, регулирующих важнейшие отношения в сфере собственности, производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ, основанная на общих и частных принципах, обусловленная объективными закономерностями экономического развития региона.

Рассматриваемый институт является единым, независимо от формы государственного устройства (унитарное или федеративное государство), комплексным. Его содержание на уровне субъектов Федерации основывается на общих принципах, закрепленных в Конституции Российской Федерации, и имеет свои особенности, связанные с социально-экономическим потенциалом конкретного региона.

Доктринальное толкование понятия «социальное рыночное хозяйство» позволяет рассматривать данный термин не только как принцип, определяющий содержание и смысл экономических отношений государства, но и как направление социально-экономической политики. В последнем случае социальное рыночное хозяйство представляет собой избранную государством политику, нацеленную на свободное социальное и справедливое устройство экономики и общества, результатом которой выступает повышение жизненного уровня населения, гарантия социального обеспечения, формирование рыночных отношений на основе развития предпринимательства и добросовестной конкуренции, где роль государства сводится к гарантии, регулированию и контролю хозяйственной жизни в интересах человека и общества.

Модель экономической системы субъектов Российской Федерации должна развиваться на основе принципов социального ры-

ночного хозяйства, государственного стратегического прогнозирования экономической деятельности, способствующего общественному благосостоянию, обеспечению равномерного и гармоничного развития регионов и отраслей, стимулированию роста доходов и богатства, а также наиболее справедливому их распределению.

Конституционное законодательство двух уровней призвано соединить экономику субъектов Федерации с учетом как их собственных интересов, так и интересов конкретного региона и Федерации в целом, что станет основой для создания не только единого экономического, но и правового пространства.

Координация усилий всех ветвей власти на федеральном и региональном уровнях будет способствовать эффективной государственной политике, направленной на экономическую стабилизацию и подъем российской экономики в отдельном субъекте Российской Федерации и страны в целом.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30.12.2008, 05.02.2014, 21.07.2014) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; 2009. 21 янв. ; 2014. 7 февр.; 22 июля.

² См. подробнее: Брызгунова О. В. Конституционные принципы регулирования экономических отношений в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2010. С. 97.

³ Тексты конституций (уставов) субъектов Российской Федерации см.: Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Брызгунова О. В. Указ. соч. С. 98.

⁵ См. подробнее: Бондарева Е. А. Конституционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж, 2010. С. 95–124.

⁶ См.: Алехнович С. Федеративные отношения и безопасность регионального развития // Право и политика. 2007. № 4. С. 43–54.

⁷ Рос. газета. 2014. 2 июля.

⁸ Пояснительная записка к проекту ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

Воронежский государственный университет

Бондарева Е. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права России
и зарубежных стран

E-mail: e-a-bondareva@ya.ru, bondareva@law.vsu.ru
Тел.: 8(473)220-83-78

Voronezh State University

Bondareva E. A., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Russian and Foreign
Constitutional Law Department

E-mail: e-a-bondareva@ya.ru, bondareva@law.vsu.ru
Tel.: 8(473)220-83-78

УДК 349.42

Н. В. Симонова

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ: ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Рассматриваются отдельные аспекты обеспечения закрепленного Конституцией РФ права на охрану здоровья, а именно вопросы правового регулирования качества и безопасности пищевых продуктов.

К л ю ч е в ы е с л о в а: право на охрану здоровья, качество и безопасность пищевых продуктов.

CONSTITUTIONAL LAW TO HEALTH CARE: SOME ASPECTS OF ITS GUARANTEEING

The article deals with some aspects of providing the right for health protection guaranteed by the Russian constitution. It touches upon some issues of legal control of food quality and safety.

К e y w o r d s: the right for health protection, food quality and safety.

Поступила в редакцию 7 декабря 2016 г.

Конституция¹ провозгласила, что в Российской Федерации охраняется здоровье людей (ст. 7). Каждый имеет право на охрану здоровья. Финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ст. 41).

Согласно Федеральному закону «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»², охрана здоровья граждан – это система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-эпидемиологического (профилактического) характера, осуществляемых органами государственной власти РФ, органами государственной вла-

сти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи. Указанный Федеральный закон конкретизирует, что право на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей среды... производством и реализацией продуктов питания соответствующего качества. Граждане имеют право на получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о рациональных нормах питания, качестве и безопасности пищевых продуктов. Такая информация предоставляется органами го-

© Симонова Н. В., 2017

сударственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, а также организациями в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

К основным задачам государственной политики в области здорового питания относится расширение отечественного производства основных видов продовольственного сырья, отвечающего современным требованиям качества и безопасности; развитие производства пищевых продуктов³. Среди направлений реализации такой политики называются:

- разработка и принятие технических регламентов, касающихся продуктов питания;
- законодательное закрепление усиления ответственности производителя за выпуск не соответствующей установленным требованиям и фальсифицированной пищевой продукции;
- разработка национальных стандартов, обеспечивающих соблюдение требований технических регламентов, касающихся пищевых продуктов и продовольственного сырья;
- совершенствование механизмов контроля качества производимых на территории Российской Федерации и поставляемых из-за рубежа пищевых продуктов и продовольственного сырья.

Учитывая вышеизложенное, вопросы обеспечения населения качественными и безопасными пищевыми продуктами обретают стратегическое значение. Это подтверждает и Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации⁴, которая определяет стратегическую цель продовольственной безопасности как обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и продовольствием. Согласно Доктрине для обеспечения безопасности пищевых продуктов необходимо контролировать соответствие требованиям законодательства Российской Федерации в этой области сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия, в том числе импорти-

рованных, на всех стадиях их производства, хранения, транспортировки, переработки и реализации.

Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов»⁵ призван регулировать отношения в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека. Под *качеством пищевых продуктов* понимается совокупность характеристик пищевых продуктов, способных удовлетворять потребности человека в пище при обычных условиях их использования. *Безопасность пищевых продуктов* рассматривается как состояние обоснованной уверенности в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущего поколений.

В обороте могут находиться пищевые продукты, соответствующие требованиям нормативных документов и прошедшие государственную регистрацию в порядке, установленном законодательством.

Некачественные и опасные пищевые продукты подлежат изъятию из оборота. Владелец таких продуктов обязан изъять их самостоятельно или на основании предписания органов государственного надзора и контроля. В случае если владелец не принял меры по изъятию, такие продукты конфискуются.

Качество и безопасность пищевых продуктов обеспечиваются посредством:

- применения мер государственного регулирования;
- проведения гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями, и юридическими лицами, осуществляющими деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, организационных, агрохимических, ветеринарных, технологических, инженерно-технических, санитарно-противоэпидемических и фитосанитарных мероприятий по выполнению требований нормативных документов к пищевым продуктам, усло-

виям их изготовления, хранения, перевозок и реализации;

- проведения производственного контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов, условиям их изготовления, хранения, перевозок и реализации, внедрением систем управления качеством пищевых продуктов;

- применения мер по пресечению нарушений законодательства, а также мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности к лицам, виновным в совершении указанных нарушений.

Государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление соответственно федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного ветеринарного надзора, регионального государственного ветеринарного надзора в соответствии с их компетенцией в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Государственный надзор проводится в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, а также предотвращения заболеваний (отравлений) людей, связанных с употреблением (использованием) некачественной, опасной продукции.

Государственный надзор включает в себя:

- 1) организацию и проведение проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, качества и безопасности пищевых продуктов, техниче-

ского регулирования и защиты прав потребителей;

- 2) установление причин и условий возникновения болезней людей и животных;

- 3) пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов и применение мер административного воздействия к лицам, допустившим такие правонарушения.

Государственный надзор осуществляется посредством проведения:

- проверок, включающих в себя, например, такие мероприятия, как исследования (испытания) продукции, экспертиза продукции;

- расследования и пресечения нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;

- анализа причин и условий возникновения и распространения болезней людей и животных, а также проведения мероприятий, направленных на их ликвидацию и профилактику⁶.

В целях определения приоритетных направлений государственной политики в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, охраны здоровья населения, а также в целях разработки мер по предотвращению поступления на потребительский рынок некачественных и опасных пищевых продуктов органами государственного надзора организуется и проводится мониторинг качества и безопасности пищевых продуктов, здоровья населения. Такой мониторинг проводится в соответствии с положением, утвержденным Правительством РФ⁷.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁸ одним из условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья называет обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В этом Законе определены санитарно-эпидемиологические требования к пищевым продуктам и

технологиям их производства. Одно из этих требований – пищевые продукты должны удовлетворять физиологическим потребностям человека и не должны оказывать на него вредное воздействие. Не соответствующие санитарно-эпидемиологическим требованиям и представляющие опасность для человека пищевые продукты снимаются с производства или реализации. Снятые с производства или реализации пищевые продукты должны быть использованы их владельцами в целях, исключающих причинение вреда человеку, или уничтожены.

Правовое регулирование отношений в области обеспечения качества пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека осуществляется и на региональном уровне. В ряде субъектов Российской Федерации приняты соответствующие законы. Так, в Москве принят Закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов». Во Владимирской и Воронежской областях – законы о регулировании отдельных отношений в сфере обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. В Республиках Башкортостан, Бурятия, Татарстан, в Краснодарском и Красноярском краях, в Курганской, Курской и Томской областях действуют законы об отдельных мерах по обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов⁹.

Вопросы качества и безопасности пищевых продуктов непосредственно связаны со здоровьем населения – важным фактором развития любого государства. В Российской Федерации прослеживается положительная динамика в правовом обеспечении вопросов качества и безопасности пищевых продуктов, создана достаточно большая норматив-

ная база. Несмотря на это, в последнее время мы все чаще сталкиваемся с фальсификацией продуктов питания и откровенным обманом покупателей. Причем это касается продовольствия, производимого как отечественными товаропроизводителями, так и импортируемого. Регулярно появляется информация о производстве продуктов питания из просроченного мяса, рыбы. В колбасах, сосисках, сардельках, пельменях и других видах мясной продукции мясо практически отсутствует, а в состав включают размол свиных шкур, сою и различного рода добавки. Отмечается низкое качество рыбной продукции. Настоящее сливочное масло – большая редкость, то, что есть в продаже, делается из пальмового масла или другого растительного сырья. При этом функционирует целая система государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов. Предусмотрена и юридическая ответственность за нарушение норм законодательства о качестве и безопасности пищевых продуктов. И все же проблема остается неразрешенной. На наш взгляд, следует активизировать работу контрольно-надзорных органов, а для того чтобы повысить ее эффективность, надо применять меры юридической ответственности и в отношении самих этих органов в случаях бездействия или ненадлежащего реагирования на факты нарушения законодательства. Недобросовестную деятельность граждан (в том числе индивидуальных предпринимателей) и юридических лиц, осуществляющих деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, придавать публичной огласке.

⁹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внес. Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724 ; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4219.

³ Об основах государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2010 г. № 1873-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 45. Ст. 5869.

⁴ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5. Ст. 502.

⁵ О качестве и безопасности пищевых продуктов : федер. закон Рос. Федерации от 2 января 2000 г. (в ред. от 13.07.2015 г.) № 29-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2. Ст. 150 ; 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4339.

⁶ См.: О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов : постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. (в ред. от 05.06.2013 г.) № 987 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 123 ; 2013. № 24. Ст. 2999.

⁷ Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения : постановление Правительства РФ от 22 ноября 2000 г. № 883 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 48. Ст. 4701.

⁸ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон Рос. Федерации от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650 ; 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4238.

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Симонова Н. В., кандидат юридических наук,
доцент кафедры трудового права

E-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru
Тел.: 8(473)220-84-74

Voronezh State University

Simonova N. V., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru
Tel.: 8(473)220-84-74

И. И. Тюнина, А. В. Воробьев

Воронежский государственный университет

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ В РОССИИ

В статье исследованы гарантии права на жилище военнослужащих в РФ, его реализация, судебная защита. Выявлены нарушения в реализации права на жилище указанной категории населения, способы их устранения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: право на жилище, военнослужащие, реализация и гарантии права на жилище.

FEATURES OF REALIZATION OF THE RIGHT TO HOUSING FOR SERVICEMEN IN RUSSIA

The article examines the guarantee of the right to housing Russian soldiers, its implementation, judicial protection. The violations in the implementation of the right to housing for specified category of the population, ways to address them.

К е у w o r d s: the right to housing, the military, the implementation and guarantee of the right to housing.

Поступила в редакцию 15 декабря 2016 г.

Наличие жилища является одним из условий достойного существования человека в обществе. Всеобщая декларация прав человека 1948 г.¹ и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.² содержат нормы о том, что каждый человек имеет право жилище.

Реализация жилищных прав является одной из важнейших составляющих прав и свобод человека и гражданина. Статья 40 Конституции Российской Федерации относит право на жилище к числу основных прав человека и гражданина. Согласно ст. 17 Конституции Российской Федерации основные права и свободы человека и гражданина неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Право на жилище не может быть ограничено даже в условиях чрезвычайного положения

(ст. 56)³. Конституция Российской Федерации предусматривает вполне определенные гарантии права на жилище, что делает его незыблемым, стабильным и устойчивым.

Исследование и анализ зарубежных конституций показали, что они детально регулируют право человека на жилище, закрепляют условия для нуждающихся граждан с целью реализации их конституционного права на жилище, а также конкретные меры государственной поддержки (Конституции Республик Армения, Беларусь, Венесуэла, Иран, Португалия, Шри-Ланка, Королевства Бахрейн и др.)⁴.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих»⁵ является первым в истории военного строительства России единым правовым актом, в котором среди множества прав и свобод военнослужащих выделено право на жилище.

© Тюнина И. И., Воробьев А. В., 2017

Право на жилище является одной из ключевых составляющих особого правового статуса военнослужащих, одновременно выступая социально значимой гарантией реализации жилищных прав военнослужащих со стороны государства. Государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями в различных формах в порядке и на условиях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета (п. 1 ст. 15 ФЗ «О статусе военнослужащих»). Несмотря на положительную динамику решения жилищных проблем военнослужащих, в этой сфере остается немало вопросов, осложняющих реализацию права военнослужащих на жилье. Реализацию права военнослужащего на жилище закон ставит в зависимость от соблюдения некоторых условий, одним из которых является нуждаемость в жилых помещениях. В свою очередь, нуждаемость военнослужащего в жилых помещениях определяется рядом оснований. В настоящий момент в федеральных органах исполнительной власти ведомственными нормативными правовыми актами утвержден порядок признания военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях (включая служебные жилые помещения). Следует отметить, что «практически все эти ведомственные нормативные правовые акты либо полностью воспроизводят ч. 1 ст. 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, либо напрямую отсылают к этой статье, которая содержит перечень оснований признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма»⁶.

К источникам правового регулирования прав военнослужащих на жилище можно отнести ряд нормативных правовых актов прямого законодательного указания: Федеральный закон «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»⁷; Указ Президента РФ «Вопросы накопительно-ипотечной системы жилищного обеспече-

ния военнослужащих»⁸; Постановление Правительства РФ «О порядке функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих»⁹ и др.

Статья 40 Конституции Российской Федерации определяет право на жилище (в том числе право военнослужащих на жилище) как гарантированную возможность быть обеспеченным жильем, включая возможность стабильного пользования жилым помещением, его неприкосновенность, недопустимость произвольного лишения жилища, а также возможность улучшить жилищные условия путем приобретения другого жилья. Закрепленные конституционные положения на практике реализуются весьма слабо, что является основной причиной, порождающей большое число обращений военнослужащих и членов их семей за несудебной и судебной защитой в соответствующие органы.

По данным Главной военной прокуратуры, за последние несколько лет возбуждено около 30 уголовных дел в связи с нарушениями, допущенными при выделении жилья военнослужащим, 700 должностных лиц привлечены к ответственности. Как отмечает Главный военный прокурор С. Н. Фридинский, нарушения «есть на всех этапах – начиная с учета нуждающихся, определения потребности в жилье, выбора подрядных строительных организаций и завершая приемкой объектов, их государственной регистрацией и распределением жилплощади». Далее С. Н. Фридинский отмечает, что «в короткие сроки ликвидировали жилищные комиссии воинских частей и учреждений, из ведения квартирно-эксплуатационных органов вывели учет и распределение квартир. Взамен создали Департамент жилищного обеспечения Минобороны. А он с таким объемом работы не справляется. Тогда в военных округах сформировали территориальные органы жилищного обеспечения. Тогда и наметились некоторые сдвиги». Однако всех проблем это не решило. Военным прокурорам удалось восстановить жилищные права более 81 тыс.

человек. Чаще всего проблемы возникают не из-за нежелания военных ехать в провинцию, а из-за ненадлежащей работы должностных лиц при покупке, распределении и заселении готовых квартир¹⁰. Так, в Томске Минобороны купило 1,6 тыс. квартир, при том что на учет нуждающихся состояли всего 268 военнослужащих, а в Тюмени при наличии 272 очередников имеется 1,4 тыс. квартир¹¹.

К сожалению, приходится констатировать, что в Минобороны России до конца не отказались от пресловутого советского подхода в вопросе реализации прав граждан, согласно которому приоритет в данном вопросе отдан государству, а не человеку. Именно такой подход обуславливает порядок, когда военнослужащий сам должен собирать многочисленные справки за все предыдущие периоды военной службы, которые необходимо представлять в жилищные органы. Это, как известно, с учетом высокой мобильности, реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации, отсутствия возможности заниматься данным вопросом в силу служебной занятости подчас превращалось в невыполнимую задачу.

В соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих» государство гарантирует военнослужащим предоставление жилых помещений или выделение денежных средств на их приобретение в порядке и на условиях, которые устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Данные положения существенно расходятся с положениями ст. 40 Конституции РФ. Во-первых, право военнослужащих на жилье может быть реализовано только в определенном порядке и на определенных условиях. Во-вторых, порядок и условия устанавливаются не только законом, но и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Право на жилье военнослужащих согласно ст. 15 данного Федерального закона приобрета-

ет самостоятельное значение по отношению к общему праву на жилье, закрепленному в Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ рассмотрел ряд дел, которые касаются обеспечения жилья военнослужащих посредством предоставления единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, выплаты денежной компенсации за наем жилого помещения¹². При рассмотрении данных дел в судах общей юрисдикции заявителям было отказано в удовлетворении исковых требований. Оставив исковые требования заявителей без удовлетворения, суды руководствовались нормой Федерального закона «О статусе военнослужащих», в которой данные выплаты были поставлены в зависимость от времени постановки на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении. В деле же военнослужащего Кабулова Н. М., который встал на учет на улучшение жилищных условий до 1 января 2005 г., но затем переехал на новое место жительства и встал на учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 г., органы местного самоуправления отказали в праве на обеспечение жилым помещением либо получение единовременной денежной выплаты на приобретение жилья.

Рассматривая дело А. Н. Хмары и В. Н. Шума, Конституционный Суд РФ не нашел объективного и разумного основания оправдания дифференциации правового положения граждан. В решениях Конституционного Суда РФ по указанным делам отмечено, что любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции РФ, в том числе вытекающих из принципа равенства (ч. 1 и 2 ст. 19), в силу которых различия допустимы, если они объективно оправданны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

В Определении Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г.¹³ по жалобе гр. С. В. Зимницкого на основании ст. 37 (ч. 1 и 3) и 59 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 71 и 72 сформулирована правовая позиция, в соответствии с которой «военная служба представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, прав и свобод граждан и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах. Лица, несущие военную службу, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливаются их правовой статус, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним. Необходимость выполнения военнослужащими поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, влечет за собой обязанность государства гарантировать этим лицам социальную защиту, соответствующую их особому статусу».

Следовательно, законность права военнослужащего на внеочередное предоставление жилья была подтверждена судом. Однако на практике в каждом конкретном случае органы исполнительной власти всячески отказываются признавать данный внеочередной порядок, ссылаясь на исчерпывающий перечень случаев внеочередного предоставления жилья согласно Жилищному кодексу Российской Федерации и на Определение Конституционного Суда РФ от 1 ноября 2007 г.¹⁴

В абзаце 2 п. 1 ст. 23 ФЗ «О статусе военнослужащих», по мнению Верховного Суда, содержатся дополнительные гарантии для отдельных категорий военнослужащих, согласно которым, в частности, они не могут быть уволены с военной службы без предоставления жилья. Соответственно, проблемы реализации права военнослужащих на предоставление им жилых помещений свидетельствуют о необходимости совершенствования законодательства данной области правоотношений¹⁵.

Нецелесообразно говорить о юридических возможностях, составляющих право на жилье, так как возможностей может и не быть или различные условия, например правовой акт военного ведомства (приказ об исключении из списков очередников или об увольнении), могут помешать их реализации. Особый статус военнослужащих обуславливает и особые формы реализации их прав на жилье, где особую роль приобретает правотворческая и правоприменительная деятельность военных министерств и ведомств, так как от издания соответствующих подзаконных правовых актов, необходимой обобщенной практики по жилищным вопросам будет зависеть реализация прав военнослужащих на жилье. Под правотворчеством в жилищной сфере можно понимать деятельность федеральных органов исполнительной власти, где законом предусмотрена военная служба по принятию, изменению или отмене соответствующих юридических норм, касающихся жилья военнослужащих и членов их семей. Эта деятельность должна осуществляться в рамках норм федеральных законов (жилищных, процессуальных норм)¹⁶.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту в России, в соответствии с законодательством должны обеспечиваться жильем в следующих формах:

- служебное жилье: в период прохождения военной службы по контракту, не позднее 3-месячного срока со дня прибытия на новое место службы; военнослужащим и членам их семей, заключившим контракт до 1 января 1998 г. на 5 лет военной службы, – служебные жилые помещения или общежития (в этой сфере следует обратить внимание на формирование фонда служебного жилья, перевод нежилых помещений в жилье и на заключение жилищных договоров с военнослужащими в соответствии с действующим законодательством);
- предоставление в собственность жилых помещений по избранному месту служ-

бы (срок службы 20 лет и более, а также при увольнении с военной службы по достижении предельного возраста или состоянию здоровья, организационно-штатным мероприятиям при общей продолжительности службы 10 лет и более);

– обеспечение жильем путем выдачи государственного жилищного сертификата граждан, уволенных с военной службы и вставших на учет «нуждающимися» до 1 января 2005 г., а также военнослужащих, окончивших высшие учебные заведения до 2005 г.;

– накопительно-ипотечная система с 1 января 2005 г.¹⁷ (далее – НИС), где основное внимание должно быть уделено законному принятию подзаконных актов военных министерств и ведомств в отношении участников НИС, прослуживших три года и более и изъявивших желание получить целевой жилищный заем для приобретения жилья. В этой сфере важно контролировать деятельность должностных лиц кадровых подразделений, документы (приказ об участии в НИС, о предоставлении займа и т.д.), направляемые в Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения.

Следовательно, правотворческая деятельность будет зависеть от способа или формы обеспечения военнослужащих жильем (например, приказ о включении в реестр участников НИС и т.д.).

Реализация военнослужащими субъективного права на жилье должна подкрепляться правовыми гарантиями. В этой сфере государство гарантирует военнослужащим предоставление жилых помещений или выделение денежных средств на их приобретение. К сожалению, гарантирует, но не исполняет на практике. Среди гарантий в области реализации прав военнослужащих на жилье отдельно выделяют правовые гарантии, т.е. закрепленные в нормативных правовых актах¹⁸.

К ним в рассматриваемой области можно отнести: гарантии компенсации военно-

служащим и членам их семей за наем в случае непредоставления служебного жилья; гарантии защиты нарушенных жилищных прав; привлечение к ответственности виновных должностных лиц; гарантии социальной поддержки военнослужащих, проходящих военную службу в подразделениях особого риска (в регионах с обостренной политической и социальной обстановкой, с риском терактов, подвергшихся радиационному воздействию¹⁹ и т.д.); гарантии обеспечения жильем в приоритетном порядке членов семей военнослужащих, погибших при исполнении служебного долга (Северный Кавказ, Чечня, Таджикистан).

Соответственно, правовые гарантии в области реализации жилищных прав военнослужащих – это правовые средства, закрепленные в законодательстве и в актах правотворческой деятельности военных министерств и ведомств, позволяющие предотвратить и устранить нарушение жилищных прав военнослужащих, восстановить нарушенное право, привлечь виновных к ответственности.

В настоящее время в связи с сокращением численности военнослужащих военных министерств и ведомств, а также перебазируванием военных вузов правотворческая деятельность военных министерств и ведомств может усугубить ситуацию с реализацией жилищных прав военнослужащих (издание актов, нарушающих права военнослужащих). Это связано с тем, что издание нормативно-правовых актов будет зависеть от государственной политики в военной сфере, что в итоге приведет к увеличению количества военнослужащих, не имеющих жилья или нуждающихся в улучшении жилищных условий, так как из армии планируется уволить 160 тыс. военнослужащих, которые, в свою очередь, пополнят списки «бесквартирных» военнослужащих. Перебазирование военных вузов вызовет необходимость в обеспечении качественным жильем военнослужащих, про-

ходящих военную службу по контракту, и соответствующих затратах на строительство нового жилья, что в современных условиях является дорогостоящей операцией. Необходимо отметить и то, что при принятии решения о переводе вузов в другие населенные пункты и маленькие города почему-то забылось право на выбор места жительства.

Рассматривая реализацию жилищных прав военнослужащих, следует помнить, что она будет зависеть и от правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, где законом предусмотрена военная служба. Необходимо в качестве решения сложившихся проблем определить следующие пути: отменить решение о сокращении численности военнослужащих до решения жилищной проблемы; повременить с переселением вузов в отдаленные регионы до решения вопросов строительства жилья на новых местах; принять во внимание необходимость в правовом толковании норм федерального законодательства (научная и исследовательская работа); повысить уровень юридической грамотности должностных лиц военных министерств и ведомств (повышение квалификации, переподготовка); установить контроль за правотворческой деятельностью военных министерств и ведомств (мониторинг жилищного обеспечения, прокурорское реагирование на нарушение жилищных прав, выразившееся в издании актов, не соответствующих законам).

Очередной этап изменения порядка жилищного обеспечения связан с изданием Приказа Министра обороны Российской Федерации от 28 мая 2012 г. «О внесении измене-

ний в Приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. «О предоставлении военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации жилых помещений по договору социального найма и служебных жилых помещений»²⁰. Для признания военнослужащих – граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, имеющих в соответствии со ст. 15 ФЗ «О статусе военнослужащих» право на предоставление жилых помещений по договору социального найма, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, они подают заявление в структурное подразделение уполномоченного органа, к которому прилагается пакет документов (копии документов, удостоверяющих личность военнослужащих, свидетельств о заключении (расторжении) брака, выписки из домовых книг, документов о праве на предоставление дополнительных социальных гарантий и др.).

Таким образом, к правовым гарантиям реализации права военнослужащего на жилье можно отнести: гарантии компенсации военнослужащим и членам их семей за наем в случае непредоставления служебного жилья; гарантии защиты нарушенных жилищных прав; привлечение к ответственности виновных должностных лиц; гарантии социальной поддержки военнослужащих, проходящих военную службу в подразделениях особого риска; гарантии обеспечения жильем в приоритетном порядке членов семей военнослужащих, погибших при исполнении служебного долга.

¹ Всеобщая декларация прав человека : принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Рос. газета. 1995. 5 апр.

² Международный пакт об экономических социальных и культурных правах : принята 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Рос. газета. 2004. 28 июля.

³ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 05.02.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 9. Ст. 851.

⁴ См.: Шелудякова Т. В., Соломаха Д. В. Реализация права на жилище в России и зарубежных странах : конституционно-правовой аспект // Юридические записки : сб. науч. трудов. Вып. 26: Эффективность правовой защиты. 2013. № 3. С. 52–57 ; Шелудякова Т. В. Виды и классификация социальных прав в зарубежных странах // Социальное и пенсионное право. 2012. № 2. С. 19–22.

⁵ О статусе военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁶ Пичугин Д. Г. Учетная норма площади жилого помещения как препятствие в реализации права военнослужащего на жилище // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 4. С. 45–52.

⁷ О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих : федер. закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ (в ред. от 01.05.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34. Ст. 3532.

⁸ Вопросы накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих : указ Президента РФ от 20 апреля 2005 г. № 449 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 17. Ст. 1525.

⁹ О порядке функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих : постановление Правительства Рос. Федерации от 7 ноября 2005 г. № 655 (в ред. от 18.02.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4671.

¹⁰ См.: Кудашкин А. В. Военная служба в Российской Федерации : теория и практика правового регулирования. 2-е изд. М., 2009. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹¹ URL: <http://www.irm.ru/news/63519.html>

¹² См.: По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобами граждан А. Н. Хмары и В. Н. Шума ; от 15 октября 2012 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 2 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Н. М. Кабулова // Постановления Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 февраля 2012 г. № 3-П. URL: <http://www.ksrf.ru/Pages/Default.aspx>

¹³ По жалобе гражданина Зимницкого Сергея Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 декабря 2005 г. № 502-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 8. Ст. 944.

¹⁴ См.: Елисеев С. Г. Конституционно-правовая основа реализации военнослужащими права на жилье // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 122–129.

¹⁵ См.: По делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в связи с жалобами граждан А. Ф. Кутиной и А. Ф. Поварничиной : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 ноября 2008 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 51. Ст. 6205.

¹⁶ См.: Калужная М. А. Реализация прав военнослужащих на жилье в правотворческой деятельности военных министерств и ведомств // Военно-юридический журнал. 2009. № 3. С. 30–37.

¹⁷ См.: О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих : федер. закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ (в ред. от 01.05.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34. Ст. 3532.

¹⁸ См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 432.

¹⁹ См.: О порядке обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие

катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненных к ним лиц : постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 866 // Рос. газета. 2005. 19 янв.

²⁰ О внесении изменений в приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1280 «О предоставлении военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации жилых помещений по договору социального найма и служебных жилых помещений» : приказ Министра обороны РФ от 28 мая 2012 г. № 1350 // Рос. газета. 2012. 15 авг.

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры конституционного
права России и зарубежных стран

E-mail: tunina-i@mail.ru

Тел.: 8(473)241-89-94, 8-910-347-07-51

Voronezh State University

Tunina I. I., Candidate of Legal Sciences,
Lecturer of the Constitutional Law of Russia
and Foreign Countries Department

E-mail: tunina-i@mail.ru

Tel.: 8(473)241-89-94, 8-910-347-07-51

Воробьев А. В., магистрант 2-го курса кафедры
конституционного права России
и зарубежных стран

E-mail: alexandervorobyev@bk.ru

Тел.: 8-966-340-87-70

Vorobyov A.V., Student of the 2 course
of the Constitutional Law of Russia
and Foreign Countries Department

E-mail: alexandervorobyev@bk.ru

Tel.: 8-966-340-87-70

Т. В. Шелудякова

Воронежский государственный университет

МОЛОДЕЖЬ КАК ОБЪЕКТ И СУБЪЕКТ РОССИЙСКОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье исследованы правоотношения в реализации молодежной политики, проанализированы молодежные государственные программы. Выявлен двойственный статус молодежи как объекта и субъекта государственной молодежной политики.

К л ю ч е в ы е с л о в а: молодежь, реализация молодежной политики, государственные молодежные программы.

YOUTH AS AN OBJECT AND A SUBJECT OF STATE POLICY IN RUSSIA

Youth state programmes and the realization of youth state policy are analyzed in the paper. A dual status of youth as an object and a subject of state policy is investigated.

К е y w o r d s: youth, the realization of youth state policy, youth state programmes.

Поступила в редакцию 23 июня 2016 г.

Реализация молодежью своих прав, свобод и обязанностей охватывает процесс взаимодействия общей, государственной воли, выраженной в нормах права, и индивидуальной воли исполнителя правовых норм, прежде всего, волевые устремления личности и тех должностных лиц, которые осуществляют применение права и другие правомерные действия, направленные на реализацию того или иного права, свободы или обязанности.

Конституция Российской Федерации в ст. 2 закрепляет: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»¹. Молодежь нашей страны обладает всей полнотой личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод, несет обязанности, предусмотренные действу-

ющим законодательством. Соблюдение прав молодежи на образование, труд и отдых, на необходимый минимум социальных услуг, на улучшение жилищных условий обеспечивается принятием законов или иных нормативных правовых актов, региональных целевых программ по вопросам, касающимся молодежи; контролем за соблюдением законодательства о молодежи. Государство гарантирует равенство прав и свобод молодых граждан независимо от пола, расы, вероисповедания, национальности, социального положения и уровня доходов. В то же время молодежь имеет ряд особенностей, которые связаны с трудностями адаптации к современным социально-экономическим условиям. Они заключаются в том, что молодежь в процессе достижения социальной зрелости часто подвергается дискриминации на основе возраста, что проявляется в нарушении ее прав в сфере занятости, профессиональной деятель-

© Шелудякова Т. В., 2017

ности, культуры, семейных отношениях, обеспеченности жилищем.

В последние годы с изменением общенаучного подхода возникла потребность в целостном подходе к молодежи. Анализ демографической ситуации свидетельствует о том, что в последующие десятилетия количество молодежи в мире сократится. В некоторых регионах и странах будет не хватать людей, вступивших в пору зрелости. Молодежь – это ресурс и потенциал социально-экономического развития любой территории, поэтому одной из основных задач государственной политики Российской Федерации должно являться создание условий для более полного включения молодежи в общественно-политическую и социально-экономическую жизнь общества. Правовое государство призвано обеспечить нормальные материальные и духовные условия человеческого существования, стимулировать развитие человеческой личности, особенно молодой, формирующейся, оптимизировать ее созидательные потенции, гуманизировать ее общественное поведение, согласовывать его с общепризнанными принципами человеческой справедливости.

Формирование жизнеспособного молодого поколения должно стать одной из главных стратегических задач развития России. В этом смысле молодежь – объект национально-государственных интересов, один из главных факторов обеспечения развития государства и общества. При этом молодежь одновременно является и субъектом молодежной политики, так как принимает активное участие в ее реализации, а также инициативным партнером ее осуществления. В связи с этим требуется комплексное исследование молодежи как объекта и субъекта государственной молодежной политики.

Объектом государственной молодежной политики молодежь является в том случае, когда независимо от обстоятельств, благосостояния семьи, молодой человек испытывает трудности социального становления.

Недостатки его социального статуса необходимо компенсировать, поэтому объектом молодежной политики являются не отдельные группы молодежи, а вся молодежь в целом. Но одной компенсации для молодежной политики недостаточно. Формируя условия и гарантии для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, государство делает стратегически важный шаг к политическому, социально-экономическому, культурному развитию России. То есть молодежь рассматривается как потенциал будущего состояния общества. В этом отношении проблема развития становится одной из ведущих в государственной молодежной политике.

Однако молодежь не только объект, но и субъект молодежной политики. Иными словами, молодежь сама же и реализует молодежную политику. Молодое поколение все активнее отстаивает свое право быть активным участником государственной политики в целом, и молодежной политики в частности; выступать реформатором в политической, экономической, социальной жизни общества; нести часть ответственности за положение в стране, за содержание преобразований.

По мнению Р. О. Халфиной, традиционная схема правоотношения – субъект, объект, права и обязанности – возникла из того, что правоотношение моделируют по образцу обязательства, тогда как эта схема далеко не охватывает всего богатства и сложности правоотношения². Исследование структуры правоотношения как конечной реализации правовой нормы приводит к выводу о наличии следующих элементов структуры:

а) участники правоотношения. Их правовой статус оказывает существенное влияние на возникновение и развитие правоотношения, его характер;

б) права и обязанности, их взаимосвязь;

в) реальное поведение участников правоотношения в соотношении с правами и обязанностями³.

Указанные элементы структуры присущи всем правоотношениям. Вместе с тем многие правоотношения связаны с определенными объектами, предметами внешнего мира, продуктами духовного творчества. Под «объектом» иногда понимают фактическое поведение. Однако из анализа структуры правоотношения вытекает, что объект не является элементом правоотношения. Очень многие правоотношения, особенно в области конституционного, административного права, представляют собой акты поведения, не связанные с каким-либо конкретным, существующим вне правоотношения объектом.

Объектом правоотношения предлагается также считать различные материальные, духовные и иные социальные блага, служащие удовлетворению личных и общественных интересов и потребностей⁴. Связь объекта с категориями интереса и потребностей, несомненно, помогает более глубокому раскрытию понятия объекта и его характеристики. Вместе с тем при такой трактовке во многих случаях объект совпадает с содержанием правоотношения. При таком расширении понятия теряется специфика его содержания. Следует согласиться с мнением С. С. Алексеева о том, что не нужно в отдельных отраслях права искусственно «вымучивать» проблему объекта.

При исследовании молодежи как объекта национально-государственных интересов необходимо заметить, что правоотношения в реализации молодежной политики не вписываются в традиционную схему. С точки зрения теории правоотношения молодежь обладает двойственным статусом, выступая одновременно объектом и субъектом государственной молодежной политики. В одних правоотношениях молодежь выступает объектом молодежной политики, так как на нее направлена деятельность государственных органов и их должностных лиц в целях законодательного закрепления, фактического предоставления социальных, культурных и иных благ, а также их гарантирования и за-

щиты. В других правоотношениях молодежь является субъектом молодежной политики, принимая активное участие в ее осуществлении, отстаивая право быть субъектом социального действия, тем самым изменяя сложившееся представление о своей пассивной роли в обществе.

Для более глубокого понимания двойственного статуса молодежи рассмотрим пример конкретного правоотношения в сфере федерального финансирования молодежи как объекта молодежной политики.

Правительство Российской Федерации утвердило государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы⁵. В рамках указанной программы принята подпрограмма 4 «Вовлечение молодежи в социальную практику». Ответственным исполнителем программы является Министерство образования и науки Российской Федерации. Участниками подпрограммы выступают Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральное агентство по делам молодежи, Федеральная таможенная служба. Цель – создание условий успешной социализации и эффективной самореализации молодежи.

При изучении указанной программы выявлено несколько недостатков.

Во-первых, в участниках подпрограммы «Вовлечение молодежи в социальную практику» не указана молодежь и молодежные общественные объединения как субъекты государственного финансирования. Они не являются управомоченными субъектами для получения финансовых средств из федерального бюджета, не смогут ими воспользоваться, и, соответственно, не будут достигнуты основные задачи указанной подпрограммы – вовлечение молодежи в общественную деятельность и обеспечение ее эффективной социализации.

Во-вторых, выявлен коррупциогенный фактор в указании одним из участников подпрограммы Федеральной таможенной службы. Непонятно, каким образом данное уч-

реждение сможет создать условия успешной социализации и эффективной самореализации молодежи. При исследовании программы совершенно неясно, какие функции для достижения указанной цели будут им выполняться. А финансовые средства уже выделены и расписаны вплоть до 2020 г.

В-третьих, молодежная политика в нашей стране носит несистемный характер, что проявляется в отсутствии полноценного нормативного регулирования на федеральном уровне, реализуясь по большей части на региональном и муниципальном уровне. При этом в качестве соисполнителей подпрограммы не указан ни один орган по работе с молодежью в субъектах Российской Федерации и тем более муниципальные органы по делам молодежи. Федеральное агентство по делам молодежи осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, реализуя функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета. Из положений программы неясно, на основе каких нормативных актов, каким образом и когда получают основные исполнители программы (органы по делам молодежи в субъектах Российской Федерации и муниципальные учреждения по делам молодежи) финансовые средства, так как передача полномочий и способы финансирования не конкретизированы.

Примерно такая же ситуация складывается при более детальном изучении и других федеральных целевых программ, касающихся молодежи. Например, «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)»⁶, где в качестве одного из государственных заказчиков указано Федеральное агентство по делам молодежи, а в целях нет даже упоминания о молодежи. Или федеральная целевая программа «Жилище» на 2015–2020 гг., где одной из подпрограмм

является «обеспечение жильем молодых семей»⁷. В ней в качестве государственного заказчика указано Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. И хотя ее целью является государственная поддержка в решении жилищной проблемы молодых семей, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, опять же при изучении механизма реализации указанной программы малопонятно, как молодые семьи смогут реализовать свое конституционное право на жилище, закрепленное в ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод об отсутствии в участниках программ самой молодежи, молодой семьи и молодежных объединений, явном коррупциогенном факторе при реализации вышеуказанных программ и отсутствии «прозрачного» механизма их реализации.

В связи с этим предлагается добавить в участники федеральных целевых программ молодежь, молодую семью, молодежные объединения как субъектов, которым непосредственно предназначено федеральное финансирование. Участники могут быть как индивидуальные, так и коллективные.

Таким образом, с точки зрения теории правоотношения молодежь обладает двойственным статусом, выступая одновременно объектом и субъектом государственной молодежной политики. В одних правоотношениях молодежь выступает объектом молодежной политики, так как на нее направлена деятельность государственных органов и их должностных лиц в целях законодательного закрепления, фактического предоставления социальных, культурных и иных благ, а также их гарантирования и защиты. В других правоотношениях молодежь является субъектом молодежной политики, принимая активное участие в ее осуществлении, отстаивая право быть субъектом социального действия, выступая инициатором для развития своего потенциала в целом.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² См.: Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. М., 1974. С. 203.

³ См.: Там же. С. 211–215.

⁴ См.: Общая теория советского права. М., 1966. С. 309–315 ; Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 329–340.

⁵ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы : постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 17. Ст. 2058.

⁶ О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)» : постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 718 (в ред. от 27.11.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 35. Ст. 4509.

⁷ О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015–2020 годы : постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050 (в ред. от 25.08.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 5. Ст. 739.

Воронежский государственный университет

Шелудякова Т. В., преподаватель кафедры
конституционного права России
и зарубежных стран

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru
Тел.: 8-951-850-38-98

Voronezh State University

Sheludyakova T. V., Lecturer of the
Constitutional Law of Russia
and Foreign Countries Department

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru
Tel.: 8-951-850-38-98

Т. П. Шпортова

Воронежский государственный университет

НОВЫЙ КУРС МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

В статье рассматриваются проблемы совершенствования миграционной политики России в свете ликвидации ФМС России и передачи ее функций МВД России, особенности развития миграционной политики в Воронежской области.

К л ю ч е в ы е с л о в а: миграция, миграционная политика, миграционные процессы, уполномоченные органы, Воронежская область.

THE NEW COURSE OF MIGRATION POLICY AND PROBLEMS OF ITS IMPLEMENTATION

The article considers the problems of improvement of migration policy of Russia in the light of the elimination of the Federal Migration Service of Russia and the transfer of its functions MIA of Russia, peculiarities of development of migration policy in the Voronezh region.

К е у в о р д s: migration, migration policy, migration processes, competent authorities, Voronezh region.

Поступила в редакцию 27 декабря 2016 г.

Миграция является одной из важнейших проблем народонаселения и рассматривается не только как простое механическое передвижение людей, а как сложный общественный процесс, затрагивающий многие стороны социально-экономической жизни. В настоящее время в связи с миграционным кризисом в Европе, событиями на Украине, вызвавшими массовые перемещения лиц, ищущих убежище в России, исследование проблем вынужденной миграции приобретает особую актуальность¹.

Правовую основу миграционной политики составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ², «О правовом положении ино-

странных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ³, «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-1⁴, «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ⁵, «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ⁶, иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и другие нормативно-правовые акты Российской Федерации, а также международные договоры и соглашения, заключенные или признанные Российской Федерацией.

Важным шагом в развитии современной системы государственного регулирования миграции в Российской Федерации является Концепция государственной миграцион-

© Шпортова Т. П., 2017

ной политики Российской Федерации на период до 2025 г.⁷ В настоящее время Концепция считается едва ли не единственным комплексным правовым актом, в соответствии с которым должна выстраиваться вся система миграционных отношений в России.

Ощутимое влияние на российское миграционное законодательство оказали политические события на Украине, начавшиеся в 2014 г. Правоприменение новаций в миграционном законодательстве обозначило проблемы, обусловившие необходимость совершенствования ряда нормативных правовых актов. Внесены дополнения и изменения в ключевые законы – Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁸, Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹, также внесены новые уголовные статьи за преступления в сфере миграции.

19 апреля 2016 г. премьер-министр России Д. А. Медведев в ходе выступления в Государственной Думе Российской Федерации (далее – Госдума РФ) с ежегодным отчетом о работе Правительства Российской Федерации призвал депутатов Госдумы РФ ужесточить миграционное законодательство. Он отметил, что в России миграционные правила и так не были самыми либеральными, но после того, что произошло в Европе, они должны стать еще строже. Одним из направлений реформирования структуры управления миграцией стало упразднение Федеральной миграционной службы (далее – ФМС)¹⁰. Функции и полномочия по выработке и реализации госполитики и нормативно-правовому регулированию, правоприменительные функции по федеральному государственному контролю и надзору в сфере миграции были возложены на Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России). В структу-

ре МВД России создано новое подразделение в составе Центрального аппарата Министерства – Главное управление по вопросам миграции МВД России.

Несмотря на то, что ранее ФМС входила в состав МВД России и только в 2004 г. стала самостоятельной структурой, объединившей подразделения паспортно-визовой службы и подразделения по делам миграции МВД России, упразднение ФМС и передача полномочий в МВД России могут существенно затормозить работу по совершенствованию миграционного законодательства и его правоприменения не только ввиду очевидных сложностей переходного периода, но и из-за отсутствия опыта, особенностей профессиональной подготовки и приоритетов ведомства.

Полагаем, что прежде всего необходим пересмотр всей нормативной базы ФМС и замены ее актов на новые акты МВД России, особенно учитывая сохраняющуюся тенденцию обновления и ужесточения законодательства в сфере миграции. Кроме того, не исключено, что некоторые функции и задачи, которые ранее осуществлялись упраздненной ФМС, могут быть переданы другим ведомствам. 4 января 2017 г. руководитель Главного управления по вопросам миграции МВД России О. Е. Кириллова сообщила ТАСС: «Ряд полномочий, касающихся интеграции беженцев и переселенцев, а также их социальной и культурной адаптации, необходимо передать другим федеральным органам исполнительной власти. Сейчас на правительственном уровне прорабатываются вопросы передачи другим федеральным органам исполнительной власти функций, напрямую не связанных с правоохранительной деятельностью»¹¹.

Анализ итогов реформы правоохранительных органов показывает, что выделение ФМС в самостоятельное ведомство не оправдало возлагаемых надежд. Позиция расширения миграции, которой придерживалась ФМС, иные управленческие решения в ходе проводимой миграционной политики оказа-

лись малоэффективными. Фактически возвращение функций ФМС МВД означает, что положение дел в органах внутренних дел возвращается к ситуации начала 2000-х гг. Вероятнее всего, в короткие сроки решить все организационные вопросы не получится в связи с тем, что, как отмечалось выше, вопросы интеграции, социальной адаптации мигрантов в компетенцию МВД России не входят, а соглашения о взаимодействии между МВД и федеральными органами исполнительной власти пока отсутствуют. Полагаем, что предстоит длительная и кропотливая работа по формированию новой системы управления миграционными процессами.

Требуется совершенствования миграционное законодательство на региональном уровне. Воронежская область, как один из наиболее привлекательных в миграционном плане регионов современной России, не является исключением. Воронежская область заинтересована в притоке высококвалифицированных кадров, способных внести свой вклад в социально-экономическое развитие региона. Нельзя допустить повторения ситуации, сложившейся в России в 90-е гг. прошлого века, когда на 1 выезжающего молодого специалиста, приходилось 5 приезжающих неквалифицированных чернорабочих. Такая структура миграции недопустима и требует кардинальной перестройки.

В Черноземье развиваются практически все направления миграционной политики, накоплен позитивный опыт управления миграционными потоками, задействованы общественные организации. Достаточно интересным можно считать опыт сотрудничества Общественной палаты с национальными диаспорами. В рамках данного сотрудничества разрабатываются и внедряются социальные программы, обеспечивающие более эффективную социализацию приезжающих, их этнокультурную и языковую адаптацию, в целях сохранения национальной идентичности, этнокультурного фона, стимулирования миграционного притока русскоязычного насе-

ления, бывших соотечественников из ближнего зарубежья, прежде всего квалифицированных кадров.

В то же время планируется продолжить совершенствование и дальнейшее развитие следующих направлений: 1) проведение политики, направленной на стимулирование трудовой деятельности мигрантов на законных основаниях; 2) обеспечение соблюдения требований миграционного законодательства в тесном взаимодействии с национальными диаспорами, общественными организациями, политическими партиями; 3) расширение и совершенствование областной инфраструктуры содействия адаптации и интеграции мигрантов в российское общество на основе уважения к российской культуре – культуре межнационального общения; 4) проведение постоянного мониторинга и изучение миграционной обстановки в области; 5) введение на федеральном уровне ужесточения наказаний за правонарушения в сфере миграции не только среди мигрантов, но и среди работодателей и государственных служащих, что будет способствовать борьбе с незаконной миграцией и другими правонарушениями в миграционной сфере.

Согласно Указу Губернатора Воронежской области № 300-у «О создании Национальной палаты при губернаторе Воронежской области»¹² в целях повышения эффективности реализации государственной национальной политики на территории Воронежской области, укрепления межнационального согласия и взаимопонимания, сохранения и развития национальной и культурной самобытности народов, проживающих на территории Воронежской области, а также представления в органах государственной власти Воронежской области и органах местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области культурных и социальных интересов этнических общностей, проживающих на территории Воронежской области – создана Национальная палата при губернаторе Воронежской области. К компе-

тенции Национальной палаты относятся вопросы межнационального сотрудничества и обеспечения проведения государственной национальной политики на территории Воронежской области.

Благодаря совместным усилиям Национальной палаты, Общественной палаты и органов государственной власти на территории региона реализуется новая миграционная политика в сфере адаптации и интеграции мигрантов в российское общество на основе уважения к российской культуре – культуре межнационального общения. Стал традиционным фестиваль искусств «Воронеж многонациональный» с участием всех национальных диаспор. В 2015 г. на протяжении всего планового периода заметно рос интерес к программе «Воронеж – культурная столица СНГ».

Важную роль в формировании культуры толерантных отношений, гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений с общественными организациями, этническими землячествами играет Общественно-консультативный совет, который был создан на базе УФМС России по Воронежской области.

Также на территории региона действует НКО «Мигрант-партнер», которая осуществляет деятельность в сфере миграции. Партнерство создавалось как базовая организация для общественно-консультативного совета при УФМС России по Воронежской области, а также для Комитета по труду миграционной и демографической политике Торгово-промышленной палаты Воронежской области. Данная организация является членом Международного альянса «Трудовая миграция», осуществляет взаимодействие с ведущими международными организациями. Организация занимается информационно-просветительской деятельностью в области защиты прав человека, оказывает правовую защиту мигрантов, ведет прием и консультирование, оказание услуг мигрантам, оказывает содействие адаптации и интеграции ми-

грантов в местное сообщество. Кроме того, она осуществляет мониторинг миграционной ситуации в регионе с целью выработки предложений по улучшению миграционной ситуации, консультирование субъектов миграционных процессов: мигрантов, потенциальных иммигрантов, граждан Российской Федерации, выступающих принимающей стороной для иностранцев, также занимается информационно-просветительской работой, в том числе через СМИ.

В соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 1 апреля 2015 г. № 79-рп, в целях обеспечения в 2015 г. государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, было предусмотрено проведение грантового конкурса. В этих целях Международным общественным движением «Форум переселенческих организаций» был осуществлен проект: «Мигрант! Это имя должно звучать гордо», в котором приняла участие Воронежская область. Реализация проекта осуществлялась в период с 01.01.2016 г. до 30.06.2016 г. Данный проект был направлен на защиту прав мигрантов: беженцев, в первую очередь с юго-востока Украины, вынужденных переселенцев, трудовых мигрантов – посредством просвещения участников миграционного процесса, а также на построение конструктивного взаимодействия, доказывающего тезис: «Миграция – не обуза, а благо для России».

МОД «Форум переселенческих организаций» обратил внимание на ряд позитивных примеров защиты прав мигрантов участниками научно-производственных объединений, журналистами в публикациях СМИ, которые помогают яснее усвоить уроки истории новейшего переселения через судьбы людей, преодолеть в среде беженцев негативные и иждивенческие настроения и способствуют более благожелательному отношению к бе-

женцам местного населения, что в конечном итоге должно положительно сказаться на общем уровне защищенности прав человека в России.

Происходит процесс перемещения бизнеса из самопровозглашенных ЛНР и ДНР в более благоприятные инвестиционно-климатические условия, и воронежский регион соответствует предъявляемым требованиям. Две луганских компании – ООО «Поли Пак» и ООО «ВЗТА МАРШАЛ» – перенесли свои производственные мощности в Воронежскую область. Эти производственные предприятия обладают технологиями и новейшим оборудованием. Луганский завод трубопроводной арматуры «МАРШАЛ» является одним из ведущих производителей трубопроводной арматуры в странах Восточной Европы и Азии. Продукция, выпускаемая заводом под торговой маркой «МАРШАЛ», используется в системах теплообеспечения, водоснабжения, газораспределения, добычи, переработки и хранения нефти и газа, а также других отраслях промышленности. ООО «Поли Пак» – луганский производитель колбасных оболочек и гибких упаковочных материалов.

Стоит отметить, что Черноземный регион – именно та территория, на которой не только выстраивается и совершенствуется деловая культура общения с мигрантами, но и происходят встречи западноевропейских политиков. 22 августа 2016 г. прошла встреча с Уполномоченным посольства ФРГ в России, в которой, помимо чиновников мэрии, приняли участие представители национальных и религиозных диаспор Воронежа. Уполномоченный посольства ФРГ в России Торстен Итенс был проинформирован о том, как в нашем городе выстраивается межнациональный и межконфессиональный диалог. Немецкого гостя заинтересовал опыт Воронежа в адаптации иммигрантов к российским реалиям. Он сказал, что для Германии сейчас этот вопрос выходит на первый план, на бытовом уровне выявляются наиболее нерешенные проблемы. Особенно вопрос мигран-

тов чувствуется в небольших немецких городах и селениях¹³.

На данный момент свой «мини-союз» сложился на территории Воронежской области. Именно здесь стремятся жить и работать многие мигранты из стран СНГ. По данным Воронежстата, за январь–октябрь 2016 г. Воронежская область сохраняет положительное сальдо миграционных потоков практически со всеми постсоветскими государствами. Об этом свидетельствует тот факт, что за указанный период въезжающих в область было больше (12 940 человек), чем выезжающих обратно (5948 человек). Таким образом, миграционный поток составил 6992 человека¹⁴.

В силу выгодного геополитического расположения, социальной политики, проводимой местными властями, максимальный приток трудовых мигрантов наблюдается с Украины, из Центральной (Средней) Азии, Армении, Молдовы, Азербайджана, Беларуси.

Приграничное положение Воронежской области (граница с Украиной, Луганской областью, где продолжается вооруженный конфликт) привело к увеличению числа мигрантов с Украины, ищущих убежище на территории Российской Федерации. В конце прошлого века тысячи турок-месхетинцев приехали в Воронежскую область, спасаясь от погромов в Ферганской долине в Узбекистане. Хутор Батовка (Богучарский р-н) можно назвать маленькой Турцией. Из 146 жителей 120 человек – турки-месхетинцы¹⁵. Тогда же прибыли и проживают по сей день в Верхней Хаве (Верхнехавский район) чеченцы.

Разумеется, проведение разумной региональной миграционной политики, способной обеспечить экономическую, политическую и социокультурную безопасность Воронежской области и Российской Федерации в целом, требует решения целого комплекса политических, правовых, финансовых и организационных задач, а также проведения согласованных целенаправленных действий федеральных и региональных органов государственной власти. Спустя четверть века с момента

распада СССР многие его бывшие республики вновь стремятся к налаживанию контактов друг с другом. Это сложный и долгий путь, однако он необходим для успешного развития всего постсоветского пространства. Процесс реинтеграции, начатый созданием

Евразийского экономического союза, продолженный возвращением Крыма и политической по вытеснению атлантического влияния, будет продолжаться и дальше, используя все возможные формы и методы в зависимости от складывающихся обстоятельств¹⁶.

¹ См.: Булатов Р. Б., Ангрейцо С. Ю. О проблемах российского законодательства в сфере правовой защиты вынужденных мигрантов // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

³ Там же. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁴ Рос. газета. 1997. 3 июня. Федеральный выпуск № 126.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

⁶ Там же. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁷ Концепция Государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года : утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁹ Там же. 2014. № 48. Ст. 6638.

¹⁰ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

¹¹ URL: <http://special.tass.ru/obschestvo/3922240>

¹² Молодой Коммунар. 2010. 11 сент. Региональный выпуск № 101.

¹³ URL: <https://riavrn.ru/news/germaniya-uchtet-opyt-voronezha-v-adaptatsii-pereselentsev/>

¹⁴ Миграционные потоки в январе–октябре 2016 года. URL: http://voronezhstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/voronezhstat.ru/statistics/population/

¹⁵ URL: <https://riavrn.ru/news/foto-ria-voronezh-turtsiya-bogucharskaya/>

¹⁶ URL: <http://www.vz.ru/politics/2016/12/7/847679.html>

Воронежский государственный университет

Шпортова Т. П., аспирант кафедры
конституционного права России
и зарубежных стран

E-mail: miltap@yandex.ru

Тел.: 8-980-342-95-02

Voronezh State University

Shportova T. P., Post-graduate Student
of the Constitutional Law of Russia
and Foreign Countries Department

E-mail: miltap@yandex.ru

Tel.: 8-980-342-95-02

УДК 342.9

Л. А. Григорашенко

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ТРУДА

В статье анализируются задачи и основные полномочия Федеральной инспекции труда при осуществлении федерального государственного надзора в сфере труда. Определены особенности предмета надзора в данной сфере.

К л ю ч е в ы е с л о в а: инспекция труда, надзор в сфере труда, соблюдение трудового законодательства, административный регламент.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF THE FEDERAL STATE SUPERVISION IN THE SPHERE OF LABOR

The article analyzes the tasks and main powers of Federal inspection of labor in the implementation of Federal state supervision in the sphere of labor. The features of the subject of supervision in this area.

Key words: labour inspection, supervision of labour, compliance with labour legislation, administrative regulations.

Поступила в редакцию 11 декабря 2016 г.

Конституция РФ¹ провозглашает Россию в качестве демократического, правового, социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 7 Конституции РФ). В соответствии со ст. 2 Основного закона РФ человек, его права и свободы признаются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства.

Блок социально-трудовых прав вне всякого сомнения занимает одно из центральных мест в содержании правового статуса гражданина. Принципиальное отношение

общества и законодателя к необходимости установления гарантирующих и защитных мер в данной сфере выразилось не только в нормах Конституции (ст. 7, 30, 37 и др.), но также реализуется в положениях отраслевого законодательства.

Так, целями современного трудового законодательства России являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей. Эта норма является естественным продолжением конституционного обеспечения государственной защиты прав и свобод, права защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ).

© Григорашенко Л. А., 2017

В Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015–2020 годы) подчеркивается, что «...вопросы трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений распространяются на подавляющее большинство населения нашей страны и неизменно включаются в программные и стратегические документы в качестве приоритетных.

Важным элементом системы взаимодействия работника, работодателя и государства является деятельность федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе надзорная деятельность»².

Среди основных принципов регулирования трудовых отношений ст. 2 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ) называет установление государственных гарантий по обеспечению прав работников и работодателей, осуществление государственного контроля (надзора) за их соблюдением.

В целях осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в России функционирует единая централизованная система – Федеральная инспекция труда. Она находится в ведении Министерства труда и социальной защиты РФ³ и состоит из уполномоченного федерального органа исполнительной власти (Федеральная служба по труду и занятости, Роструд) и его территориальных органов (государственных инспекций труда).

Правовое положение федеральной инспекции труда в целом определено нормами главы 57 ТК РФ, Положением о федеральном государственном надзоре за соблюдением

трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права⁴ (далее – Положение о федеральном надзоре), Положением о Федеральной службе по труду и занятости⁵.

Кроме того, в силу установлений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ст. 10 ТК РФ функционирование инспекции труда регламентируется и на международно-правовом уровне: Конвенцией № 81 Международной организации труда «Об инспекции труда в промышленности и торговле»⁶, Конвенцией № 150 Международной организации труда «О регулировании вопросов труда: роль, функции и организация»⁷, Конвенцией № 155 Международной организации труда «О безопасности и гигиене труда и производственной среде»⁸.

Принципами, на которых базируется деятельность федеральной инспекции труда и ее должностных лиц, являются уважение, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, законность, объективность, независимость и гласность (ст. 355 ТК РФ).

Конвенция № 81 МОТ достаточно широко подходит к определению круга задач инспекции труда. Так, в него входят:

а) обеспечение применения положений законодательства в области условий труда и безопасности трудящихся в процессе их работы, как, например, положений о продолжительности рабочего дня, заработной плате, безопасности труда, здравоохранении и благосостоянии, использовании труда детей и подростков и по другим подобным вопросам, в той мере, в какой инспекторам труда надлежит обеспечивать применение указанных положений;

б) обеспечение предпринимателей и трудящихся технической информацией и советами о наиболее эффективных средствах соблюдения законодательных положений;

в) доведение до сведения компетентного органа власти фактов бездействия или злоупотребления, которые не подпадают под действие существующих законодательных положений.

Аналогичные положения закрепляет и внутреннее российское законодательство. Статья 355 ТК РФ в качестве основных задач федеральной инспекции труда указывает:

- обеспечение соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда;

- обеспечение соблюдения работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- обеспечение работодателей и работников информацией о наиболее эффективных средствах и методах соблюдения положений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- доведение до сведения соответствующих органов государственной власти фактов нарушений, действий (бездействия) или злоупотреблений, которые не подпадают под действие трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Отмечая соответствие национальных норм международным стандартам, необходимо указать, что непосредственное отношение к осуществлению надзорной функции в сфере соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, имеют только две из них. Это задачи: а) обеспечения соблюдения и защиты трудовых прав и свобод граждан, включая право на безопасные условия труда и б) обеспечения соблюдения работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Соответственно не все основные полномочия федеральной инспекции труда, перечисленные в ст. 356 ТК РФ, служат реализации указанных задач. В рамках надзорной функции в сфере соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, Роструд:

- осуществляет федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- анализирует обстоятельства и причины выявленных нарушений, принимает меры по их устранению и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан.

Выполнение основных полномочий в сфере надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, производится в соответствии с положениями Конвенции № 81 МОТ, главы 57 ТК РФ, Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁹, Положением о федеральном надзоре, Методическими рекомендациями по применению должностными лицами Роструда и его территориальных органов положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при осуществлении надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права¹⁰, Административным регламентом исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением

трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права¹¹ (далее – Административный регламент, Регламент).

К числу субъектов, в отношении которых осуществляется государственная надзорная функция в сфере труда, Положение о федеральном надзоре относит:

- юридических лиц (организации) независимо от организационно-правовой формы и формы собственности;
- работодателей – физических лиц, в трудовых отношениях с которыми состоят работники;
- иных субъектов, которые в соответствии с федеральными законами наделены правом заключать трудовые договоры. Это, например, собственник имущества предприятия в государственных унитарных и муниципальных предприятиях (в рамках трудовых отношений с руководителем предприятия)¹², крестьянское (фермерское) хозяйство без образования юридического лица¹³ и др.

Административный регламент несколько расширяет (за счет включения в перечень работников) и детализирует указанный круг лиц. Пункт 5 Регламента закрепляет, что исполнение государственной функции осуществляется уполномоченными должностными лицами Роструда и его территориальных органов в отношении:

- юридических лиц либо физических лиц, зарегистрированных в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, вступивших в трудовые отношения с гражданами, а также физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, вступивших в трудовые отношения с гражданами в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства;
- граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства,

вступивших в трудовые отношения с работодателями.

Предмет федерального государственного надзора в сфере труда в нормативных правовых актах определен различным образом.

Анализ норм ст. 9, 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ показывает, что государственный надзор осуществляется в целом по четырем основным направлениям:

- 1) соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности совокупности предъявляемых обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;
- 2) соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям;
- 3) выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля;
- 4) проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

С учетом специфики сферы социально-трудовых отношений и особенностей осуществления надзора в сфере труда Положение о федеральном надзоре и Администра-

тивный регламент конкретизируют предмет государственного надзора.

Так, в соответствии с п. 4 Положения о федеральном надзоре последний осуществляется в области:

- соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе полноты и своевременности выплаты заработной платы, соблюдения государственных нормативных требований охраны труда;

- выполнения предписаний об устранении выявленных в ходе осуществления федерального государственного надзора в сфере труда нарушений и о проведении мероприятий по предотвращению нарушений обязательных требований и по защите трудовых прав работников.

Иначе сформулирован предмет надзора в п. 6 Административного регламента. Предметом осуществляемого государственного надзора здесь является соблюдение работодателями в процессе осуществления ими хозяйственной деятельности требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, соответствие сведений, содержащихся в представляемых ими в установленном порядке уведомлениях о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям, а также проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни и здоровью работников и нарушения их трудовых прав.

Бесспорно, что, в целях унификации нормативно-правового регулирования осуществ-

ления федеральной инспекцией труда государственного надзора в сфере соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, необходим единый подход к определению предмета надзора. Разработка такого подхода должна основываться, прежде всего, на положениях базового в данной сфере Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ с учетом специфики федерального государственного надзора в рассматриваемой области.

В этой связи предмет федерального государственного надзора в сфере труда может быть сформулирован посредством указания на следующие направления его осуществления:

- соблюдение требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе полноты и своевременности выплаты заработной платы, соблюдения государственных нормативных требований охраны труда;

- соответствие сведений, содержащихся в представляемых работодателями в установленном порядке уведомлениях о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям;

- выполнение предписаний об устранении выявленных в ходе осуществления федерального государственного надзора в сфере труда нарушений;

- проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни и здоровью работников и нарушения их трудовых прав.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015–2020 годы) : распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 1028-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 24. Ст. 3508.

³ Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3528.

⁴ Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права : постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 875 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 37. Ст. 4995.

⁵ Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 324 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2901.

⁶ Конвенция № 81 Международной организации труда «Об инспекции труда в промышленности и торговле» : принята в г. Женеве 11 июля 1947 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 50. Ст. 4650.

⁷ Конвенция № 150 Международной организации труда «О регулировании вопросов труда : роль, функции и организация» : принята в г. Женеве 26 июня 1978 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 50. Ст. 4651.

⁸ Конвенция № 155 Международной организации труда «О безопасности и гигиене труда и производственной среде» : принята в г. Женеве 22 июня 1981 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 50. Ст. 4652.

⁹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

¹⁰ Об утверждении Методических рекомендаций по применению должностными лицами Роструда и его территориальных органов положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при осуществлении надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права : приказ Роструда от 24 января 2011 г. № 14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по труду и занятости государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права : приказ Минтруда России от 30 октября 2012 г. № 354н // Рос. газета. 2013. 29 марта. № 68.

¹² См.: О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : федер. закон от 14 ноября 2002 г. П. 1 ст. 20 № 161-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 48. Ст. 4746.

¹³ Гражданский кодекс РФ. П. 5 ст. 23, 86.1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301; О крестьянском (фермерском) хозяйстве : федер. закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 24. Ст. 2249.

Воронежский государственный университет

Григорашенко Л. А., старший преподаватель
кафедры трудового права

E-mail: l.grigorashenko@yandex.ru
Тел.: 8-915-580-91-99

Voronezh State University

Grigorashenko L. A., Senior Lecturer
of the Labor Law Department

E-mail: l.grigorashenko@yandex.ru
Tel.: 8-915-580-91-99

УДК 342.25

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

О НОВЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ИНСТИТУТА КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В данной статье рассматриваются теоретико-правовые и практические аспекты изменений законодательства в части регулирования компетенции местного самоуправления, анализируется новый механизм перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, проблемы его соответствия базовым принципам данного института публичной власти.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, компетенция, вопросы местного значения, функции местного самоуправления, перераспределение полномочий.

ON NEW TRENDS OF LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTE COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

This article examines theoretical, legal and practical aspects of legislative changes in the regulation of the competence of local self-government, analyzed a new mechanism of redistribution of powers between bodies of state power of subjects of the Russian Federation and local self-government, the problems it complied with the basic principles of the institution of public power.

K e y w o r d s: local government, competence, issues of local importance, functions of local government, redistribution of powers.

Поступила в редакцию 23 декабря 2016 г.

Компетенция местного самоуправления, являясь одним из важнейших институтов муниципального права, относится к числу весьма сложных для правового регулирования предметов. Свидетельством тому является отсутствие в российском законодательстве легального определения данной правовой категории, продолжающиеся научно-теоретические дискуссии о понятии, содержании данного термина, способах и средствах его правовой регламентации, постоянное внесение изменений и поправок в нормы о компетенции субъектов муниципальной власти, а

также возникающие в связи с этим сложности в правоприменительной практике. Особую остроту этим проблемам придали поправки, внесенные в федеральное законодательство в мае 2014 г.¹, которые и обусловили необходимость вновь обратиться к концептуальным положениям российского законодательства о компетенции местного самоуправления.

В рамках данной статьи рассмотрим указанные законодательные изменения принципиальных характеристик компетенции местного самоуправления прежде всего с точки зрения их влияния (позитивного либо негативного) на развитие этого института публичной власти в Российской Федерации.

© Бялкина Т. М., 2017

Определение компетенции как категории публичного права, считающееся классическим до настоящего времени, было предложено выдающимися представителями российской юридической науки О. Е. Кутафимым и К. Ф. Шереметом в 1986 г. По их мнению, компетенция – это правовое средство (способ) общественного разделения труда по управлению делами общества, государства². Применительно к местному самоуправлению это означает, что посредством правового регулирования его компетенции государство определяет место и роль субъектов муниципальной власти в процессе публичной управленческой деятельности.

Как правовая категория компетенция органов публичной власти включает в себя предметы их ведения, т.е. определенные группы (сферы, области) общественных отношений, в рамках которых они могут действовать, а также полномочия, т.е. права и обязанности, которые являются мерой возможного и должного их поведения в рамках установленных предметов ведения.

Правовую основу компетенции местного самоуправления составляют, прежде всего, нормы Конституции РФ. Ее ст. 130 закрепляет, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В ст. 132 уточняется, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Таким образом, Конституция РФ закрепляет в качестве главных функций местного самоуправления решение *вопросов местного значения*. Для законодателя это означает необходимость выделить в рамках предметов ведения субъектов публичной власти круг тех вопросов (вопросов местного значения), которые будут самостоятельно осуществляться населением непосредственно и (или) органами местного самоуправления, а также определить систему их полномочий по решению данных вопросов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ³ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в своей первоначальной редакции предусматривал следующую концепцию правового регулирования компетенции местного самоуправления.

1. Глава 3 устанавливает перечень вопросов местного значения для отдельных видов муниципальных образований (поселения, муниципальные районы и городские округа), а также в отдельной статье – перечень полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Эти полномочия сформулированы с высокой степенью обобщенности, могут рассматриваться как перечень видов полномочий, поскольку их конкретизация в различных экономических, социально-культурных и административно-политических сферах осуществляется в отраслевых федеральных законах.

2. Глава 4 в соответствии со ст. 132 Конституции РФ закрепила нормы о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также о контроле со стороны соответствующих органов государственной власти за их осуществлением.

3. Впоследствии, в 2007 г., глава 3 была дополнена положениями о том, что органы местного самоуправления могут осуществлять по своей инициативе полномочия по

вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, в случае если такая возможность предусмотрена данным законом либо другими федеральными законами.

В результате сложилась и просуществовала практически в неизменном виде до мая 2014 г. следующая структура компетенции местного самоуправления (табл.).

Т а б л и ц а

Компетенция местного самоуправления

Предметы ведения	Полномочия
Вопросы местного значения	Полномочия по вопросам местного значения
Вопросы государственного значения	Отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ
Вопросы государственного значения	Полномочия по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения
	Иные полномочия

Принципиальным положением Федерального закона № 131-ФЗ была содержащаяся в ст. 18 норма о том, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон. В отношении полномочий органов местного самоуправления в ст. 17 содержится норма о том, что у них могут быть иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований. Как показала практика правового регулирования компетенции местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления содержатся в большом количестве федеральных законов, законов субъектов РФ, а также в уставах муниципальных образований.

Принятие Федерального закона № 131-ФЗ в 2003 г. стимулировало дальнейшее обсуждение представителями науки муниципального права теоретико-правовых и практические проблем, связанных с компетенцией местного самоуправления. Отметим некоторые из них.

1. Осталось неопределенным понятие вопросов местного значения. В законодательстве применительно к данной катего-

рии используются различные выражения, такие как «участие», «содействие», «организация», «обеспечение», «создание условий» и т.п. Многие федеральные законы допускают смешение понятий «вопросы местного значения» и «полномочия».

2. В число вопросов местного значения были включены такие, которые ими по своей сути не являются, а относятся к вопросам государственной значимости (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т.п.). В то же время были исключены из компетенции муниципалитетов те вопросы, которые традиционно решались на местном уровне.

3. Отсутствуют критерии допустимого объема делегированных государственных полномочий в компетенции органов местного самоуправления. Их доля постоянно стремится к увеличению, что приводит к факти-

ческому огосударствлению органов местного самоуправления.

4. Не преодолен дисбаланс между содержанием и объемом компетенции и материальными и финансовыми ресурсами муниципальных образований.

В этих условиях очередные изменения кардинального характера в правовое регулирование компетенции местного самоуправления были внесены Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. Данный нормативный правовой акт:

- предусматривал разный перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений. Для сельских поселений закреплено 13 обязательных вопросов, остальные вопросы местного значения, закрепленные ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, в отношении сельских поселений осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов;

- органам государственной власти субъектов РФ предоставлял право самим устанавливать дополнительные вопросы местного значения для сельских поселений и внутригородских районов городских округов с внутригородским делением;

- закреплял возможность перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Эти изменения законодательства о компетенции местного самоуправления, предоставившие органам государственной власти субъектов РФ широкие возможности правового регулирования компетенции субъектов муниципальной власти, привели к еще большей неопределенности в понимании ее содержания, актуализировали вопрос о роли, значении и возможности практической реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

При оценке нынешнего состояния правовой основы компетенционных отношений

в сфере местного самоуправления необходимо учитывать правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные как в резонансном Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П (данное постановление, по выражению А. А. Джагарян и Н. В. Джагарян, служит неким детонатором предметного обсуждения широкого спектра концептуальных проблем муниципального развития⁴), так и в других решениях Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 26 апреля 2016 г. № 13-П подчеркнул, что законодатель должен стремиться к тому, чтобы компетенция муниципальных образований была определена ясным, четким и непротиворечивым образом (абз. третий п. 2.2 мотивировочной части).

Четкость и ясность в определении компетенции местного самоуправления означают, прежде всего, однозначность содержания компетенционной терминологии, используемой в нормативных правовых актах. Поэтому законодательно необходимо закрепить более четкое определение понятия «вопросы местного значения». Анализ научных публикаций ведущих представителей муниципально-правовой науки последних лет (прежде всего, профессора В. И. Васильева) дает основание полагать, что вопросы местного значения выступают в качестве *функционально-целевой характеристики* местного самоуправления как института публичной власти. Если исходить из буквального смысла конституционных норм, то вопросы местного значения связаны с населением как основным субъектом муниципальной власти (ст. 130 Конституции РФ: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения»). Поэтому следует определять вопросы местного значения как *основные функции данного института публичной власти, определяющие его предназначение в системе российского государства и служащие критерием определения компетенции его*

субъектов, т.е. органов и должностных лиц местного самоуправления, которые от имени населения обеспечивают их реализацию.

Некоторые из этих функций определены самой Конституцией РФ: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов; осуществление охраны общественного порядка. О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев предлагали считать функциями местного самоуправления также такие вопросы, как обеспечение участия населения в осуществлении местного самоуправления; обеспечение комплексного экономического и социального развития муниципального образования, удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований. В настоящее время этот перечень может быть дополнен функциями осуществления стратегического планирования, организации предоставления муниципальных услуг и некоторыми другими.

Следовательно, необходимо закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ определения понятия вопросов местного значения как основных функций местного самоуправления и их перечня. Тем самым станет возможным более четкое отграничение вопросов, решение которых возлагается на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, которые должны решаться органами государственной власти.

Это позволит решить еще одну актуальную проблему – существующее в настоящее время смешение в отраслевом законодательстве понятий «вопросы местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления». Полагаем, что будет вполне оправданным следующий вариант правового регулирования компетенции местного самоуправления: в рамках основных функций местного самоуправления в Федеральном законе № 131-ФЗ закрепить наиболее важные

полномочия органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований с учетом их особенностей, финансово-экономических и иных возможностей, указав на возможность их детализации, уточнения и дополнения иными федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Тем самым будет обеспечен приоритет норм базового Федерального закона в регулировании компетенции местного самоуправления и взаимосогласованная регламентация полномочий органов местного самоуправления правовыми актами разных уровней публичной власти и различной отраслевой принадлежности, о необходимости которой пишут А. А. Джагарян и Н. В. Джагарян⁵. Схожий вариант регулирования компетенции местных органов власти был использован в законе РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г. и оказался весьма эффективным для практического применения.

Предлагаемый вариант правового регулирования компетенции местного самоуправления может стать основой для более оптимального решения проблемы перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, которая в настоящее время вызывает наибольшее количество вопросов с точки зрения соответствия данной процедуры конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Введенная в мае 2014 г. ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ закрепила следующие положения:

- законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) орга-

на государственной власти субъекта Российской Федерации;

- такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года;

- не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных п. 1, 2, 7, 8 ч. 1 ст. 17 и ч. 10 ст. 35 настоящего Федерального закона.

Во многих регионах были приняты законы о перераспределении полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. По данным Минюста России по состоянию на 1 марта 2016 г. в 40 субъектах Российской Федерации принимались законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации); в 2015 г. такие законы затронули 3,2 тыс. муниципальных образований в 28 субъектах Российской Федерации, в 2016 г. – 5,2 тыс. муниципальных образований в 39 субъектах Российской Федерации.

При этом законы о перераспределении полномочий охватывают либо все муниципальные образования в пределах субъекта Российской Федерации, либо муниципальные образования отдельных видов (типов), либо выделенную по определенному принципу группу муниципальных образований (к примеру, Владивостокскую агломерацию

в Приморском крае, приграничные районы в Псковской области), либо отдельные муниципальные образования, прямо указанные в законе.

Наиболее часто перераспределялись полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Из полномочий по решению вопросов местного значения наиболее часто перераспределялись полномочия в сферах территориального планирования, землепользования и застройки, несколько реже – в сфере энерго-, тепло- и водоснабжения, а также полномочия в области здравоохранения, культуры и спорта. Масштабные проекты по перераспределению полномочий, охватывающие по несколько десятков полномочий из различных сфер деятельности, реализованы в Московской и Орловской областях, а также в Ненецком автономном округе⁶.

На основании Закона Орловской области от 10 ноября 2014 г. № 1686-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области и органами государственной власти Орловской области» органами государственной власти Орловской области изъяты 15 полномочий у городских поселений, 1 полномочие у сельских поселений, 25 полномочий у муниципальных районов, 21 полномочие у городских округов⁷.

Как отмечает Е. С. Шугрина, данная практика вызывает большую тревогу и высвечивает серьезную проблему, на которую эксперты изначально обращали внимание: в регионах, где данный механизм активно реализуется, происходит выхолащивание местного самоуправления, нарушение права на его осуществление.

Механизм перераспределения полномочий в существующем виде породил большое количество судебных решений в судах разной юрисдикции. Все это свидетельствует о порочности использования данной юридиче-

ской конструкции. Некоторые ученые называют по несколько десятков замечаний к ней⁸.

В целях устранения вышеуказанных проблем предлагается следующее.

1. Осуществить более четкое разделение содержания правовых категорий «вопросы местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления» в базовом федеральном законе о местном самоуправлении, что позволит закрепить механизм перераспределения именно полномочий, а не вопросов местного значения, как это происходит сейчас.

2. Заменить термин «перераспределение полномочий» в силу его правовой неопределенности («снизу вверх», «сверху вниз») на уже имеющееся в законе понятие «временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления» (ст. 75 ФЗ № 131). В настоящее время возникла коллизия между содержанием ч. 1.2 ст. 17 и ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ.

Статья 75 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет только три ситуации, при которых допустимо временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Смысл перераспределения полномочий, введенного в мае 2014 г., также заключается в том, чтобы предоставить право органам государственной власти субъектов РФ некоторое время заниматься решением вопросов местного значения. Поэтому целесообразно объединить в рамках одной отдельной статьи ФЗ № 131 соответствующие нормы, сделав этот правовой институт более четким, содержащим необходимые обоснования целесообразности изъятия полномочий органов местного самоуправления, гарантии, не допускающие произвольного ограничения самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

3. Более четко регламентировать вопрос о том, какие именно полномочия органов

местного самоуправления могут быть переданы в компетенцию органов государственной власти субъектов РФ. Учитывая разноразличное правовое регулирование полномочий и тем самым их разную значимость в структуре компетенции органов местного самоуправления, представляется возможным такой вариант: те базовые полномочия органов местного самоуправления, которые будут закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ, не должны изыматься из их компетенции. Органы государственной власти субъектов РФ вправе временно осуществлять только те полномочия, которые отнесены к компетенции органов местного самоуправления иными нормативными правовыми актами.

Если же допускать возможность передачи в компетенцию органов государственной власти субъектов РФ и этих базовых полномочий органов местного самоуправления, то необходима более жесткая правовая регламентация этой процедуры, в том числе четко оговоренный, конкретный срок такой передачи.

4. Относить к числу критериев, обосновывающих возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, объективные показатели качества решения соответствующих вопросов местного значения органами местного самоуправления, которые доказывают необходимость вмешательства органов государственной власти субъектов РФ в компетенцию местного самоуправления в целях ее надлежащей реализации, а также защиты прав населения соответствующего муниципального образования. К числу подобных критериев могут, например, относиться следующие:

- низкий уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований при невозможности его выравнивания до необходимого;
- отрицательная оценка населением деятельности органов местного самоуправления

в процессе ежегодной оценки эффективности их деятельности органами государственной власти;

- обращение самих органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов РФ с обоснованным ходатайством и т.п.

В любом случае должно предусматриваться, что при исправлении имевшейся ситуации, устранении первоначальной причины перераспределения полномочий соответствующее полномочие должно быть возвращено в компетенцию органов местного самоуправления.

5. Необходимость учета мнения населения и/или органов местного самоуправления. В ряде законов субъектов РФ указывается, что мнение органов местного самоуправления учитывается в порядке, определенном правительством субъекта РФ (это предусмотрено, например, в Московской, Орловской областях). Однако ознакомление с формами учета мнения органов местного самоуправления показывает, что это скорее фикция, чем учет реальных интересов местного самоуправления. Реальными инструментами влияния органы местного самоуправления не деляются. Ни в одном из законов субъектов РФ не предусматривается возможность учета мнения населения непосредственно. В том числе там, где проводятся сходы⁹.

6. Регламентировать финансово-экономическую составляющую передачи полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ, поскольку возникает вполне обоснованный вопрос, означает ли перераспределение полномочий возможность автоматического изъятия имущества, которое использовалось при осуществлении данного полномочия, из муниципальной собственности или соответствующих источников доходов местных бюджетов.

Как известно, Конституционный Суд РФ в своих решениях указывал на равноправный, наряду с государственной и частной, характер муниципальной собственности, на

недопустимость нарушения прав муниципальных образований на самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, в том числе на неправомерность изъятия этого имущества из муниципальной собственности без согласия на то представителей собственника – органов местного самоуправления.

7. Необходима правовая регламентация механизма осуществления органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе их ответственности. В настоящее время она полностью отсутствует.

Так, директор Департамента Министерства экономического развития РФ Е. Чугуева отмечает следующие возможные негативные последствия перераспределения полномочий в области градостроительной деятельности: «...неопределенность в части практической реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации в вопросах местного значения. Эта проблема обусловлена отсутствием в законодательстве положений, регламентирующих порядок осуществления органами государственной власти субъекта Федерации градостроительных функций в части перераспределенных полномочий. Второе – вероятность развития организационных проблем в связи с деятельностью органов власти субъекта Федерации, которые должны значительно увеличить свой состав. Третье – ограничение степени общественного участия в решении вопросов местного значения в сфере градостроительной деятельности»¹⁰.

8. Если практика реализации компетенции показывает объективную целесообразность осуществления тех или иных полномочий по вопросам «совместного ведения местного самоуправления и региональной государственной власти» органами государственной власти субъектов РФ, то необходимо путем внесения изменений в соответствующие законодательные акты исключить эти полномочия из компетенции органов местного самоуправления. Практика постоянно-

го дополнения ст. 14–16 Федерального закона № 131 положениями, которые, мягко говоря, не вписываются в категорию местных дел, привела к необходимости серьезного анализа соответствующих норм законодательства и его корректировке.

В противном случае изъятие без должного обоснования большого числа полно-

мочий из компетенции органов местного самоуправления неизбежно приводит к необходимости ответа на вопрос, насколько складывающаяся практика соответствует нормам Конституции РФ, закрепляющей, что органы местного самоуправления решают вопросы местного значения самостоятельно.

¹ См.: О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 21 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

² См.: Кутафин О. Е., Шерemet К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1986. С. 22.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ См.: Джагарян А., Джагарян Н. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы : конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5 (114). С. 19.

⁵ См.: Там же. С. 33.

⁶ См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 – начало 2016 г.). Мониторинг минюста РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: Шугрина Е. С. Мониторинг реализации федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. М., 2017. С. 44.

⁹ См.: Там же. С. 46.

¹⁰ См.: «Вектор развития законодательства и межбюджетных отношений». В Госдуме прошли парламентские слушания «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства» // Муниципальная власть. 2015. № 3. С. 19.

Воронежский государственный университет

Бякина Т. М., доктор юридических наук,
заведующий кафедрой конституционного права
России и зарубежных стран

E-mail: tbyalkina@yandex.ru
Tel.: 8-908-136-03-26

Voronezh State University

Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences,
Head, of the Constitutional Law of Russia and
Foreign Countries Department

E-mail: tbyalkina@yandex.ru
Tel.: 8-908-136-03-26

С. Н. Клепиков

Российский государственный университет правосудия (Центральный филиал)

АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье исследуются административно-юрисдикционные полномочия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. В результате анализа федерального и регионального законодательства, судебной практики выявлены особенности содержания указанных полномочий в современной России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административно-юрисдикционная деятельность органов местного самоуправления, полномочия в сфере установления и применения административной ответственности, законодательство об административных правонарушениях.

ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL POWERS OF THE EXECUTIVE-ADMINISTRATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article examines the administrative and jurisdictional powers of the Executive-administrative bodies of local self-government. The analysis of Federal and regional legislation, court practice revealed the features of the content of these powers in modern Russia.

K e y w o r d s: administrative-jurisdictional activity, the powers in the sphere of establishment and application of administrative liability, law on administrative offences.

Поступила в редакцию 15 декабря 2016 г.

В самом общем виде административная юрисдикция – это установленная законом совокупность правомочий по применению мер административного принуждения, в том числе мер административной ответственности. Установление этих мер – прерогатива федеральных и региональных органов государственной власти.

Дело в том, что, решая вопрос о компетентности государства в сфере установления административной ответственности, Консти-

туция Российской Федерации отнесла к совместному ведению Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод человека и гражданина; административное и административно-процессуальное законодательство (п. «б», «к» ч. 1 ст. 72).

Согласно ст. 1.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, органы местного самоуправления правомочиями в сфере установления административной ответственности не обладают. Однако они обладают отдельными полномочиями по применению мер административной ответственности. Это явствует из анализа ст. 1.3-1.3.1 и ст. 3.2 КоАП РФ.

Законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению следующих вопросов: создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности; определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации.

Далее в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ (например, за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль) или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля.

При этом сами исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления административные наказания не налагают. Данными полномочиями обладают специально созданные органами местного самоуправления органы административной юрисдикции.

Указанные юрисдикционные органы могут применять только два вида административных наказаний (предупреждение и административный штраф).

А вот процессуальный порядок применения административных наказаний строго регламентирован разделом IV КоАП РФ.

Так как рассматриваемый вид деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления должен быть направлен в первую очередь на защиту прав и законных интересов граждан, проживающих на территории муниципального образования, то это требует выяснения определенных вопросов.

Начнем с правового статуса органов и должностных лиц, обладающих полномочиями по применению административных наказаний в рассматриваемой сфере.

Часть 2 ст. 22.1 КоАП РФ предусматривает три вида коллегиальных органов административной юрисдикции, которые создаются на уровне муниципальных образований: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; административные комиссии, создаваемые в соответствии с законами субъектов Российской Федерации; иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

При этом административные комиссии включены в перечень органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

Поэтому федеральное законодательство ограничивается определением лишь места административных комиссий в системе органов административной юрисдикции. Уточнение их полномочий и организационной структуры происходит на региональном уровне.

В свое время административные комиссии занимали конкретное место в системе государственных органов, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями. Их компетенция по рассмотрению дел об административных правонарушениях была установлена ст. 186 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях¹.

В юридической литературе называются следующие особенности правового положения административных комиссий как элементов советской административно-юрисдикционной системы:

- комиссии являлись органами межведомственной компетенции и состояли при органах общей компетенции – исполкомах местных Советов. Для них не было характерно сочетание надзорных и юрисдикционных полномочий, как для большинства ведомственных, отраслевых органов административной юрисдикции. Они осуществляли исключительно юрисдикционные функции;
- комиссии рассматривали самые разнообразные дела, в отличие от ведомственных, отраслевых органов, которым присуща определенная специализация².

Правовую основу организации и деятельности административных комиссий составляло Положение об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских, сельских, поселковых Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных правонарушениях³.

Но в 1986 г. данное положение утратило силу и вплоть до принятия Конституции РФ, которая исключила местные органы власти из системы государственной власти, деятельность административных комиссий не имела надлежащей правовой основы.

К сожалению, и в настоящее время ни федеральное, ни региональное законодательство четко не определяют правовой статус административных комиссий⁴.

Дело в том, что административные комиссии имеют двойственную природу:

- административные комиссии, создаваемые при органах исполнительной власти местного самоуправления и обозначаемые как муниципальные органы административной юрисдикции⁵;
- административные комиссии, создаваемые при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁶.

Такая двойственность не случайна, ее порождают пробелы и противоречия действующего федерального и регионального законодательства.

Если исходить из того, что административные комиссии принадлежат к муниципальным органам, то порядок их формирования, а также иные вопросы организации и деятельности должны решаться на основании Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.⁷ Тем более, что п. 8. ст. 37 данного федерального закона предусматривает возможность создания отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной администрации.

Однако в юридической литературе подчеркивается, что несмотря на то, что административные комиссии являются негосударственными органами, регулирование их деятельности муниципальными органами незаконно⁸.

Это связывается с тем, что административные комиссии выполняют полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях, а данное полномочие не относится к вопросам местного значения и является государственной функцией.

Понимая необходимость создания административных комиссий, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, воспользовавшись ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁹, стали наделять полномочиями по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий органы местного самоуправления.

Делается это в разных формах. Одни субъекты Российской Федерации прямо наделяют данными полномочиями органы местного самоуправления в соответствующих законах¹⁰, другие только указывают в своем законодательстве на необходимость

принятия специального закона о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по формированию (созданию) и обеспечению деятельности административных комиссий¹¹.

Но помимо прочего, на уровень местного самоуправления должны передаваться в установленном порядке государственные полномочия по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, поскольку административные комиссии должны заниматься исключительно административно-юрисдикционной деятельностью. При этом, как мы уже говорили, эта деятельность относится исключительно к государственной.

Анализ правовой природы административных комиссий показывает, что в ее основе лежит правоохранительная функция государства, реализуемая путем осуществления государственных полномочий. Следовательно, полномочия, связанные с созданием административных комиссий, являются по своей сути государственными полномочиями, а сами комиссии – это государственные органы субъектов Федерации¹².

Чтобы органы местной администрации, не входящие в систему органов государственной власти, могли ее выполнять, они должны наделяться соответствующими государственными полномочиями. Об этом свидетельствует и то обстоятельство, что принятие законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях относится к ведению и расходным обязательствам субъектов Российской Федерации. Соответственно компетенция и расходные обязательства субъектов Российской Федерации предполагают и применение принятых законов¹³.

Данная проблема нашла свое отражение и в позиции Верховного Суда РФ. Согласно определению Верховного Суда РФ № 47-ГОЗ от 4 февраля 2004 г. «производство по делам об административных правонарушениях

и применение мер административного принуждения является выполнением государственных полномочий и не входит в компетенцию органов местного самоуправления, если выполнение этих полномочий законом субъекта Российской Федерации в установленном порядке не передано органом местного самоуправления»¹⁴.

Понимая сложность данной проблемы, многие субъекты Российской Федерации отказываются от создания административных комиссий, а в тех субъектах Российской Федерации, где они созданы, проводится работа по их упразднению. Например, Закон Калининградской области «Кодекс об административных правонарушениях» от 12 мая 2008 г. № 244¹⁵ в перечень субъектов административной юрисдикции не включил административные комиссии. В связи с упразднением административных комиссий в юридической литературе стал обсуждаться вопрос о том, обязательно или нет образование административных комиссий в субъектах Российской Федерации¹⁶.

Данные рассуждения противоречат действующему КоАП РФ, который четко относит административные комиссии к органам административной юрисдикции (ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ).

Поэтому можно с уверенностью сказать, что создание и функционирование административных комиссий является обязательным, в связи с этим необходимо активизироваться органам государственной власти субъектов Российской Федерации по принятию соответствующих законов.

Необходимо также отметить, что позиция Верховного Суда РФ также направлена на признание обязательности создания административных комиссий. Об этом сказано в определении Верховного Суда РФ от 4 июня 2008 г. № 64-ГОЗ-6: «...создание административных комиссий не может быть поставлено в зависимость от усмотрения субъекта Российской Федерации»¹⁷, поскольку это противоречит положениям КоАП РФ.

Внести ясность в правовую природу, порядок создания и функционирования административных комиссий может федеральный законодатель.

Поэтому мы согласны с мнением некоторых ученых о необходимости принятия базового Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности административных комиссий»¹⁸.

Итак, требования к порядку создания, наделения полномочиями, формам деятельности и видам административных комиссий на сегодняшний день – это прерогатива субъектов Российской Федерации, которые должны принять соответствующие законы. Такие законы, безусловно, затрагивают функционал исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, но в большей степени они затрагивают права и законные интересы граждан, проживающих на территории муниципальных образований.

Это обязывает исполнительные органы местной власти проводить работу по информированию граждан о деятельности административных комиссий, и в первую очередь о персональном составе административных комиссий, поскольку в соответствии со ст. 29.2–29.3 КоАП РФ члену коллегиального органа (коим и является административная комиссия) может быть заявлен отвод.

Кроме того, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления обязаны создавать условия для работы административных комиссий, в частности обеспечивать их помещениями, оргтехникой и формами некоторых процессуальных документов, а именно протоколов об административных правонарушениях.

Например, форма протокола об административном правонарушении утверждена постановлением администрации городского округа город Воронеж от 2 ноября 2010 г. № 1006¹⁹. Данным постановлением также утвержден перечень должностных лиц органов местного самоуправления городского округа город Воронеж, уполномоченных со-

ставлять протоколы об административных правонарушениях.

Все это относится не только к административно-юрисдикционной деятельности административных комиссий, но и других органов административной юрисдикции, территориально и (или) организационно входящих в состав или находящихся при органах исполнительной власти местного самоуправления.

Кстати, согласно словарю С. И. Ожегова, предлог «при» в числе прочих имеет следующие значения: подчиненное, подсобное и т.п. отношение к чему-нибудь, отнесенность к чему-нибудь²⁰.

В данном случае речь идет о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав и иных коллегиальных органах, которые КоАП РФ отнес к органам административной юрисдикции. Без освещения их правового статуса исследование административно-юрисдикционной деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления будет неполной.

По сравнению с административными комиссиями комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав имеют более «прозрачный» статус.

Это связано с тем, что данные комиссии не обладают межотраслевой компетенцией, а КоАП РФ определяет комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав следующим образом:

1) как органы административной юрисдикции, рассматривающие дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ;

2) как органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации²¹.

Согласно ст. 23.2 КоАП РФ комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела, предусмотренные ст. 5.35, 5.36, 5.37, 6.10, 20.22 КоАП РФ.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются на основании законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации²².

Органы местного самоуправления обладают полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на основании специальных законов субъектов Российской Федерации²³.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере показал следующее.

1. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются органами административной юрисдикции субъектов Российской Федерации (ко всему прочему это подтверждается тем, что ответственные секретари комиссий осуществляют свою деятельность на постоянной профессиональной основе и являются гражданскими служащими, замещающими должности государственной гражданской службы субъектов РФ).

2. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления могут только предлагать кандидатуру на должность председателя районных или городских комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В данном случае ни о какой административно-юрисдикционной деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в прямом смысле говорить не приходится.

Получается, что на сегодня исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления собственно юрисдикционными полномочиями (по рассмотрению дел об административных правонарушениях) не обладают.

Субъекты Российской Федерации могут наделять исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления отдельными полномочиями в административно-юрисдикционной сфере, например по созданию и организации юрисдикционных органов (которые им не подчиняются, как, например, ко-

миссии по делам несовершеннолетних и защите их права).

Эти полномочия касаются в основном персонального состава коллегиальных юрисдикционных органов, а также форм протоколов об административных правонарушениях и перечня лиц, уполномоченных их составлять.

Проведенный анализ законодательства субъектов Российской Федерации об административной ответственности показал, что нередко региональные законы относят к числу лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере благоустройства, в области окружающей природной среды и природопользования, строительства и транспорта, должностных лиц исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, их отраслевых и территориальных органов, муниципальных учреждений (эта возможность далее реализуется путем утверждения главой администрации перечня таких должностных лиц)²⁴.

Как мы видим, схема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в административно-юрисдикционной сфере очень неустойчива.

Субъекты Российской Федерации сами решают вопрос, насколько необходимо снабдить органы местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Это зависит, во-первых, от степени правового регулирования конкретной сферы федерального законодательством, и тогда региональные власти либо принимают свои законы в соответствии с федеральным законодательством, либо осуществляют опережающее правовое регулирование. Во-вторых, наделение органов местного самоуправления полномочиями в административно-юрисдикционной сфере связано с реализацией потребности в усилении регионального контроля силами муниципальных образований, и тог-

да опять же субъекты Российской Федерации принимают соответствующие законы и иные нормативные акты.

В заключение хотелось бы заметить, что, будучи выведены из системы органов государственной власти, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления

все равно остаются в системе государственно-властных отношений. При этом, осуществляя делегированные полномочия, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления действуют в русле общегосударственной административно-делiktной политики.

¹ См.: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. М., 2001.

² См.: Ключниченко А. П., Шергин А. П. Административные комиссии. М., 1975. С. 7–9.

³ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 13. Ст. 166.

⁴ См.: Макарец А. А. Административные комиссии в системе органов административной юрисдикции : правовой статус и проблемы повышения эффективности деятельности // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 17.

⁵ См.: Винаркевич И. Р., Полянский И. А. Административная ответственность (законодательство субъектов Российской Федерации) : учеб. пособие. Хабаровск, 2005. С. 147.

⁶ См.: О коллегиальных органах по рассмотрению дел об административных правонарушениях в городе Москве : закон г. Москвы от 18 декабря 2002 г. № 66 // Тверская, 13. 2003. 28 янв. ; Об административных комиссиях Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 22 апреля 2004 г. № 211-35 // Санкт-Петербургские ведомости. 2005. 5 июля.

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁸ См.: Хорьков В. Н. Актуальные проблемы законодательного регулирования деятельности административных комиссий // Правоведение. 2003. № 1. С. 82–83.

⁹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁰ Об административных комиссиях Республики Адыгея : закон Республики Адыгея от 9 января 2007 г. № 54 // Советская Адыгея. 2007. № 5. 13 янв.

¹¹ О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Республики Башкортостан по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий : закон Республики Башкортостан от 10 октября 2006 г. № 354-з // Республика Башкортостан. 2006. 17 окт.

¹² См.: Короткова О. И. О статусе административных комиссий и возмещении ущерба при признании незаконными их постановлений // Адвокат. 2016. № 2. С. 69–75.

¹³ См.: Замотаева Е. К. Проблемы статуса административных комиссий в аспекте разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 35.

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ № 47-Г03 от 4 февраля 2004 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁵ Кодекс об административных правонарушениях : закон Калининградской области от 12 мая 2008 г. № 244. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁶ См.: Масленников М. Я. Обстоятельная концепция необходима каждому региональному закону об административной ответственности // Административное право и процесс. 2007. № 6. С. 5.

¹⁷ Определение Верховного Суда РФ от 4 июня 2008 г. № 64-Г08-6. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹⁸ См.: Хорьков В. Н. Административные комиссии : быть или не быть? // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 15.

¹⁹ URL: http://www.voronezh-city.ru/administration/normative_base/detail/2451

²⁰ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1977. С. 538.

²¹ См.: Захарова О. С. Правовая природа административных комиссий и их место в системе органов административной юрисдикции // Юридические записки : гражданское общество и государство в России : обеспечение демократии и правомерности. Воронеж, 2006. Вып. 20. С. 47–62.

²² См.: О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области : закон Воронежской области от 26 июля 2006 г. № 13-ОЗ // Коммуна. 2005. 22 окт.

²³ См.: О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями по созданию и обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Воронежской области от 3 апреля 2006 г. № 29-ОЗ // Коммуна. 2006. 8 апр.

²⁴ См.: Ходукин Д. В. Вопросы законодательства об административной ответственности лиц, замещающих государственные должности // Закон и практика. 2014. № 3 (49). С. 30–38.

*Российский государственный университет
правосудия (Центральный филиал)*

Клепиков С. Н., кандидат юридических наук,
доцент, декан факультета повышения
квалификации судей, государственных гражданских
служащих судов и Судебного департамента

E-mail: sergeklepiko@yandex.ru

*Russian State University of Justice
(Central Branch)*

Klepikov S. N., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Dean of the Advanced Training
of Judges, Civil Servants of the Courts and Judicial
Department Faculty

E-mail: sergeklepiko@yandex.ru

С. В. Крамаренко

ПАО Сбербанк России

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Статья посвящена анализу основных проблем, связанных с практической реализацией института публичных слушаний в местном самоуправлении, выработаны предложения по совершенствованию правовых основ публичных слушаний.

К л ю ч е в ы е с л о в а: публичные слушания, муниципальная демократия, местное самоуправление, население муниципального образования.

PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF LEGAL BASIS OF PUBLIC HEARINGS IN MUNICIPALITIES

The article analyzes the main problems related to the practical implementation of the Institute of public hearings in local government, developed proposals to improve the legal framework of public hearings.

К e y w o r d s: public hearings, municipal democracy, local self-government, residents of local formations.

Поступила в редакцию 23 декабря 2016 г.

Российская муниципальная практика свидетельствует о повышении интереса граждан к активному участию в решении вопросов местного значения, в связи с чем в настоящее время возрастает необходимость в развитии эффективных и реально действующих форм непосредственной муниципальной демократии.

Условно в зависимости от характера правового результата принятого населением решения формы непосредственной муниципальной демократии, предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, можно разделить на две группы:

1) формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением;

2) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Одной из форм инициативной демократии является институт публичных слушаний. В Определении Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О указывается, что публичные слушания не являются формой осуществления власти населением (поэтому не обязательны для исполнения органом власти); их целью является выявление коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер (т.е. значимо мнение только группы лиц); конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта².

Однако в ряде муниципальных правовых актов имеются и иные суждения, например в Положении о порядке проведения публичных слушаний в муниципальном образовании г. Киров и Кировский район Калужской об-

ласти указано, что публичные слушания – это форма прямого волеизъявления граждан по вопросам местного значения, реализуемая путем обсуждения³.

Считаем, что такое определение института публичных слушаний является ошибочным, ведь по своей сути публичные слушания относятся к формам делиберативной муниципальной демократии, занимающей промежуточное место между прямой и представительной демократией местного самоуправления, решения, принимаемые на публичных слушаниях, носят рекомендательный характер.

Институт публичных слушаний помогает перейти от видения обсуждаемой проблемы с позиций исключительно личных интересов к вариантам решения, которые соответствовали бы интересам всего муниципального образования или по крайней мере большей части местного сообщества.

Публичные слушания как самостоятельная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления непосредственно регулируется на двух правовых уровнях – на уровне федерального законодательства и муниципальном уровне (в уставах муниципальных образований и положениях о порядке организации и проведения публичных слушаний, утверждаемых представительным органом местного самоуправления).

Говоря о практической реализации института публичных слушаний, можно констатировать, что в настоящее время существует ряд проблем, связанных с их организацией и проведением⁴.

Необходимо отметить, что, как правило, в муниципальных правовых актах, регулирующих порядок проведения публичных слушаний, вопрос о времени проведения слушаний не урегулирован совсем, как, например, в городском округе Саранск⁵, либо публичные слушания проводятся только в рабочее время. Сложившаяся ситуация лишает значительную часть местного сообщества права на участие в осуществлении местного самоуправления, так как основная часть активно-

го и дееспособного населения муниципального образования в рабочие дни находится на работе или учебе. Вместе с тем имеются и положительные примеры. Так, в г. Новошахтинск публичные слушания могут проводиться в выходные и рабочие дни. Время проведения публичных слушаний в будние дни не может быть назначено ранее 17 часов местного времени⁶. Считаем, что подобный опыт проведения публичных слушаний следует распространить на все муниципальные образования, так как это повысит интерес к участию в осуществлении местного самоуправления и будет свидетельствовать о заинтересованности органов местного самоуправления в выявлении мнения местного сообщества, что в конечном итоге может повысить доверие граждан к местным чиновникам.

Публичные слушания, как правило, проводятся в форме собраний, на которые приглашаются эксперты, представители общественности, депутаты и должностные лица органов местного самоуправления, представители средств массовой информации и заинтересованные граждане.

Как справедливо отмечает Н. В. Винник, существующая нормативная база публичных слушаний в большинстве муниципальных образований не позволяет варьировать процедуру их проведения в зависимости от характера рассматриваемого вопроса. Это снижает эффективность института публичных слушаний, делая его в значительной мере формальным⁷.

Действительно, еще одной немаловажной проблемой является проблема реализации итогов публичных слушаний, ведь зачастую решение, принимаемое органами местного самоуправления, является диаметрально противоположным результатам публичных слушаний, что превращает сам институт публичных слушаний в фикцию.

При этом принятие решений вопреки оценке, высказанной на публичных слушаниях, как правило, объясняется субъективностью населения, невладеванием всем объемом

необходимой информации, в том числе технических и прочих характеристик проектной и иной документации, особенностей построения бюджетной системы муниципального образования и экологической ситуацией, неспособностью принимать решения с общепользовательских позиций и т.д.

В ряде муниципальных образований, как, например, в муниципальном образовании г. Саратов⁸, предусмотрено, что итоговый документ (заключение о результатах публичных слушаний) принимается простым большинством голосов от числа зарегистрированных участников публичных слушаний и подписывается председателем и секретарем публичных слушаний. Указанный итоговый документ публичных слушаний представляется органу или должностному лицу, принявшему решение о проведении публичных слушаний. То есть итоговый документ по результатам публичных слушаний принимает непосредственно население, принявшее участие в данных публичных слушаниях, что представляется вполне логичным.

В других муниципальных образованиях, например в г. Воронеж⁹, заключение о результатах публичных слушаний составляет рабочая группа (в случае проведения публичных слушаний по инициативе представительного органа), а при организации публичных слушаний по инициативе главы муниципального образования – рабочий орган. В указанном заключении отражаются выраженные позиции жителей городского округа г. Воронеж и рекомендации рабочей группы, сформулированные по результатам публичных слушаний.

Интересен пример оценки результатов публичных слушаний, проведенных 1 декабря 2016 г. в городском округе г. Воронеж по вопросу отмены прямых выборов главы города.

До проведения публичных слушаний в ноябре 2016 г. был проведен опрос общественного мнения, по результатам которого 10 % горожан выразили свое согласие с инициативой по отмене выборов мэра г. Вороне-

жа, 6 % скорее поддерживают эту инициативу, 12 % скорее не поддерживают, 39 % категорически против, а 26 % опрошенных вообще не интересуется данной темой¹⁰.

На проводимых 1 декабря 2016 г. публичных слушаниях большинство граждан высказалось против отмены выборов мэра¹¹. Однако в своем заключении, составленном по результатам публичных слушаний, рабочая группа рекомендовала депутатам Воронежской городской Думы принять изменения в Устав городского округа город Воронеж и отменить выборы главы городского округа город Воронеж, при этом в указанном заключении полностью отсутствовала информация о том, что большинство участников публичных слушаний выразили свое несогласие с отменой выборов мэра.

Признавая, что вопрос о способе избрания/назначения главы муниципального образования является дискуссионным, считаем необходимым согласиться с мнением С. В. Бурмистрова, согласно которому институт публичных слушаний призван обеспечивать согласование интересов государства, общества с интересами отдельных лиц. Поэтому органам местного самоуправления, несмотря на то что результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер, следует достигать компромисса при принятии решений, которые были предметом обсуждения на местном уровне, поскольку принятие непопулярных решений ведет к утрате доверия власти, отсутствию поддержки населением, снижению активности населения при осуществлении местного самоуправления, что недопустимо¹².

Также считаем необходимым отметить, что именно за населением муниципального образования действующим законодательством закреплено право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления на своей территории, и представительный орган должен при решении подобных вопросов использовать максимально возможное количество разнообразных кон-

сультационных процедур, отражающих мнение местного сообщества, а в случае явного несогласия с принимаемым решением по вопросу изменения способа избрания органа местного самоуправления – выносить данный вопрос на местный референдум.

Интересным представляется эксперимент по организации и проведению публичных слушаний с использованием общегородских сервисов, проводимый в г. Москве. Согласно постановлению Правительства Москвы от 8 октября 2015 г. № 653-ПП (в ред. от 22.11.2016) в период с 22 ноября 2016 г. по 1 июля 2017 г. в г. Москве¹³ публичные слушания будут проводиться с использованием общегородских информационных сервисов, в том числе создаваемых в рамках проекта «Активный гражданин», включая использование сайта проекта «Активный гражданин» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, мобильного приложения проекта «Активный гражданин» и иных информационных сервисов, используемых для обеспечения функционирования проекта «Активный гражданин» (а также с использованием государственной информационной системы «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы» и других общегородских информационных систем и ресурсов. Уполномоченными органами по проведению публичных слушаний являются Городская комиссия по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы и окружные комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы. Участники публичных слу-

шаний вправе в течение 7 календарных дней со дня проведения собрания участников публичных слушаний представлять, в том числе с использованием проекта «Активный гражданин» и Портала государственных и муниципальных услуг, свои аргументированные предложения и обоснованные замечания для включения в протокол публичных слушаний. Необходимо отметить, что заключение о результатах публичных слушаний будет в обязательном порядке содержать аргументированные выводы и рекомендации о целесообразности или нецелесообразности учета предложений и замечаний, поступивших от участников публичных слушаний.

Полагаем, что подобный пример проведения публичных слушаний необходимо распространить и в муниципальных образованиях, так как такой порядок проведения публичных слушаний решает если не все, то большинство организационных проблем, существующих сегодня.

В заключение можно сделать вывод о достаточно низком качестве правового регулирования института публичных слушаний на муниципальном уровне в настоящее время. Для дальнейшего развития данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления необходимо более детально на уровне соответствующего муниципального образования урегулировать процесс организации и проведения публичных слушаний, делая его более прозрачным и реально действующим, для чего необходима деятельная заинтересованность как органов местного самоуправления, так и населения соответствующего муниципального образования.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербург» :

определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

³ О Положении «О публичных слушаниях в муниципальном районе «город Киров и Кировский район» : решение районной Думы МО «г. Киров и Кировский район» от 14 февраля 2008 г. № 207 (в ред. от 24.11.2016) // Знамя труда. 2008. 1 марта.

⁴ См.: Об организационных проблемах проведения публичных слушаний см.: Мухачев И. В., Агамоков Б. Б. Онлайн-обсуждение проекта устава муниципального образования, его изменений и дополнений // Общество и право. 2012. № 4(41). С. 73–76 ; Холопов В. А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 20–24 ; Ларина Н. В. Публичные слушания через призму общественных обсуждений // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 63–69.

⁵ См.: Об утверждении Положения о порядке проведения публичных слушаний в городском округе Саранск : решение Саранского городского Совета депутатов от 12 октября 2005 г. № 160 // Вечерний Саранск. Спецвыпуск. 2005. 17 окт.

⁶ См.: Об утверждении Положения «О публичных слушаниях в муниципальном образовании «Город Новошахтинск» : решение Новошахтинской городской Думы от 3 октября 2016 г. № 272 // Новошахтинский вестник. № 171. Часть IV. 2016. 3 окт.

⁷ См.: Винник Н. В. Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 20–23.

⁸ См.: О Положении о публичных слушаниях в муниципальном образовании «город Саратов» : решение Саратовской городской Думы от 16 ноября 2005 г. № 65-633 // Саратовская панорама Спецвыпуск. 2005. 17 нояб.

⁹ См.: Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в городском округе город Воронеж : решение Воронежской городской Думы от 26 октября 2005 г. № 170-II (в ред. от 28.10.2015) // Воронежский курьер. 2005. 26 нояб.

¹⁰ См. подробнее: Выжutowич В. Много званных, но мало избранных // Рос. газета. 2016. 24 нояб.

¹¹ По данным сайта информационного агентства REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2212506.html>

¹² См. подробнее: Бурмистрова С. А. Правовое значение публичных слушаний в области градостроительной деятельности // Вестник Южно-Урал. гос. ун-та. Серия: Право. 2013. № 3. С. 60.

¹³ О проведении в городе Москве эксперимента по организации и проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности с использованием общегородских информационных сервисов (вместе с «Порядком проведения в городе Москве эксперимента по организации и проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности с использованием общегородских информационных сервисов») : постановление Правительства Москвы от 8 октября 2015 г. № 653-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. 13 окт.

ПАО Сбербанк России

Крамаренко С. В., кандидат юридических наук,
старший юрисконсульт

E-mail: kramarenkosvetlana@yandex.ru
Тел.: 8-951-554-14-01

PJSC Sberbank of Russia

Kramarenko S. V., Candidate of Legal Sciences,
Senior Legal Counsel

E-mail: kramarenkosvetlana@yandex.ru
Tel.: 8-951-554-14-01

О. Л. Подкопаева

Администрация городского округа г. Воронеж

КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются вопросы осуществления контроля органами местного самоуправления как в отношении друг друга, так и в отношении иных субъектов, уточняется понимание муниципального контроля и его соотношение с внутрисистемной контрольной деятельностью органов муниципальной власти, рассматриваются направления и формы контрольной деятельности представительного органа муниципального образования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, муниципальный контроль, внутрисистемный контроль органов местного самоуправления, вопросы местного значения, контрольно-счетный орган муниципального образования, формы контрольной деятельности.

CONTROL ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT ORGANS

The article considers the issues of control of local authorities in relation to each other and in relation to other subjects, clarifies the understanding of municipal control and its relationship with internal control activities of the municipal authorities, deals with the direction and monitoring activities of the representative body of municipal formation.

K e y w o r d s: local government, municipal control, internal control of local governments, local issues, control and accounting body of the municipality, forms of control activities.

Поступила в редакцию 23 декабря 2016 г.

Местное самоуправление как институт публичной власти впервые в нашей стране получил конституционное закрепление в 1993 г. Конституция Российской Федерации предусматривает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12). Кроме того, установлено, что местное самоуправление, его органы самостоятельно решают вопросы местного значения, в том числе управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют

охрану общественного порядка, решают иные местные вопросы (ст. 130, 132).

За прошедшее время местное самоуправление стало неотъемлемой частью российской государственности, была создана необходимая правовая основа его деятельности, укрепилась экономическая и финансовая база муниципалитетов. Сформировалась система органов местного самоуправления, которые в границах муниципальных образований осуществляют муниципальную управленческую деятельность.

Одной из составляющих любой управленческой деятельности, в том числе местного самоуправления, является осуществ-

вление контроля. В словаре русского языка С. И. Ожегова контроль определяется как проверка, а также наблюдение с целью проверки¹. Как правильно отмечает М. В. Масловская, в современной научной литературе отсутствует единство подходов к определению сущности контроля, дискуссионный характер носит и вопрос соотношения контроля и надзора. Контроль чаще всего рассматривают в неразрывной связи с управлением как неотъемлемую составляющую процесса принятия и реализации управленческих решений². В этом аспекте контроль называют одной из функций управления, направленной на обеспечение законности, целесообразности управленческих действий.

Исходя из того, что на местном уровне решается большой комплекс вопросов жизнеобеспечения населения, проблемы, связанные с осуществлением контроля за деятельностью субъектов местного самоуправления, а также с их собственной контрольной деятельностью, являются актуальными как для правовой науки, так и для правоприменительной практики. Контроль за органами и должностными лицами местного самоуправления осуществляется представителями государственной власти (государственный контроль), организациями гражданского общества (общественный контроль). Эти виды контроля условно можно назвать внешними по отношению к системе местного самоуправления. Кроме того, сами органы и должностные лица местного самоуправления наделены правом осуществлять контроль. Причем можно говорить о внутрисистемном контроле, когда одни органы местного самоуправления контролируют другие органы местного самоуправления в одном муниципальном образовании, и о контроле со стороны органов местного самоуправления в отношении других организаций и лиц, т.е. о внешнем контроле. Например, С. М. Зырянов отмечает, что по признаку объекта контроля оказывается, что муниципальный контроль

может осуществляться внутри системы органов местного самоуправления, в пределах сферы муниципального хозяйства (в отношении муниципальных предприятий и учреждений), во внешней сфере (в отношении всех организаций и граждан)³.

В нормативных правовых актах муниципальным контролем называют контроль со стороны органов местного самоуправления за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В ст. 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ⁴ дается следующее определение: «Муниципальный контроль – деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами».

В связи с этим возникает вопрос, можно ли применять в официальных документах термин «муниципальный контроль» при осуществлении контрольной деятельности органами местного самоуправления в отношении друг друга. Иными словами, можно ли

считать синонимами понятия «муниципальный контроль» и «контроль органов местного самоуправления». Сначала проанализируем положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), чтобы выяснить, в каких случаях в нем говорится об осуществлении внутрисистемного контроля органами местного самоуправления и о том, в каких формах он осуществляется.

В ч. 3 ст. 34 сказано, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, *подконтрольность* органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Об исключительной компетенции представительного органа идет речь в ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ. На основе п. 9 ч. 10 этой статьи можно установить, что *контроль* за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления *полномочий по решению вопросов местного значения* относится к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления.

Возникает вопрос, относится ли к компетенции представительного органа местного самоуправления контроль за осуществлением полномочий по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, которые предусмотрены в ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ? Кроме того, в этих статьях сказано, что органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 настоящего Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами. И будет ли в этом случае осуществле-

ние данного контроля исключительным правом представительного органа?

Если взять за основу положения ч. 4.1 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ о том, что органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 настоящего Федерального закона, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий, то получается, что сам представительный орган должен определить порядок осуществления этого контроля. Наверное, будет логично, если контрольные полномочия в этом случае он закрепит за собой по аналогии с осуществлением контроля по решению вопросов местного значения.

Далее в ч. 5 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о том, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Часть 6.1 ст. 37 этого закона предусматривает, что глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования.

В муниципальных образованиях, как сказано в ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ, в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовывать контрольно-счетный орган муниципального образования. Исходя из предыдущих рассуждений, можно предположить, что он, как орган местного самоуправления, должен быть подконтролен представительному органу муниципального образования. Вместе с тем, если обратиться к положениям Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных обра-

зований» от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ⁵, то в нем ничего не говорится о подконтрольности данных органов представительным органам. Так, в ст. 3 данного закона предусмотрено следующее:

«3. Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации и контрольно-счетный орган муниципального образования подотчетны соответственно законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации или представительному органу муниципального образования (далее также – законодательные (представительные) органы).

4. Контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно».

Получается, что на основании данного закона представительный орган местного самоуправления не может контролировать контрольно-счетный орган муниципального образования, речь идет только о его подотчетности. Это положение закона может быть объяснено следующим образом. Статья 35 Федерального закона № 131-ФЗ говорит о контроле представительного органа за осуществлением полномочий по решению вопросов местного значения. А контрольно-счетный орган муниципального образования не решает вопросы местного значения, он исполняет *функцию внешнего финансового контроля*. Его законодательно установленные полномочия связаны только с реализацией данной функции. Из этого можно сделать вывод, что другие органы местного самоуправления подконтрольны представительному органу муниципального образования не по всем вопросам, а только по решению вопросов местного значения.

Однако и в этом случае необходимо сделать определенные уточнения. В ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ говорится:

«3. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления,

наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования».

С учетом содержания ст. 77 выходит, что контроль, осуществляемый одними органами местного самоуправления в отношении других органов местного самоуправления, может быть не только по вопросам реализации вопросов местного значения, но и за соответствием их деятельности муниципально-правовым актам, а именно уставу муниципального образования и решениям представительного органа. Возникает следующий вопрос: могут ли все-таки представительные органы местного самоуправления контролировать контрольно-счетный орган на предмет соответствия его деятельности названным муниципальным правовым актам или не могут? Какой закон в этом случае будет более приоритетным – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», допускающий такую возможность, или Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», закрепляющий организационную и функциональную независимость контрольно-счетных органов?

По правилам конкуренции общих и специальных норм приоритет принадлежит специальным нормам, в данном случае нормам закона о статусе контрольно-счетных органов. Но в ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской

Федерации, настоящему Федеральному закону применяются Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон.

Поэтому считаем, что в силу своего положения в структуре органов местного самоуправления представительный орган все же обладает правом контроля за контрольно-счетным органом, если его деятельность будет противоречить уставу и иным решениям представительного органа. Организационной и функциональной независимостью этот орган обладает только в отношении своей специальной функции – функции финансового контроля. В остальных вопросах он должен рассматриваться как орган местного самоуправления, подконтрольный представительному органу.

Интересно уточнить, как вопросы осуществления контроля определяются в уставах Воронежа и соседних городов. Так, в ч. 2 ст. 28 Устава городского округа город Воронеж⁶ предусмотрено, что городская Дума подотчетна и *подконтрольна только населению города*. Все иные органы и должностные лица местного самоуправления городского округа подотчетны и подконтрольны населению непосредственно, а также городской Думе по всем вопросам их деятельности. То есть в Воронеже правом контроля за всеми органами местного самоуправления по всем вопросам их деятельности наделена только городская Дума (представительный орган местного самоуправления), ее же саму другие органы муниципальной власти контролировать не могут. Право контроля за городской Думой есть только у населения города.

Похожие нормы закреплены в уставах и других городов. Так, в Уставе городского округа город Белгород, в ч. 2 ст. 26 сказано: «Совет депутатов города Белгорода подотчетен и подконтролен населению города»⁷. Часть 1 ст. 12 Устава города Орла говорит: «Орловский городской Совет народных депутатов подотчетен и подконтролен населению города Орла»⁸.

В то же время в Уставе городского округа город Липецк нет аналогичной нормы, а статья о полномочиях городского Совета повторяет положения Федерального закона № 131-ФЗ⁹. В Уставе города Курска¹⁰ также ничего не сказано о подконтрольности представительного органа, в нем в ч. 1 ст. 34 называется следующее полномочие Курского городского Собрания:

«9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления города Курска полномочий по решению вопросов местного значения города Курска». Кроме того, в Уставе Курска есть отдельная ст. 35 о контрольных функциях Курского городского Собрания, такой статьи в других упомянутых выше уставах нет. В этой статье определено, что Курское городское Собрание самостоятельно или через создаваемые им органы осуществляет контроль:

- 1) за исполнением бюджета города Курска;
- 2) выполнением планов и программ развития города Курска;
- 3) реализацией правовых актов Курского городского Собрания;
- 4) соответствием деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления города Курска настоящему Уставу и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам Курского городского Собрания;
- 5) управлением и распоряжением муниципальной собственностью города Курска;
- 6) деятельностью руководителей муниципальных предприятий и учреждений;
- 7) соблюдением порядка учета и распределения муниципального жилого фонда.

Уточнены формы осуществления контроля. Так, контроль за объектами, указанными в п. 2–5, 7 осуществляется Курским городским Собранием в форме депутатских запросов, заслушивания должностных лиц Администрации города Курска на заседаниях Курского городского Собрания, заслушива-

ния решений временных комиссий, рабочих групп, созданных Курским городским Собранием с целью реализации его контрольных функций.

Контроль за объектом, указанным в п. 1, осуществляется в форме заслушивания отчетов о результатах проверок, проведенных создаваемыми Курским городским Собранием органами муниципального финансового контроля, и в иных формах в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, другим федеральным законодательством и принимаемыми в соответствии с ними законами Курской области, настоящим Уставом и иными муниципальными правовыми актами города Курска.

Контроль за объектом, указанным в п. 6, осуществляется в форме заслушивания отчетов о деятельности руководителей муниципальных предприятий и учреждений на заседаниях Курского городского Собрания, его органов.

В данной статье закрепляется, что должностные лица органов местного самоуправления города Курска, муниципальных предприятий и учреждений по запросу Курского городского Собрания, его органов обязаны предоставить отчет о своей деятельности.

Осуществляя контрольную деятельность, Курское городское Собрание вправе выразить недоверие должностным лицам органов местного самоуправления города Курска, в назначении которых на должность Курское городское Собрание приняло участие в соответствии с Уставом, и вносить предложения главе Администрации города Курска об освобождении должностных лиц Администрации города Курска, муниципальных предприятий и учреждений от занимаемой должности.

Как мы видим, в федеральном законодательстве, а также в уставах муниципальных образований в отношении осуществления контроля одних органов местного самоуправления за деятельностью других органов не употребляется термин «муниципальный контроль», за исключением муниципального

финансового контроля, который может осуществляться органом внешнего финансового контроля – контрольно-счетным органом муниципального образования в отношении других органов местного самоуправления. Так, в ч. 1 ст. 266.1 Бюджетного кодекса РФ¹¹ сказано, что объектами государственного (муниципального) финансового контроля являются главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета.

В проекте Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹² предлагается следующее определение: «Муниципальный контроль – деятельность органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в пределах территории соответствующего муниципального образования, направленная на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями обязательных требований, установленных муниципальными правовыми актами (в случаях, предусмотренных федеральными законами, также нарушений иных обязательных требований), принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами с учетом требований к организации и осуществлению

муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности, определенных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принятыми в их исполнение нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации».

Как вытекает из данного определения, осуществление контрольной деятельности

одних органов местного самоуправления, прежде всего представительных, в отношении других органов местного самоуправления не подпадает под понятие «муниципальный контроль». Поэтому необходимо отличать друг от друга самостоятельные понятия «внутрисистемная контрольная деятельность органов местного самоуправления» и «муниципальный контроль».

¹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1981. С. 259.

² См.: Масловская М. В. О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 4.

³ См.: Зырянов С. М. Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал рос. права. 2009. № 11. С. 30.

⁴ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ URL: <http://www.gorduma-voronezh.ru/ustav.html>

⁷ URL: <http://www.bel.ru>

⁸ URL: <http://www.orelgorsovet.ru>

⁹ URL: <http://www.sovetskaya22.ru>

¹⁰ URL: <http://glava-kurska.ru>

¹¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=19023>

Администрация городского округа г. Воронеж

Подкопаева О. Л., заместитель начальника
отдела по осуществлению контроля
в сфере торговли управления административно-
технического контроля

E-mail: ya85@bk.ru
Тел.: 8-904-213-55-65

Administration of City District Voronezh

Podkopaeva O. L., Deputy Head
of the Department for Supervision in the Field
of Trade Management Technical and Administrative
Control

E-mail: ya85@bk.ru
Tel.: 8-904-213-55-65

С. В. Судакова

Воронежский государственный аграрный университет
имени императора Петра I

ЭФФЕКТИВНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ УСЛОВИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

В статье проводится анализ наиболее сложных проблем организации местного самоуправления на уровне сельских поселений и рассматриваются правовые варианты их решения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, сельское поселение, сельская территория, муниципальная реформа, проблемы.

THE EFFECTIVE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN INDESPENSABLE CONDITION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES

The article presents the analysis of the most difficult problems of organization of local self-government at the village level and considers the legal versions of their solutions.

К е y w o r d s: local self-government, village, rural territories, municipal reform, problems.

Поступила в редакцию 23 декабря 2016 г.

Устойчивое развитие сельских территорий современной России – тема злободневная и сложная. На протяжении многих лет именно это является официально продекларированной целью государственной политики и идеалом целого комплекса реформ, затрагивающих глубокую отечественную провинцию.

В Российской Федерации на разных уровнях власти принимаются многочисленные концепции и целевые программы по государственной поддержке сельских территорий. Например, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р была утверждена «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Россий-

ской Федерации на период до 2030 года» (далее – Стратегия-2030).

Положения данной Стратегии являются продолжением идейных основ Концепции устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р. До 2013 г. главным инструментом реализации концептуальных идей развития сельских территорий являлась федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года», утвержденная постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2002 г. № 858 «О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года»¹.

В Стратегии-2030 неоднократно подчеркивается, что сельские поселения и сель-

ское хозяйство имеют важнейшее ресурсообразующее значение для государства, без успешного и правильного освоения сельских территорий жизнь российского общества невозможна.

Согласно программным документам, сегодня Российская Федерация подразумевает под «устойчивым развитием сельских территорий» их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель².

Между тем в декабре 2016 г. эксперты Центра экономических и политических реформ (далее – ЦЭПР) опубликовали на своем официальном сайте результаты многоаспектного исследования современной сельской жизни. Этот материал представлен в достаточно объемном формате и имеет довольно пессимистичное название: «Россия – страна умирающих деревень». Данное исследование сразу породило множество дискуссий среди экономистов, юристов, социологов, представителей СМИ и обычных граждан о вероятности обозначенных в нем прогнозов³.

Эксперты ЦЭПР констатируют следующие неутешительные факты:

1) стабильная депопуляция сельского населения в течение последних 15–20 лет, вызванная как естественным демографическим кризисом, так и масштабным миграционным оттоком;

2) социально-экономические проблемы сельских территорий, приводящие к ухудшению уровня жизни сельчан и повышению уровня безработицы;

3) невысокая доступность объектов социальной инфраструктуры (образовательной, медицинской, досуговой, транспортной) и основных услуг (прежде всего, государственных и муниципальных), а также комфортных жилищных условий, и недостаточная обеспеченность сельчан жилищно-коммунальными

благами. При этом эксперты ЦЭПР обращают особое внимание на существующий парадокс: если «оптимизацию» объектов социальной инфраструктуры зачастую обосновывают снижением численности населения, то, в свою очередь, именно закрытие этих учреждений является одной из важнейших причин дальнейшего, еще более быстрого оттока сельского населения в города. Стоит отметить, что «оптимизация» объектов социальной инфраструктуры идет гораздо более быстрыми темпами, чем уменьшается численность сельского населения и прекращают свое существование сельские населенные пункты. Таким образом, это ситуация замкнутого круга, когда сельские населенные пункты вместе с закрытием школы или медицинских учреждений лишают последней надежды на будущее»;

4) общее направление государственной политики, ведущее к концентрации финансов, рабочих мест и, как следствие, населения в столице и других крупных городах (преимущественно в региональных центрах)⁴.

Вышеобозначенные проблемы общеизвестны. Возникает вопрос: возможно ли еще изменить ситуацию в лучшую сторону? И какие механизмы для этого необходимо использовать?

Думается, что улучшить жизнь российского села все-таки можно. Но для этого нужна, с одной стороны, политическая воля, а с другой – комплекс поступательных, взаимосвязанных реформ, направленных на укрепление местных бюджетов и расширение системы их доходных источников, «здоровая» оптимизация муниципального управления на селе, активизация конструктивной социальной активности сельчан в русле доступных им форм прямой муниципальной демократии, привлечение инвестиций, поддержка не только крупных сельхозпроизводителей, но и популяризация крестьянско-фермерских хозяйств, развитие социальной инфраструктуры села и привлечение на эти территории молодых кадров.

Рассмотрим вышеуказанные аспекты более подробно.

Организация местного самоуправления на сельских территориях – это сложный процесс, сосредоточивший в себе целый ряд взаимосвязанных элементов. Важно, чтобы местное самоуправление обеспечило максимальное сближение интересов органов муниципальной власти и населения. Ведь именно на местных органах власти лежат важнейшие функции координации. Федеральный центр не раз видел целью своей работы оптимизацию и совершенствование системы компетенции местного самоуправления, создание правовых и организационных условий для соответствия объема полномочий местных органов власти реальным финансово-экономическим ресурсам муниципалитетов (особая острота проблемы в данном случае наблюдается у сельских поселений)⁵. Президент Российской Федерации Владимир Путин не раз ставил эти задачи перед Федеральным Собранием, Правительством РФ, Конгрессом муниципальных образований, Всероссийским советом местного самоуправления и иными заинтересованными структурами и во многих своих выступлениях неоднократно подчеркивал, что муниципальная власть должна быть устроена так, чтобы любой гражданин мог «дотянуться до нее рукой». По мнению Президента РФ, «важно законодательное уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой и финансово самостоятельной власти на местах... Сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны... Через механизмы выборов во власть должны приходиться подготовленные, целеустремленные и профессиональные люди, готовые ответственно исполнять свои должностные обязанности. Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, не сбалансированы. Отсюда часто

неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы»⁶.

Реакцией законотворческих и исполнительных органов государственного управления Российской Федерации на такую позицию Президента В. Путина стал новый виток муниципальной реформы, затронувший и село. С мая 2014 г. Федеральным законом № 136-ФЗ⁷ установлен отдельный перечень вопросов местного значения для сельских поселений, при этом данный перечень подвергся существенному сокращению. Казалось бы, очевидно, что на уровне сельских поселений целесообразно решать именно те вопросы, реализация которых имеет первоочередное значение для полноценного жизнеобеспечения населения сельских территорий и может быть осуществлена при непосредственном активном участии самих жителей⁸. Иные инфраструктурные и финансово-затратные вопросы местного значения переданы в компетенцию муниципального района. Но поскольку в различных регионах Российской Федерации существует дифференциация сельских поселений в зависимости от их социально-экономических возможностей и демографического потенциала, поэтому действующая редакция Федерального закона № 131-ФЗ⁹ предусматривает возможность закрепления законами субъектов РФ и уставами муниципальных районов за сельскими поселениями и других более ресурсоемких вопросов местного значения, актуальных уже для компетенции городских поселений. Законодательство субъектов РФ передает в ведение сельским поселениям, например, такие вопросы местного значения:

– обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и ликвидации последствий этих преступлений в границах поселения;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;

- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

- участие в организации деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов;

- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

- предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности.

Данная практика актуальна для большинства регионов России. Примером могут служить: Республика Коми¹⁰, Республика Татарстан¹¹, Белгородская¹², Ивановская¹³, Воронежская¹⁴, Липецкая¹⁵ области и многие другие субъекты Федерации.

Таким образом, с введением в действие Федерального закона № 136-ФЗ тасование полномочий между поселенческим и районным уровнями муниципальной власти не только не прекратилось, но в некоторой сте-

пени даже усилилось. Примером обострения ситуации могут служить следующие казусы.

Так, жители сельского поселения Оленинского района Тверской области не смогли реализовать проект по ремонту Дома культуры, поскольку полномочия по созданию условий для организации досуга и обеспечению жителей поселения услугами организации культуры переданы в компетенцию муниципального района. А вот жители Погорельского сельского поселения Зубцовского района той же Тверской области, напротив, смогли профинансировать ремонт сельского клуба, но уже посредством реализации программы поддержки местных инициатив¹⁶.

Данные примеры, прежде всего, свидетельствуют о том, что предложенный федеральным законодателем минимум вопросов местного значения для сельских поселений как оптимальный на самом деле таковым не является.

Местные органы власти поселенческого уровня не могут восприниматься населением как дееспособные управленческие структуры, если они не несут ответственность и не могут оперативно решить проблемы в сфере предоставления транспортных услуг, осуществления муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог, поддержки местного традиционного народного творчества, содержания мест захоронения и т.п.

Поскольку в состав муниципального района входят несколько поселений, то оперативно и равномерно решать данные насущные вопросы районные власти не могут в силу вполне понятных финансово-экономических и организационных причин.

В соответствии со ст. 61.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации в бюджеты сельских поселений подлежат зачислению налоговые доходы от земельного налога – по нормативу 100 % и налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %. Помимо доходов от местных налогов, в бюджеты сельских поселений подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федераль-

ных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц – по нормативу 2 %;
- единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 30 %;
- государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления сельского поселения, уполномоченными в соответствии с законодательством РФ на совершение данных действий, – по нормативу 100 %;
- государственной пошлины за выдачу органом местного самоуправления сельского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, в случае отнесения дорожной деятельности к вопросам местного значения – по нормативу 100 %¹⁷.

Конечно, для полноценного развития сельских территорий в условиях современной России этих средств явно недостаточно. Необходимо еще более значительное расширение собственных доходных источников местных бюджетов поселенческого уровня.

Одним из наиболее рациональных предложений в этом направлении являются идеи отечественных правоведов о необходимости перечисления в местные бюджеты значительной части отчислений от налога на доходы физических лиц¹⁸. Считаем, что в бюджеты сельских поселений целесообразно зачислять доходы от НДФЛ по нормативу не менее 30 % (причем зачисляться данные поступления должны не по месту фактического проживания налогоплательщика, а по месту его регистрации). Ведь именно по месту регистрации чаще всего граждан и члены его семьи получают большинство муниципальных и иных социальных услуг. Конечно, это одна из кардинальных мер перераспределения бюджетных доходов, к которой идеоло-

ги государственной политики, очевидно, пока еще не готовы. Но такой шаг действительно поможет укрепить нестабильные местные бюджеты и в более короткие сроки преодолеть миграционный отток с сельских территорий.

Следующим важным шагом на пути усиления финансовых возможностей местных бюджетов сельских поселений может стать зачисление в эти бюджеты нормативов отчислений от единого сельскохозяйственного налога не менее 50 %. Эту идею еще в 2013 г. инициировали разработчики проекта «Основ стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период»¹⁹. Однако она до сих пор не реализована должным образом.

Кроме того, в процессе местного самоуправления на территории сельского поселения целесообразно использовать такой специфический источник неналоговых доходов местных бюджетов, как средства самообложения граждан. Этот вид неналоговых доходов предусмотрен ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ. Закон понимает под средствами самообложения разовые платежи граждан, произведенные гражданами для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей муниципалитета и для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования указанных платежей решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Говоря о ценности и роли данных механизмов пополнения местных бюджетов, Г. К. Лапушинская, например, обращает внимание на то, что механизмы самообложения, с одной стороны, позволяют выявить наиболее острые проблемы, в решение которых граждане готовы вкладывать личные средства, а с другой – частая динамика использо-

вания этой процедуры позволяет говорить о высокой степени доверия граждан к органам местной власти²⁰.

Следует также подчеркнуть, что основным стимулом для проведения схода граждан по вопросу самообложения является софинансирование из областного бюджета. Однако правоприменительная практика часто сталкивается с проблемой отсутствия методологии выбора мероприятий для самообложения в каждом конкретном населенном пункте. В такой ситуации целесообразнее поднять авторитет рассматриваемой нами меры пополнения местных бюджетов именно для мелких сельских поселений, поскольку решение вопросов введения и использования средств самообложения на сходе граждан позволяет:

1) значительно сэкономить финансовые затраты;

2) активизировать инициативу населения и убедить его в целесообразности такой меры;

3) за счет собранных средств решать отдельные проблемы небольшого населенного пункта (решить более глобальные проблемы в крупном сельском поселении можно посредством дополнительного софинансирования из вышестоящего бюджета)²¹.

Реальное внедрение практики самообложения населения сельских территорий может быть осуществлено более эффективно при популяризации со стороны местных органов власти (а иногда и со стороны субъекта РФ) форм прямой муниципальной демократии. В основном это система территориального общественного самоуправления (далее – ТОС).

Воронежская область, например, за последние два года достигла в этой сфере весьма позитивных результатов. Еще в 2015 г. в регионе начала реализовываться программа государственной поддержки ТОС. Тогда из областного бюджета на эти цели было выделено 20 млн рублей. Кратко охарактеризовать механизм предоставления такой финансовой поддержки можно следующим образом:

– претендующие на гранты ТОСы должны самостоятельно осуществлять на соответствующей территории общественно-полезную деятельность, которая по своему содержанию и результатам соответствует направлениям предоставления гранта;

– документы в конкурсную комиссию и описание социально значимого проекта передаются соискателями в Ассоциацию «Совет муниципальных образований Воронежской области» до 15 апреля;

– до 15 мая все поступившие заявки рассматриваются конкурсной комиссией;

– период с 16 мая по 31 августа – это период реализации проектов, получивших гранты;

– до 15 сентября ТОСы предоставляют отчетную документацию о процессе реализации проекта;

– до 15 октября Ассоциация осуществит контроль за практической реализацией проектов²².

2015 г. стал экспериментальным годом для реализации данной инициативы и показал весьма успешные результаты. Жители многих муниципалитетов живо откликнулись на такой призыв региональной власти и на предлагаемое финансовое стимулирование. Проектами, получившими наиболее крупные гранты из всех возможных, стали «дорожные карты» по благоустройству и дополнительному озеленению парков и скверов, ремонту детских площадок и рекреационной зоны родников, реконструкции памятников и мемориальных захоронений времен Великой Отечественной войны и т.п. Благодаря энтузиазму, ответственности и творческой энергии местных жителей в сельских и городских поселениях области удалось успешно решить эти важные проблемы благоустройства.

С учетом такого эффекта в 2016 г. на государственную поддержку территориального общественного самоуправления региона из бюджета Воронежской области было выделено уже 30 млн рублей.

28 апреля 2016 г. в целях стимулирования и развития «третьего сектора» экономики в Воронеже состоялся Конгресс общественного развития Воронежской области. Этот Конгресс стал масштабной площадкой, соединившей IV Гражданский форум Большого совета НКО и Общественной палаты Воронежской области, Межрегиональный форум ТОС и Воронежский форум муниципальных общественных практик. На это мероприятие приехали люди со всей Воронежской области (преимущественно из сел), чтобы не только больше узнать о территориальном общественном самоуправлении и его организационном потенциале, но и поделиться своим личным опытом конструктивной социальной активности.

Отраден тот факт, что за последние несколько лет ТОСы приобрели популярность и стали востребованы во многих регионах страны, особенно на сельских территориях, где самоуправленческий потенциал населения на порядок выше, чем в городах, и местное сообщество в большей степени стремится решать проблемы сообща.

Помимо благоустройства территории, создания детских площадок, строительства часовен и разрушенных в годы советской власти храмов, во многих селах активисты ТОС создают музеи сельского быта, содей-

ствуют сохранению и развитию традиционных художественных промыслов. Такая деятельность сельчан не остается незамеченной, и нередко они находят единомышленников в лице предпринимателей и должностных лиц местного самоуправления (в том числе и на уровне муниципальных районов). Все это в совокупности позволяет сохранить и приумножить уникальный быт российской деревни. Примером тому могут служить село Данцевка Богучарского района Воронежской области или село Вятское в Ярославской области. И это не единственные примеры, хотя и не многочисленные.

В рамках настоящей статьи обозначены наиболее острые проблемы сельских территорий. Каждая из них в отдельности, конечно, заслуживает узконаправленного исследования, потому что Российская Федерация является страной с мощным аграрным потенциалом, и самый распространенный вид муниципальных образований на ее территории – это сельские поселения. Поэтому от подлинного возрождения и укрепления русского села зависит не только благоустройство обширных территорий и сохранение уникальной социокультурной самобытности народа, но и решение проблем продовольственной безопасности и импортозамещения.

¹ Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Там же.

³ См., например: Огромная страна практически пустая. URL: <http://rus2web.ru/mneniya/gromnaya-strana-prakticheski-pustaya.html> ; Вымирание российской деревни : причины и последствия // Радио «Соль» (эфир от 19 декабря 2016 г.). URL: <https://salt.zone/radio/5523> ; и др.

⁴ Россия – страна умирающих деревень. URL: <http://cepr.ru/category/analytics/>

⁵ См.: Сугакова С. В. Принцип самостоятельности местного самоуправления : особенности современного правопонимания и реализации : монография. Воронеж, 2015. С. 119 ; 146–147.

⁶ См. подробнее: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (в ред. от 03.02.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Бабун Р. В. Самоуправление в сельских поселениях : что делать? // Местное самоуправление. 2012. 17 сент., № 35. С. 1–4.

⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 03. 07. 2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ О некоторых вопросах местного значения муниципальных образований сельских поселений в Республике Коми : закон Республики Коми от 9 декабря 2014 г. № 148-РЗ (с посл. изм. и доп.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423922004>

¹¹ О местном самоуправлении в Республике Татарстан : закон Республики Татарстан от 28 июля 2004 г. № 45-ЗРТ (с посл. изм. и доп.) // Там же.

¹² Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области : закон Белгородской области от 30 марта 2005 г. (с посл. изм. и доп.) // Там же.

¹³ О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Ивановской области : закон Ивановской области от 28 ноября 2014 г. № 92-ОЗ (с посл. изм. и доп.) // Там же.

¹⁴ О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области : закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. №148-ОЗ (с посл. изм. и доп.) // Там же.

¹⁵ О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области : закон Липецкой области от 2 октября 2014 г. №322-ОЗ (с посл. изм. и доп.) // Там же.

¹⁶ См.: Лапушинская Г. К. Используйте механизм самообложения граждан, чтобы реализовать проект // Практика муниципального управления. 2016. № 12. С. 18.

¹⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 30.11.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: Стародубцева И. А., Карташов В. Г. Коллизии в конституционном законодательстве и муниципальных правовых актах : теория и практика выявления и разрешения : монография. Воронеж, 2012 С. 85.

¹⁹ См. подробнее: Основы стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период (проект). С. 28–37. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xpr/050056053124049049057051.html>

²⁰ Лапушинская Г. К. Указ. соч. С. 15.

²¹ См.: Судакова С. В. Указ. соч. С. 177–178.

²² ТОС: что необходимо для получения гранта. URL: http://communa.ru/politika/tos-chto_neobkhodimo_dlya_polucheniya_granta/

Воронежский аграрный университет имени
императора Петра I

Судакова С. В., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и административного права

E-mail: sophyasudakova@mail.ru
Тел.: 8-908-138-92-47

Voronezh State Agrarian University
named after Emperor Peter I

Sudakova S. V., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Constitutional and
Administrative Law Department

E-mail: sophyasudakova@mail.ru
Tel.: 8-908-138-92-47

УДК 342.4(100-87)

В. А. Мальцев

Воронежский государственный университет

СТРУКТУРА ИНТЕРЕСОВ В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ, ЗАКРЕПЛЕННЫХ В КОНСТИТУЦИЯХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В статье рассматриваются составные элементы структуры интересов в различных сферах обеспечения безопасности, дается характеристика их содержания и показывается значение для обеспечения отдельных видов безопасности страны.

К л ю ч е в ы е с л о в а: интересы, субъекты правоотношений, цели и задачи государства, его обязанности, ценности.

STRUCTURE OF INTERESTS IN THE AREAS OF SECURITY, ENSHRINED IN THE CONSTITUTIONS OF FOREIGN COUNTRIES

The article deals with the constituent elements of the structure of interest in various areas of security, given their content and shows the value for certain types of state security.

Key words: interest, legal entities, the goals and objectives of the state, its responsibilities, values.

Поступила в редакцию 26 июня 2016 г.

Для понимания социально-политической сущности интересов субъектов правоотношений в сферах обеспечения безопасности необходимо не только осмыслить это понятие, но и выявить структуру потребностей, лежащих в основе любого интереса.

Обобщение конституционно-правовых норм различных государств свидетельствует, что структура понятия «интерес» в его развернутом виде включает в себя несколько слагаемых. Так, в европейских конституциях через закрепление определенных социальных интересов в сфере обеспечения безопасности находят разное преломление такие понятия, как «цели», «ценности» и «права».

«Эти слова, – подчеркивается в юридической литературе, – употребляются в конституциях ко всем моделям, но они находят разное преломление через определенные социальные интересы»¹.

Содержание понятия «интересы в сфере обеспечения безопасности» в европейских конституциях тесно и неразрывно связывается с категориями «цели» и «задачи», что не случайно, ибо удовлетворение тех или иных потребностей субъектов правоотношений в указанной сфере, выражаемых в их интересах, невозможно без четкой постановки целей и эффективного решения задач по их реализации. В этом плане есть смысл не только раскрыть содержание этих категорий, но и выявить их связь и возможное соподчинение.

© Мальцев В. А., 2017

По мнению российских ученых, юридическая цель отличается от других видов целей следующими признаками:

1) отражением наиболее общественно значимых интересов и потребностей;

2) формальным выражением в специфических правовых средствах своего определения и реализации;

3) единообразной практической реализацией, гарантированной государственной властью².

По сравнению с российской Конституцией категория «интересы» в европейских конституциях употребляется гораздо чаще для обозначения особого стремления различных субъектов правоотношений в сфере безопасности к определенной цели.

Кроме того, конституционно-правовая категория «интересы» предстает в зарубежных странах в виде первоосновы обеспечения безопасности личности, общества и государства, конкретизируясь в определенных целях³, которые обычно ставятся перед государством и его органами и которые находят свое конкретное выражение в субъективных правах личности, направленных на удовлетворение и защиту ее интересов. В. В. Субочев по этому поводу пишет: «Если цель – то, к чему движется субъект, что определяет всю его осознанную деятельность, то интерес – причина этого движения, своего рода пружина, основа: ведь именно интерес обуславливает любое волевое решение, направляющее его носителя к поставленной цели»⁴.

В зарубежных странах «интересы в нормативной форме» Основного закона иногда прямо определяют цели государства. Так, например, в преамбуле Конституции Китая 1982 г. ставится цель превратить страну в «высокоцивилизованное, высокодемократическое, социалистическое государство».

В п. 1 ст. 106 Конституции Греции отмечается: «С целью укрепления социального мира и защиты общих интересов государство программирует и координирует экономическую

деятельность в стране, добиваясь обеспечения экономического развития всех отраслей национального хозяйства».

В п. 4 ст. 37 Конституции Грузии говорится: «В целях создания безопасной для здоровья человека среды в соответствии с экологическими и экономическими интересами общества, в интересах нынешнего и будущих поколений государство обеспечивает охрану окружающей среды и рациональное природопользование».

Ряд конкретных целей («установить правовое государство», «развивать экономику и культуру» и т.д.) формулируются в преамбуле Конституции Испании 1978 г. В целях выравнивания уровня жизни всех испанцев эта конституция в ст. 130 установила, что «органы государственной власти заботятся о модернизации и развитии всех отраслей экономики, в частности земледелия, животноводства, рыболовства и различных ремесел».

На выполнение целей, отвечающих общим интересам, направлено и еще одно из положений испанской конституции, предусматривающее возможность альтернативной гражданской службы (ст. 30).

Значение закрепления в законодательстве цели обеспечения безопасности состоит и в том, что она позволяет объединить интересы отдельных субъектов правоотношений в единую общность. Неслучайно, в отличие от России, в зарубежных странах главный акцент в закреплении содержания понятия «интерес» делается именно на цели, достижение которой позволяет успешно реализовывать этот интерес. Например, ряд целей в сфере обеспечения безопасности страны ставится в Конституции Португалии. Здесь в ст. 7 в качестве цели интереса государства, реализуемого в сфере обеспечения международной безопасности, закреплено «уничтожение империализма, колониализма и любых форм агрессии, господства и эксплуатации в отношениях между народами, а также борьба за всеобщее разоружение, одновре-

менное и под соответствующим контролем, за роспуск военно-политических блоков и за установление системы коллективной безопасности с целью создания международного порядка, способного обеспечить мир и справедливость в отношениях между народами»⁵. В другой статье этой же конституции говорится о том, что «в целях равномерного развития всей территории страны, обеспечения нужд и интересов ее населения страна разделяется на районы с учетом их экономического потенциала, географических, природных и социальных особенностей, а также имеющих трудовых ресурсов»⁶.

В сфере обеспечения социальной безопасности Конституция Португалии закрепила следующую цель проявления интереса: «Государство защищает интересы престарелых, гарантируя им материальную обеспеченность. Этот интерес проявляется в установлении цели – гарантировании материальной обеспеченности»⁷. Статья 73 этой же конституции закрепляет «заботу об общедоступности ценностей культуры». В качестве непосредственной цели реализации этого интереса ставится «поощрение и обеспечение права на пользование ее достижениями всем гражданам, особенно трудящимся».

В отличие от конституций европейских стран Конституция РФ указывает фактически лишь перечень целей государства в сфере обеспечения безопасности. Среди них, в частности, выделяются: защита основ конституционного строя, охрана государственной безопасности, целостности территории государства, обеспечение обороны страны и безопасности государства, защита государственной тайны, обеспечение общественного порядка, охрана нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц⁸.

В отличие от целей задачи должны направляться для эффективного осуществления возложенных на субъектов правоотношений в сфере обеспечения безопасности государственных или общественных функций,

усиления их защиты от всякого рода неосновательных посягательств и создания благоприятных условий работы. Это отчетливо проявляется в ст. 78 Конституции Швейцарской Конфедерации, в которой говорится: «Союз при выполнении своих задач принимает во внимание интересы охраны природы и родного края. Он бережет ландшафты, пейзажи, исторические места, а также памятники природы и культуры; он сохраняет их в первозданном виде, если публичный интерес этого требует».

В Конституции Португалии основные задачи государства в сфере обеспечения безопасности выделены в специальной статье⁹. Кроме того, в соответствии с этой конституцией на государство возлагаются обязанности по решению определенных задач, которые осуществляются по мере продвижения к определенной цели. Так, в целях обеспечения экологической безопасности португальское государство обязано: предупреждать и контролировать загрязнение окружающей среды; создавать и обеспечивать развитие заповедников; развивать рациональное использование природных ресурсов и т.п.¹⁰

Есть еще один аспект, который необходимо учитывать, если отдельные формулировки об интересах в сфере обеспечения различных видов безопасности будут включаться в Конституцию Российской Федерации. Это общечеловеческие ценности¹¹. В теории национальной безопасности указанная категория не менее важна, чем категория «жизненно важные интересы». Связь этих категорий проявляется в том, что характер ценностей определяет основные интересы. Как отмечается в литературе, материальные и духовные ценности, служащие общественному прогрессу и всестороннему развитию личности, выступают средством удовлетворения потребностей и интересов людей. Поэтому национальные интересы как целостную совокупность жизненно важных интересов личности, общества и государства невозможно сформулировать

без выяснения ценностных представлений россиян, определяющих ценностные системы (общественного сознания)¹².

Духовные и политические ценности, т.е. различные блага жизни (материальные, духовные, политические ценности государства, общества и личности), так же, как и цели, определяющие существенные стороны жизни личности, общества и государства, являются предметом особой заботы в совокупности слагаемых национальной безопасности¹³. Именно эти ценности детерминируют поведение и поступки людей. Так, например, потребность отдельной личности состоит в приобщении к различным благам жизни, а для возможности пользования этими благами жизни каждый человек вынужден реализовать свои интересы, связанные с защитой от внешних врагов, сохранением мира внутри государства, поднятием народного благосостояния и богатства, предоставлением каждому гражданину права пользования свободой без ущерба для других граждан¹⁴.

Таким образом, потребности, составившие общие интересы, в свою очередь превращаются в ценности. И именно как осознание либеральных ценностей, признающих человека высшей социальной ценностью, в последнее время в нашей стране остро встала проблема обеспечения безопасности личности¹⁵.

Стремление к овладению теми или иными ценностями имеет первостепенную важность и в практической деятельности по обеспечению баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства в сферах обеспечения различных видов безопасности¹⁶. Поэтому следует присоединиться к высказанному мнению о том, что в ценностной интерпретации¹⁷ сегодня требуется рассмотреть политические, социальные, экономические, экологические и другие феномены реформирующейся России, ибо без такой работы невозможно будет сформулировать национальные интересы как целостную сово-

купность жизненно важных интересов личности, общества и государства¹⁸.

Значение общечеловеческих ценностей нередко имеют универсальные формулировки, выработанные мировой цивилизацией, опытом человечества и воспринятые конституциями. В этом плане современную конституцию в юридической литературе неслучайно рассматривают как концентрированное выражение принятых обществом, народом общечеловеческих ценностей. Ведь сама ее сущность «может быть охарактеризована как закрепление основным законом совпадающих жизненных интересов народа при приоритете интересов доминирующего социального строя, юридическое выражение достигнутого в обществе компромисса или консенсуса на базе признания общечеловеческих ценностей»¹⁹.

Анализ ряда европейских конституций наглядно показывает, что представления об общечеловеческих ценностях, к которым стремятся субъекты правоотношений в сфере обеспечения безопасности, складываются в них на основе формулирования назначения тех или иных интересов. С позиций общечеловеческих ценностей, применяя их с учетом специфических условий страны, конституционная модель образует здесь как бы своеобразный «каркас»²⁰ для регулирования интересов различных субъектов правоотношений в сфере обеспечения различных видов безопасности. Такое своеобразное «основание» интереса закрепляет, например, в своей статье конституция Республики Беларусь в отношении историко-культурной и духовной безопасности: «Каждый, – говорится в ней, – обязан беречь историко-культурное, духовное наследие и другие национальные ценности»²¹.

В Конституции РФ 1993 г., как известно, высшей ценностью названы человек, его права и свободы. И это не случайно, ибо в 60–70-е гг. XX в. в зарубежной науке акцент среди ценностей общества делался именно на правах человека, прежде всего на свободе

и социальной справедливости, а идею прав человека развили до утверждения «человек – высшая ценность». Но по сравнению с действующей Конституцией РФ перечень общечеловеческих ценностей²², закрепленных в конституциях европейских стран, значительно шире. Так, Конституция Республики Македония закрепила следующие основополагающие ценности: «основные свободы и права человека и гражданина, признанные международным правом и определенные Конституцией; свободное определение национальной принадлежности; верховенство права; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; политический плюрализм, свободные, прямые и демократические выборы; правовая защита собственности; свободный рынок и предпринимательство; гуманизм, социальная справедливость и солидарность; местное самоуправление; обустройство и гуманизация территории, охрана и улучшение окружающей среды и природы; уважение общепринятых норм международного права»²³.

Думается, что здесь также закреплены не все те ценности, к которым стремятся в тех или иных интересах субъекты правоотношений в сфере обеспечения безопасности, ибо анализ текстов других конституций свидетельствует о различных подходах в них к тем или иным общечеловеческим ценностям. Так, например, Конституция Румынии 1991 г. называет наивысшими ценностями демократию (ст. 117), «достоинство человека, права и свободы граждан, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм» (ст. 1). Конституция Португальской Республики относит к выдающимся общественным ценностям материнство и отцовство (п. 2 ст. 68). Как «основное право личности и основной общественный интерес» Итальянская Республика охраняет здоровье²⁴.

Высшими ценностями конституционного строя Конституция Республики Хорватия называет «свободу, равенство, национальное

равноправие, миротворчество, социальную справедливость, уважение прав человека, неприкосновенность собственности, охрану природы и окружающей среды, верховенство права и демократическую многопартийную систему»²⁵.

В Конституции Европейского союза 2004 г. сделана попытка перечислить все общечеловеческие ценности. К их числу конституция относит уважение достоинства человека, свободу, демократию, равенство, господство права (правовое государство), основные права человека. Там же названы дополнительные ценности для ЕС и государств-членов: плюрализм, терпимость, справедливость, солидарность и др. (ст. 1-1, 1-2)²⁶.

В свое время Дж. Дьюи неслучайно связывал социальные ценности (как и ценности вообще) с их практической полезностью для общества²⁷, ибо главное, считал он, состоит в том, что в реальной жизни практически не существует какой-либо ценности, отдаленной от интереса того или иного субъекта правоотношений в сфере обеспечения безопасности. Поэтому нормы многих конституций европейских стран не только уточняют принадлежность высших ценностей, но и связывают их с интересами того или иного объекта безопасности. Так, например, Конституция Румынии в качестве ценностей государства называет «суверенитет, независимость и единство государства, территориальную целостность страны и конституционную демократию», которые попадают в поле интересов государства. Указанный перечень ценностей мы находим, в частности, в статье данной конституции, посвященной Вооруженным силам Румынии²⁸. Конституция Испании включила в перечень «высших ценностей своего правопорядка» такие провозглашенные государством интересы, как «справедливость, равенство и политический плюрализм»²⁹.

Следует отметить, что в нынешней Конституции РФ отсутствуют положения о связи интересов субъектов правоотношений в сферах обеспечения безопасности с обще-

человеческими ценностями. В свое время в юридической литературе уже высказывалось мнение о том, что в конституции необходима норма о связи основных прав и обязанностей индивида с общепризнанными общечеловеческими ценностями³⁰. Думается, что в подобной норме следовало бы отразить и связи общечеловеческих ценностей с теми или иными интересами субъектов права. Установление подобной связи могло бы не только более точно сформулировать назначение тех или иных конституционных интересов, но и показать их место и роль в достижении общечеловеческих ценностей, в том числе и в сферах обеспечения различных видов безопасности.

С учетом всех высказанных замечаний под категорией «интерес» следует понимать определенное повышенное желание личности, общества (его отдельных слоев) и государства (в лице его высших органов), проявляющееся в их устремлении к определенной цели для удовлетворения своих нужд и потребностей.

Под «интересами государства, общества и личности в сфере безопасности» следует

понимать обуславливающие в конечном счете цели ее обеспечения стремления указанных субъектов, их повышенное желание и особое направление внимания к защите основных конституционных ценностей, основанные на сознательной или подсознательной потребности в удовлетворении своих жизненно важных нужд. По существу, интересы – это то явление, с которым «работают» указанные выше субъекты правоотношений в сфере обеспечения безопасности в целях достижения на основе определенных задач того необходимого блага, которое составляет объект указанных правоотношений.

Под категорией «жизненно важные интересы», содержащейся в конституциях и других нормативных правовых актах, следует понимать правовое выражение наиболее важных потребностей субъектов права (личности, общества и государства), проявляющихся в их устремлении к определенным целям и к пользованию теми или иными жизненно важными ценностями, являющимися неотложным ориентиром для правотворчества, правоприменения и правосознания.

¹ Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 55.

² См.: Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 45–46.

³ Одна из таких целей, обусловленная интересами личности в сфере обеспечения социальной безопасности, поставлена Конституцией РФ и выражается в «создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7).

⁴ Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 24.

⁵ Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 749.

⁶ Конституция Португальской Республики. Ст. 95 // Там же.

⁷ Там же. Ст. 72. С. 771.

⁸ См.: Конституция РФ. Ст. 4, 29, 55, 114 // Там же. С. 19, 23, 27, 43.

⁹ См.: Конституция РФ. Ст. 9.

¹⁰ Конституции Португальской Республики. Ст. 9 // Конституции государств Европы... Т. 2. С. 750.

¹¹ В современных условиях доктрина конституционализма исходит из признания и выражения в конституции общечеловеческих ценностей. См. об этом: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Указ. соч. М., 2005. С. 67.

¹² В литературе к жизненным ориентирам россиян относят следующие ценности личности: жизнь, благополучие и процветание, безопасность, здоровую среду обитания, законность и справедливость, терпимость, сострадание; ценности общества: личность, ее права и свободы, благопо-

лучие и процветание, стабильность, мир, согласие, демократические свободы, плюрализм; ценности государства: территориальную целостность, суверенитет, безопасность личности и общества, конституционный порядок, престиж на международной арене. См. об этом: Буркин А. И., Возжеников А. В., Синеок Н. В. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов / под общ. ред. А. В. Возженикова. 2-е изд., доп. М., 2008. С. 191.

¹³ «Ценность – это сложившаяся в условиях цивилизации и непосредственно переживаемая людьми форма их отношения к общезначимым образцам культуры, желаемому будущему, оценке “иного” и сохранению избирательной памяти о прошлом» (Буркин А. И., Возжеников А. В., Синеок Н. В. Указ. соч. С. 41).

¹⁴ См.: Там же. С. 41.

¹⁵ См.: Там же. С. 165.

¹⁶ В системе национальной безопасности рассматриваются прежде всего социально значимые ценности, воспринимаемые человеком. См.: Буркин А. И., Возжеников А. В., Синеок Н. В. Указ. соч. С. 42.

¹⁷ То есть выяснить ценностные представления россиян, определяющие ценностные системы (общественного сознания).

¹⁸ Буркин А. И., Возжеников А. В., Синеок Н. В. Указ. соч. С. 43.

¹⁹ Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 49.

²⁰ Там же. С. 17.

²¹ Конституция Республики Беларусь. Ст. 54 // Конституции государств Европы... Т. 1. С. 307.

²² В системе национальной безопасности сегодня рассматриваются прежде всего социально значимые ценности, воспринимаемые человеком.

²³ Конституция Республики Македония. Ст. 8 // Конституции государств Европы... Т. 2. С. 434.

²⁴ См.: Конституция Итальянской Республики. Ст. 32 // Там же. С. 109.

²⁵ Конституция Республики Хорватия. Ст. 3 // Там же. Т. 3. С. 448.

²⁶ См. об этом: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 136.

²⁷ Дж. Дьюи относил к ним демократию и свободу. См. об этом: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 47.

²⁸ См.: Конституция Румынии. Ст. 117 // Конституции государств Европы... Т. 3. С. 85.

²⁹ Конституция Испании. П. 1 ст. 1.

³⁰ См.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 47.

Воронежский государственный университет

Мальцев В. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права России
и зарубежных стран

E-mail: maltsev-v2016@mail.ru
Тел.: 8(473)220-83-78

Voronezh State University

Maltsev V. A., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Russian and Foreign
Constitutional Law Department

E-mail: maltsev-v2016@mail.ru
Tel.: 8(473)220-83-78

О ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ США

Выделяются ключевые вопросы деятельности Федеральной избирательной комиссии (далее – ФИК). Исследуется ряд норм США, которые регулируют федеральные выборы. ФИК обладает исключительной юрисдикцией в отношении всех нарушений закона о федеральной избирательной кампании, в том числе совершенных по неосторожности либо преднамеренно. Основное внимание уделяется характеристикам правового механизма Комиссии. Она может наказывать любое лицо, если имеет основания полагать, что оно нарушило федеральный закон о финансировании избирательных кампаний. Определение лица включает в себя физическое лицо, товарищество, комитет, ассоциации, корпорации, организации труда или любую другую организацию или группу лиц, но не включает в себя федеральное правительство.

К л ю ч е в ы е с л о в а: право США, законодательство о Федеральной избирательной кампании, Федеральная избирательная комиссия, нарушения закона FECA.

ON THE FEDERAL ELECTION COMMISSION USA

Author outlines key questions of activity of the Federal Election Commission (hereinafter – FEC). A number of norms of US law, which measured different aspects of confiscation, is given. FEC has exclusive civil jurisdiction over all violations of the FECA, including those committed negligently or knowingly and wilfully. Main attention is paid to the characteristics of the legal mechanism of the Commission. It may investigate and sanction any person whom the Commission has reason to believe has violated federal campaign finance law. The definition of person at U.S.C. includes an individual, partnership, committee, association, corporation, labour organisation, or any other organisation or group of persons, but does not include the federal Government.

К е y w o r d s: law of the USA, the Federal Election Campaign Laws, the Federal Election Commission, violations of the FECA.

Поступила в редакцию 22 ноября 2016 г.

Федеральные выборы в США регламентируются рядом нормативных актов. В их числе так называемые «федеральные законы об избирательных кампаниях»: закон о федеральной избирательной кампании 1971 г. (далее – Закон о ФИК, FECA)¹, закон «О финансировании президентской избирательной кампании»², закон «О финансировании первичных праймериз президента»³, закон «О реформе двухпартийной кампании»⁴ (да-

лее – Закон о реформе, BCRA). Все они внесены в Свод законов США. Кроме того, имеется Свод федеральных правовых актов⁵ (далее – СФПА).

Федеральные выборы в США администрируются Федеральной избирательной комиссией⁶ (далее – ФИК, Комиссия), которая была создана в 1975 г. Конгрессом. Основная функция ФИК заключается в предотвращении коррупции в федеральной избирательной кампании путем раскрытия информации о финансах и имплементации законов о выбо-

рах: запреты на недозволенные взносы, формулирование политики относительно федеральных финансовых правил избирательной кампании и наблюдение за государственным финансированием президентских выборов. Однако ФИК не занимается преступлениями в сфере избирательной кампании, которые входят в исключительную компетенцию Министрства юстиции.

Комиссия состоит из шести членов, назначенных Президентом США с рекомендации и согласия Сената (глава 2 Свода законов США 437с(а)⁷, далее – глава 2). В Комиссию входят не более чем трое специальных уполномоченных от одной политической партии; при этом для принятия решения необходимы четыре голоса. Специальные уполномоченные назначаются единожды на шестилетний срок.

«Закон, запрещающий государственным служащим заниматься любой политической деятельностью»⁸ (так называемый закон Хэтча) устанавливает стандарты поведения, ограничивающие пристрастную политическую деятельность сотрудников Комиссии. Кроме того, специальные уполномоченные сотрудники и сотрудники Комиссии имеют и другие ограничения. В частности, они должны закончить любую свою предыдущую профессиональную деятельность в течение 90 дней после назначения Комиссией (глава 2 п. 427с(3)).

Кроме того, специальные уполномоченные и сотрудники ФИК подчиняются регулированию самой Комиссии, требующему, чтобы «они избегали любого действия, которое могло бы привести (или создать видимость) к предоставлению благоприятного или неблагоприятного лечения любому человеку или организации из-за любого пристрастного или политического соображения»⁹. В то время как сотрудники Комиссии сохраняют право участвовать в различной политической деятельности, они вообще не могут выполнять ее вместе с политической партией, политической группой или кандидатом на политический пост.

В ФИК имеются четыре офиса: 1) Офис директора Штата (общий менеджмент); 2) Офис Главного юрисконсульта (политика, принудительное применение тяжб, общий закон и совет); 3) Офис главного инспектора (обнаружение и предотвращение мошенничества, злоупотребления и т.д.); 4) Офис стратегического планирования и финансирования.

На сегодня в составе Комиссии 350 человек: поверенные, IT-специалисты, аудиторы и лица других специальностей. Ее бюджет определен ассигнованиями Конгресса (на 2016 г. составлял приблизительно 70 млн долларов).

ФИК осуществляет четыре главных направления деятельности: 1) управление программой государственного финансирования; 2) облегчение раскрытия финансовых отчетов кампании; 3) разъяснение избирательного законодательства; 4) исполнение закона.

Комиссия обнародует отчеты, поданные политическими комитетами, вместе с собственными данными, произведенными на основе данных вышеуказанных отчетов. Комиссия также издает инструкции, мнения и осуществляет другие формы общественного руководства.

Закон о ФИК содержит детализированные требования относительно финансовой деятельности политических комитетов (глава 2, п. 434). Эти отчеты направляются в адрес ФИК.

Проверки Комиссии подчиняются требованиям конфиденциальности, до тех пор пока результаты не будут опубликованы (глава 2, п. 438(а)(6)). После того как информация и многочисленные приложения отредактированы и подтверждены, они размещаются в Интернете. В последние годы сайт Комиссии стал наиболее часто используемым методом для получения доступа к отчетам, раскрывающим финансовую информацию для общественности.

Комиссия подробно описывает процесс своей деятельности и делает его результаты общедоступными в соответствии с правилами

ми о раскрытии финансовых отчетов (глава 2, п. 438(a)).

На закрытых сессиях Комиссия в первую очередь обсуждает случаи принудительного раскрытия информации, особенности проверки на предварительных стадиях. Открытые сессии организуются для рассмотрения консультативных заключений, инструкций и рекомендаций.

У Комиссии также есть полномочия на проведение ревизий отчетов о раскрытии финансовой информации политических комитетов. Закон о ФИК делает различие между политическими партиями и партийными комитетами. Политические партии сами непосредственно не участвуют в политическом финансировании, которое осуществляется так называемыми «политическими комитетами». Они являются формально определенными организациями, которые партии обязаны иметь для целей политического финансирования. Имеются несколько различных типов политических комитетов.

Для целей финансирования комитет партии представляет политическую партию и должен быть зарегистрирован в Комиссии.

Согласно Своду федеральных правовых актов, комитет партии является «политическим комитетом, который представляет политическую партию и является частью официальной партийной структуры на федеральном уровне, уровне штата или местном уровне» (глава 11 СФПА п. 100.5(e)(4)). Такой комитет занимается привлечением и расходованием денежных средств от имени партии. Сами партии имеют лишь ограниченную финансовую самостоятельность за пределами структуры политического комитета.

Любой политический комитет, имеющий государственное финансирование, должен быть проверен ФИК. Однако большинство комитетов получают частное финансирование; такие комитеты могут подвергаться ревизиям со стороны Комиссии, если она решит, что преград для контроля нет (глава 26 Свода законов США, п. 9007(a),

п. 9038(a)). Комиссия поддерживает штат из 35–40 аудиторов для проверок. Ревизии основаны на обзоре поданных отчетов о раскрытии финансовой информации (глава 2, п. 438(b)).

Комиссия может также начать рассмотрение спорного вопроса самостоятельно, однако большинство спорных ситуаций рассматриваются Комиссией как жалобы. Любое лицо при подозрении на нарушение федеральных политических правил может подать жалобу в Комиссию. При выявлении какого-либо нарушения Комиссия имеет право продолжить разбирательство в суде. Процедуры осуществления описаны в главе 2 (п. 437g и 437h) и главе 11 СФПА (п. 111.1 и 111.24). Хотя в процессе проверки подобные случаи конфиденциальны, после ее завершения они обнародуются. Для завершения судебного процесса необходимо примерно 300 дней¹⁰.

Комиссия обладает исключительной юрисдикцией для подачи исков в федеральные суды (глава 2, п. 437d). Комиссия вправе вызывать свидетелей, представлять письменные доказательства и участвовать в разбирательстве как истец. Если Комиссия приходит к заключению, что нарушение закона действительно было, она пытается решить вопрос путем соглашения о примирении (a conciliation agreement), которое может потребовать оплаты штрафа или других коррективных мер (remedial measures) (глава 2, п. 437g). Однако если такое соглашение с ответчиком не достигнуто, Комиссия требует вынесения решения судом (глава 2, п. 437g(a)(6)).

Процесс согласования неприменим к нарушениям положений п. 434(a) о своевременной регистрации политических финансовых отчетов. В таких случаях у Комиссии есть полномочия наложить санкции согласно главе 11 СФПА, п. 111.30 и 111.46.

При тяжких нарушениях главы 2, п. 437g(a)(5)(C) Комиссия направляет материалы в Министерство юстиции для уголовного преследования.

В дополнение к системе Комиссии некоторые случаи рассматриваются системой Альтернативного разрешения споров. Этот процесс менее формален, чем система Комиссии. При его использовании случаев успешных исходов мирных урегулирований конфликтов гораздо больше за счет сосредоточения кампании на исправлении ошибок, а не на штрафах¹¹.

У Комиссии также имеются полномочия на наложение штрафов на политические комитеты, не подающие отчеты о раскрытии или подающие эти отчеты позже означенного срока. Комиссия именует это «Программой административных штрафов»¹².

Комиссия уполномочена налагать уголовные санкции в виде штрафов за нарушение законодательства о федеральных выборах, включая: а) несвоевременную подачу отчета; б) неподачу отчета вообще или просрочку уведомления свыше 48 часов (глава 2, п. 437g (a) (4); глава 11, п. 111, подп. В). Если Комиссия посредством голосования (по крайней мере, в составе четырех из его участников) находит, что есть «причина полагать», что одно из вышеупомянутых перечисленных нарушений произошло, она направляет уведомление политическому комитету и его казначею (глава 11 СФПА, п. 111.32). Такое уведомление должно включать фактическую и правовую основу для занесения в график штрафов уведомлений о нарушениях в цикле предыдущих выборов, предложенную санкцию и объяснение причины предъявления претензий и назначения штрафа. Ответчик должен заплатить штраф или опротестовать решение в течение 40 дней в федеральный суд.

При определении размера денежного взыскания (штрафа) Комиссия рассматривает четыре фактора: 1) устойчивость отчета с предыдущих выборов; 2) считается ли отчет поданным в установленный срок или же с опозданием; 3) фактический уровень деятельности по отчету, поданному с опозданием, или предполагаемый уровень деятельности по отчету, не поданному вовсе; 4) чис-

ло предыдущих нарушений в административной программе штрафов.

Комиссия может также расследовать предполагаемые нарушения закона о финансировании избирательных кампаний по специальному процессу как «вопрос, находящийся на рассмотрении» («matter under review», далее – MUR). Комиссия получает жалобы на нарушения отчетов о раскрытии, направленных другими правительственными учреждениями и лицами, полагающими, что нарушения закона о ФИК действительно были. Если Комиссия решит, что есть «причина полагать», что нарушение, возможно, произошло, то аппарат комиссии изучает этот вопрос (глава 2 Свода законов США, п. 437g(a)(2)). После исследования Комиссией проводится голосование о наличии «причины полагать, что лицо нарушило или собирается нарушить закон» (п. 437g(a)(4)(A)(i)).

Комиссия также может использовать согласительную процедуру перед процессом, когда факты, касающиеся нарушения процесса согласования, ясны. Как только Комиссия определяет обстоятельства, она вступает в переговоры. Соглашение о примирении (conciliation agreement) может потребовать, чтобы ответчик заплатил денежный штраф (глава 11 СФПА, п. 111.18).

Закон о ФИК и инструкции Комиссии определяют максимальный штраф в размере 7500 долларов либо «сумме, равной любому незаконному взносу или понесенным расходам» (глава 11 СФПА, п. 111.24(a)(1)). Однако если ответчик преднамеренно нарушил закон, Комиссия может потребовать санкции до 16 000 долларов либо сумме в 200 % взноса или понесенных расходов (глава 11 СФПА, п. 111.24(a)(2)(1)). Преднамеренное нарушение главы 2 Свода законов США п. 441f – взносы, сделанные от имени другого лица, – могут повлечь наложение штрафа «не меньше чем 300 % суммы, вовлеченной в нарушение, и не должны превышать 60 000 долларов или 1000 % суммы незаконного взноса» (глава 11 СФПА, п. 111.24(a)(2)(2)).

Если Комиссия и ответчик не могут договориться насчет соглашения о примирении, Комиссия может провести гражданский (т.е. неуголовный) процесс против ответчика в федеральном суде. Комиссия может требовать постоянного или временного судебного запрета, выдачу запретительного судебного приказа или любой другой соответствующей меры, включая неуголовную санкцию (глава 2 Свода законов США, п. 437g(a)(6)).

Таким образом, Комиссия вправе расследовать и привлекать к ответственности любого субъекта, нарушившего закон о финансировании избирательной кампании. Определение субъекта в главе 2 Свода законов США, п. 431(11) включает в себя физическое лицо, товарищество, комитет, ассоциацию, корпорацию, трудовую организацию или любую другую организацию или группу людей, но не федеральное правительство.

¹ The Federal Election Campaign Act of 1971. URL: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>

² the Presidential Election Campaign Fund Act of 1971. URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/9001>; <http://www.fec.gov/press/bkgnd/fund.shtml>

³ The Presidential Primary Matching Payment Act. URL: <http://www.fec.gov/info/chone.htm>

⁴ The «Bipartisan Campaign Reform Act» 2002. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ155/content-detail.html>

⁵ The Code of Federal Regulations (CFR). URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionCfr.action?collectionCode=CFR>

⁶ FEC. URL: <http://www.fec.gov>

⁷ URL: <https://www.uscode.house.gov/view.xhtml?req=>

⁸ An Act to Prevent Pernicious Political Activities (the «Hatch Act»). URL: <https://www.hatchact.uslegal.com>

⁹ См.: Brown C., Maskell J. *Hatch Act Restrictions on Federal Employees' Political Activities in the Digital Age*. Congressional Research Service. April 13, 2016. P. 4.

¹⁰ URL: <http://www.fec.gov/em/mur.shtml>

¹¹ См.: Бирюков П. Н. Вопросы предотвращения коррупции в системе публичной службы США // Юридические записки. Вып. 23 : Противодействие коррупции в России : общая теория и отраслевое регулирование / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 36–44.

¹² Administrative Fine Program. URL: www.fec.gov/af/af.shtml

Московская академия экономики и права
(Воронежский филиал)

Семьнин А. С., кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры «Гражданско-
правовые дисциплины»

E-mail: 401040@mail.ru
Тел.: 8-952-957-31-40

Moscow Academy of Economics and Law
(Voronezh Branch)

Semyenin A. S., Candidate of Legal Sciences,
Senior Lecturer of the Civil Law
Disciplines Department

E-mail: 401040@mail.ru
Tel.: 8-952-957-31-40

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ВЫБОРЫ В АВСТРИИ

В статье речь идет о праве на объединение в политические партии в Австрии. Анализируется законодательство о партиях в Австрии, рассматривается процедура регистрации политических партий. Дается характеристика процедуры участия партий в выборах и в деятельности выборных органов власти.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Австрия, законодательство о политических партиях, политические партии, регистрация партий, участие партий в выборах.

POLITICAL PARTIES AND ELECTIONS IN AUSTRIA

The article focuses on the right to associate in political parties in Austria. The author analysis in detail of the law on political parties in Austria, describes the procedure for registering of political parties. The author characterizes the procedure parties' participation in the elections and in the activities of elected bodies.

К е y w o r d s: Austria, the legislation on political parties, political parties in Austria, the registration of parties in Austria, the participation of parties in elections.

Поступила в редакцию 14 ноября 2016 г.

Вопросы регулирования формирования и деятельности политических партий в Австрии практически не рассматриваются в современной отечественной юриспруденции. Большинство современных работ посвящено Конституции Австрии, формированию парламента и членству Республики в ЕС¹. Исключение составляют, пожалуй, лишь работы о деятельности австрийских правоохранительных органов, в которых рассматриваются их юрисдикционные полномочия в отношении юридических лиц². Но даже в этих статьях не раскрываются детали функционирования партий и юридические аспекты их участия в выборах.

Кроме того, многие вопросы партийной деятельности регламентируются в Австрии законодательством земель, анализ которого вообще не проводился.

В зарубежной юридической науке (особенно австрийской) указанные вопросы, естественно, получили должное освещение³. Правда, работы иностранных авторов редко анализируются российскими учеными. Более того, встречаются отсылки к уже недействующему законодательству.

Кроме того, в 2012 г. произошли серьезные изменения в правовом регулировании данной сферы. В Австрии были приняты два новых закона: 1) закон «О финансировании политических партий»⁴ (далее – Закон о партиях); 2) закон «О поощрении партий на федеральном уровне»⁵ (далее – Закон о поощрении). Они отменили ранее действовавший закон «О задачах, финансировании и участии в выборах политических партий» 1975 г.⁶ и существенно изменили законодательство, на нем основанное. Указанные изменения, естественно, не могли быть отражены в изданных ранее работах (да и сейчас, кстати, освещены не полностью).

© Сивопляс А. В., 2017

Право на объединение в политические партии

Как известно, Конституцию Австрии образуют Союзный Конституционный закон 1920 г.⁷ (в ред.), несколько десятков федеральных конституционных законов⁸, а также международных договоров, включая Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁹

Федеральный совет – это двухпалатный законодательный орган, представляющий интересы как австрийского народа в целом, так и *Ландтагов* – однопалатных Парламентов земель.

Регламенту Национального совета¹⁰ придан статус федерального закона. Постановлениями Федерального канцлера утверждены: Регламент Федерального совета¹¹ и Регламент следственных комитетов парламента¹².

Следует также учитывать, что Австрия является союзным государством, в состав которого входят девять федеральных земель¹³. Вена, столица Австрии, имеет двойственный статус: и города, и федеральной земли¹⁴. Бургомистр Вены одновременно занимает должность главы правительства земли и муниципалитета. Муниципальный совет Вены действует и как самостоятельный Ландтаг.

Анализ особенностей государственного устройства Австрийской Республики не входит в предмет нашего исследования, оно будет затрагиваться постольку, поскольку регламентирует функционирование партий. Вместе с тем необходимо помнить, что законодательство о партиях входит в предмет совместного ведения Австрийской Республики и ее субъектов¹⁵. Поэтому собственное «партийное» законодательство имеет каждая земля, например: Закон о партиях Нижней Австрии¹⁶; Закон о финансировании партий Верхней Австрии¹⁷; Зальцбург – Закон о партиях земли Зальцбург¹⁸; Штирия – Закон о партиях земли Штирия¹⁹. В настоящее время все региональное регулирование приведено в соответствие с требованиями закона о партиях 2012 г.

Согласно ст. 1 Конституционного закона 1930 г.²⁰ существование и множественность политических партий являются важнейшими компонентами демократического порядка Австрийской Республики. В задачи политических партий входит их непосредственное участие в формировании политической власти. Конституционный суд Австрии в своем разъяснении от 14 марта 1997 г. подчеркнул, что главная задача политических партий заключается в «формировании единого мнения среди членов партии по принципиальным политическим вопросам»²¹.

В § 1(1) закона о партиях дается следующее определение партии. Это постоянно организованное объединение, которое своей деятельностью оказывает всеобъемлющее влияние на формирование государственной воли, в частности путем участия в выборах представительных органов и Европейского парламента.

Формирование партий в Австрии является свободным, если федеральный конституционный закон не устанавливает специальных правил на этот счет (§ 1(3) закона о партиях). Деятельность партий не должна подвергаться ограничениям, установленным специальным законодательством.

В соответствии с § 2 закона о партиях партия должна утвердить свой устав, который сдается на хранение в Министерство внутренних дел. После сдачи устава на хранение в МВД партия приобретает статус юридического лица. В уставе должна, в частности, содержаться следующая информация: 1) об органах управления и их полномочиях; 2) правах и обязанностях членов; 3) структуре партии; 4) правилах добровольной ликвидации партии.

Интересно отметить, что ни Закон о партиях, ни иные нормативные акты не наделяют Министра внутренних дел либо иные административные органы правом отказать партии в регистрации Устава. Напротив, соответствующие административные и судебные учреждения обязаны рассмотреть каж-

дое направленное им ходатайство партии на получение статуса субъекта права (так называемая «инцидентная оценка»). На это неоднократно указывал Конституционный суд Австрии в своих решениях от 9648/1983²², 11.258/1987²³ и 11.761/1988²⁴).

Учредительные документы партии и сведения о ее регистрации общедоступны. По состоянию на 1 января 2016 г. Министерством внутренних дел Австрии было утверждено в общей сложности свыше 1000 Уставов²⁵. Число незарегистрированных политических партий неизвестно.

Участие партий в выборах

Подробный анализ избирательного законодательства Австрии выходит за рамки нашего исследования, поэтому ограничимся лишь сведениями, необходимыми для характеристики участия партий в выборах. Выборы проводятся на основе всеобщего, прямого избирательного права. Можно отметить следующие кампании:

1) на федеральном уровне:

а) выборы в Национальный совет (нижняя палата федерального Парламента) сроком на пять лет при условии, что Парламент не назначает досрочных выборов (183 депутатских мандата);

б) выборы Федерального президента (сроком на шесть лет)²⁶;

в) выборы в Европейский парламент (сроком на пять лет);

2) на региональном уровне:

а) выборы в парламент земли (Ландтаг) сроком от пяти до шести лет в зависимости от законодательства земли;

б) выборы в верхнюю палату Федерального парламента, Бундесрат, в который входят представители Ландтагов, избранных на основе принципа пропорционального представительства. Состав Федерального совета постоянно меняется вследствие результатов парламентских выборов и распределения мест в австрийских Ландтагах;

3) на местном уровне:

а) выборы в муниципальные советы;

б) выборы главы муниципального образования (сроком от пяти до шести лет в зависимости от законодательства земли).

Парламентские выборы основаны на принципах пропорционального представительства, баллотировки партийным списком, преимущественного избирательного права²⁷.

В Австрии отсутствует практика довыборной регистрации, поскольку все граждане, постоянно проживающие на территории Австрийской Республики, находятся в ведении местных муниципалитетов. Последние предоставляют все необходимые доказательства и ведут постоянную статистику. Каждое физическое лицо может быть внесено в реестр муниципалитета один раз.

Наличие австрийского гражданства является неременным условием использования активного и пассивного избирательных прав. Выборы в Европарламент и муниципалитет являют собой исключение, поскольку все граждане стран – членов Евросоюза наделены равными избирательными правами в силу документов Евросоюза.

Как известно, Маастрихтским договором 1992 г. было введено «гражданство ЕС»²⁸. Оно предоставляло гражданам ЕС, проживающим не в государстве своего гражданства, но в другом государстве – члене ЕС, право участвовать в европейских и местных выборах. Процедура регламентировалась Директивой Совета 93/109/ЕС от 6 декабря 1993 г. о голосовании на европейских выборах лиц, не являющихся гражданами²⁹. В 2012 г. в Директиву 93/109/ЕС Директивой 2013/1/ЕС от 20 декабря 2012 г.³⁰ были внесены изменения. При выборах в Европейский парламент в Австрии составляется отдельный реестр избирателей³¹.

В 2007 г. по конституционному закону возраст, по достижении которого лицо может пользоваться активными избирательными правами, был снижен до 16 лет, пассивный возрастной ценз остался на уровне 18 лет³².

Граждане не допускаются к выборам, если они были осуждены за определенные

преступления к лишению свободы на срок свыше года. Для участия в выборах на федеральном уровне всем баллотирующимся партиям необходимо предоставить подписи трех членов Национального совета или 2600 заявлений в свою поддержку³³.

Следует отметить, что создание или членство в партии не является обязательным условием для участия в выборах. В австрийском избирательном законодательстве, как отмечают исследователи, речь идет о «баллотирующихся партиях», а не о «политических»³⁴. Баллотирующиеся партии могут быть организованы как с политической, так и с неполитической целью. Последним присваивается (ограниченный) правовой статус (так называемый временный статус субъекта права неполитической организации или общества с ограниченной правосубъектностью).

В целях «распределения» мандатов в Национальном совете Австрийская Республика разделена на девять избирательных округов (каждый соответствует определенной федеральной земле). Округа, в свою очередь, подразделяются на 43 региональных избирательных округа³⁵. Мандаты в Национальном совете распределяются в три этапа: 1) выборы на региональном уровне; 2) выборы на уровне округов; 3) окончательное распределение оставшихся мест на федеральном уровне по методу д'Хондта; при этом политическим партиям необходимо преодолеть 4-процентный барьер.

Нормативно-правовая база финансирования партий, участвующих в выборах, регламентирована как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Основные положения на федеральном уровне следующие:

а) Федеральный закон о партиях 2012 г. регулирует: деятельность, финансирование, выборность политических партий; механизмы общественного контроля расходов избирательных кампаний, временно использованные на выборах в Национальный совет;

перечень требований к отчетности, вступивший в силу в 1985 г.;

б) Федеральный закон о поощрении 2012 г. предусматривает возмещение средств, потраченных партиями на выборах в Национальный совет и Европарламент, в виде прямых дотаций в зависимости от количества набранных голосов и полученных мест;

в) Федеральный закон о требованиях к политической образовательной работе и публицитике 1984 г.³⁶ (далее закон о ПОР);

г) Федеральный закон, которым обеспечивается деятельность клубов избираемых в Национальный совет и Федеральный совет партий 1985 г.³⁷ (далее Закон о клубах).

Кроме того, имеется законодательство земель о финансировании партий³⁸, принятое в 2012–2013 гг. на основе федерального закона о поощрении 2012 г.

В заключение можно сделать несколько выводов.

1. В Австрии имеется развитое конституционно-правовое регулирование создания и функционирования партий. Законодательство о партиях входит в предмет совместного ведения Австрийской Республики и ее субъектов. Поэтому нормы о партиях закреплены как в Конституции, федеральных конституционных законах, федеральных законах, так и в региональном законодательстве.

2. В Австрии определение политической партии закреплено на конституционном уровне (и в Конституции, и в федеральном законе в виде конституционной нормы). Основной целью партий заявлено выражение политической воли граждан и содействие их участию в демократии, в частности путем поддержки предложений о выдвижении кандидатов на выборах.

3. Выделяются собственно «политические» партии, внесенные в Реестр. Баллотирующиеся партии могут быть организованы как с политической, так и с неполитической целью. Последним присваивается (ограниченный) правовой статус (так называемый временный статус субъекта права неполитической организации).

4. Членство в политической партии является свободным и добровольным. Членами партии могут быть не только австрийские граждане, но и граждане других государств – членов ЕС, постоянно проживающие в Австрии.

5. Регистрация политических партий входит в компетенцию Министерства внутренних дел. Законность функционирования политической партии проверяется различными органами, однако ликвидировать партию может только суд.

¹ См.: *Вогяницкая Е. А.* Австрийская конституция и международное право // Московский журнал международного права. 2009. № 4 (76). С. 190–205 ; *Ее же.* Конституционно-правовые основы участия Австрии в ЕС // Вестник МГИМО Университета. 2009. № 6. С. 111–119 ; *Пронин А. В.* Международно-правовые основы региональной интеграции в Европейском Союзе. Опыт Австрийской Республики // Московский журнал международного права. 2014. № 4 (96). С. 130–145.

² См.: *Бирюков П. Н.* Полиция Австрийской Республики // Евразийский юридический журнал. 2010. № 4 (23). С. 131–135 ; *Его же.* Прокуратура Австрии // Российский юридический журнал. 2011. № 4 (электронное приложение) ; и др.

³ См., например: *Liste Dr. Martin – Für Demokratie, Kontrolle, Gerechtigkeit.* URL: www.weisse.at ; *Duncan B. Hollis.* The Oxford Guide to Treaties. Oxford University Press. 2012.

⁴ Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG) // BGBl. I Nr. 56/2012. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>

⁵ Bundesgesetz über Förderungen des Bundes für politische Parteien (Parteien-Förderungsgesetz 2012 – PartFörG). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007891>

⁶ Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien (Parteiengesetz – PartG) // BGBl. Nr. 404/1975 idF BGBl. I Nr. 111/2010.

⁷ Bundes-Verfassungsgesetz // Gesetz, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird. StGBI. Nr. 450, BGBl. Nr. 1; Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994. BGBl. Nr. 1013/1994.

⁸ См. подробнее: *Verfahren vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts*, Band I: Verfassungsgerichtsbarkeit (gemeinsam mit Martin Hiesel unter der Mitarbeit von Barbara Weichselbaum), 2. Aufl., Wien 2001; *Öhlinger T.* Verfassungsrecht. 7. Aufl., Wien, 2007.

⁹ См. подробнее: *Pronin A.* Implementation of the European convention on human rights in Austria // Russian Journal of Comparative Law. 2014. № 1 (1). P. 26–32 ; *Бирюков П. Н.* Конституционно-правовой статус Европейской конвенции 1950 г. в Австрии, Испании и России // Реализация конституционных принципов в законодательстве на современном этапе : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. пам. акад. В. Н. Кудрявцева (г. Белгород, 4–5 октября 2013 г.). Белгород, 2013. С. 80–85.

¹⁰ Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) // StF // BGBl. 1975. №. 410.

¹¹ Kundmachung des Bundeskanzlers vom 5. Juli 1988 betreffend die Geschäftsordnung des Bundesrates // BGBl. 1988. №. 361.

¹² Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse // BGBl. I. 1997. №. 131.

¹³ Burgenland, Karnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Wien, Vorarlberg.

¹⁴ *Öhlinger T., Eberhard H.* Verfassungsrecht. 10. Auflage, WUV Universitätsverlag, Wien 2012 bzw. 2014.

¹⁵ *Bernd-Christian Funk.* Einführung in das österreichische Verfassungsrecht. 13. Aufl., Graz, 2007.

¹⁶ Niederösterreich Parteienförderungsgesetz // LGBL. 0301.

¹⁷ Oberösterreich – Parteienfinanzierungsgesetz // LGBL. Nr. 25/1992; LGBL. Nr. 90/2001.

¹⁸ Salzburger Parteienförderungsgesetz // LGBL. Nr. 79/1981; LGBL. Nr. 116/2009.

- ¹⁹ Steiermark Steiermarkisches Parteienförderungsgesetz // LGBl. Nr. 17/1992.
- ²⁰ BGBl. Nr. 1/1930.
- ²¹ Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofs vom 14. März 1997. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09879686_11U00466_2_00
- ²² Erkenntnisse VfSlg 9648/1983 des Verfassungsgerichtshofs.
- ²³ Erkenntnisse VfSlg 11.258/1987 des Verfassungsgerichtshofs.
- ²⁴ Erkenntnisse VfSlg 11.761/1988 des Verfassungsgerichtshofs.
- ²⁵ URL: www.bmi.gv.at/cms/bmi/_news/bmi.aspx
- ²⁶ Bundespräsidentenwahlgesetzes 1971. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000494&ShowPrintPreview=True>
- ²⁷ См. подробнее: <https://www.parlament.gv.at/PERK/PARL/DEM/GRUNDS>
- ²⁸ См.: Schütze R. European Union Law. Cambridge University Press, 2015.
- ²⁹ Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen // OJ L 329, 30.12.1993, p. 34–38
- ³⁰ Council directive 2013/1/EU of 20 December 2012 amending Directive 93/109/EC as regards certain detailed arrangements for the exercise of the right to stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals // OJ. L 26, 26.1.2013, p. 23.
- ³¹ URL: https://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/europawahl/start.aspx ; Österreichs Parteien nominieren EU-Spitzenkandidaten. URL: www.euractiv.de/section/europawahlen-2014/news/osterreichs-parteien-nominieren-eu-spitzenkandidaten
- ³² URL: https://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/wahlrecht/start.aspx
- ³³ Öhlinger T. Verfassungsrecht. 9. und 10. Auflage. Wien: WUV Universitätsverlag, 2012. S. 78–79.
- ³⁴ См.: Sickinger Hubert. Politikfinanzierung in Österreich. Wien: Czernin Verlag, 2009. S. 331.
- ³⁵ URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/wahlrecht/verhaeltniswahlrecht.aspx
- ³⁶ Bundesgesetz ueber die Forderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik 1984 // BGBl. I Nr. 364/1984; I Nr. 42/2010.
- ³⁷ Bundesgesetz, mit dem die Tätigkeit der Klubs der wahlwerbenden Parteien im Nationalrat und im Bundesrat erleichtert wird (Klubfinanzierungsgesetz 1985 – KlubFG) // BGBl. Nr. 156/1985 idF BGBl. I Nr. 139/2008;
- ³⁸ См., например: Burgenländisches Parteien-Förderungsgesetz 2012 // LGBl Nr. 47/2012 ; Niederösterreichisches Parteienfinanzierungsgesetz // LGBl Nr. 101/2012 ; Salzburger Parteienförderungsgesetz // LGBl Nr. 2/1985 idF LGBl Nr. 98/2012 ; Steiermärkisches Parteienförderungs-Verfassungsgesetz // LGBl Nr. 6/2013 ; Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag Brandenburg (Fraktionsgesetz – FraktG). URL: https://www.bravors.brandenburg.de/gesetze/fraktg_2015 ; Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz – BayFraktG) Vom 26. März 1992 (GVBl. S. 39) BayRS 1100-2-F (Art. 1–11) ; и др.

Уральский государственный юридический университет

Сивопляс А. В., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права

E-mail: s65554@yandex.ru
Тел.: 8-922-229-38-67

The Urals State Law University

Sivoplyas A. V., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Constitutional Law
Department

E-mail: s65554@yandex.ru
Tel.: 8-922-229-38-67

УДК 336.142

Е. А. Ильющенко

Воронежский государственный университет

СУБЪЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА: СОВРЕМЕННЫЕ НАУЧНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В данной статье раскрываются особенности субъектного состава бюджетного права, который ежегодно наращивает свою актуальность из-за реформирования бюджетного законодательства. Также внимание уделяется проблемам научного и законодательного определения. Более того, в бюджетном праве существует несколько позиций, относящихся к субъектам бюджетного права. В процессе исследования субъектного состава решается вопрос о том, являются ли участники бюджетного процесса субъектами бюджетного права или нет.

К л ю ч е в ы е с л о в а: субъекты бюджетного права, бюджетное правоотношение, государство, публично-правовые образования, юридические лица, участники бюджетного процесса, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

SUBJECTS OF THE BUDGET RIGHT: CURRENT SCIENTIFIC TRENDS AND PROBLEMS OF LEGISLATIVE DETERMINATION

In this article features of subject structure of the budget right which annually increases the relevance because of reforming of the budget legislation are revealed. Also much important attention is paid to problems of scientific and legislative determination. Moreover in the budget right there are several line items that, specifically, concerns to subjects of the budget right. Researching subject structure, the issue of is resolved whether participants of the budget process by subjects of the budget right are or not.

K e y w o r d s: subjects of the budget right, budget legal relationship, state, public educations, legal entities, participants of the budget process, public authorities, local government bodies.

Поступила в редакцию 7 декабря 2016 г.

Длительное время в финансовом праве исследуются вопросы о субъектном составе, которые с каждым годом становятся все более актуальными из-за реформирования бюджетного законодательства. Однако, как известно, основным субъектом в финансовом праве всегда выступает государство¹. Соответ-

ственно, государство, являясь субъектом финансового права, выступает в двух ипостасях:

- 1) как суверен;
- 2) как собственник государственных финансовых ресурсов, т.е. казны.

Более того, государство как субъект финансового права – это сложносоставный субъект, включающий в себя Российскую Федерацию как субъекта финансового права и

© Ильющенко Е. А., 2017

субъектов РФ как составных элементов государства и одновременно субъектов финансового права².

В классическом понимании теории бюджетного права все субъекты бюджетного права подразделяются на три группы:

1) публично-правовые образования, т.е. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования;

2) органы государственной власти и местного самоуправления, а также Банк России;

3) юридические лица.

В бюджетном праве доминирующими субъектами являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Это связано с тем, что развитие отношений, составляющих предмет бюджетного права, осуществляется, главным образом, за счет реализации суверенных прав государства, а также прав, принадлежащих муниципальным образованиям. Так, к суверенным правам Российской Федерации относятся права на собственный бюджет, на зачисление доходов в бюджет, на рассмотрение и утверждение бюджета и др.³

Органы государственной власти и местного самоуправления являются самостоятельными субъектами бюджетного права, выступая в качестве уполномоченных государством органов. Они находятся в постоянно длящихся отношениях с государством, где уполномочены выражать государственную волю в установленных им пределах. К числу этих органов относятся: Правительство РФ, Минфин России, органы исполнительной власти субъектов и муниципальных образований, которые составляют проекты бюджетов и проекты законов о бюджетах, Федеральное казначейство, в компетенцию которого входит кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, Счетная палата, осуществляющая бюджетный контроль, Банк России, обслуживающий счета бюджетов, и другие органы.

Юридические лица являются субъектами бюджетного права в различных случаях.

1. Юридические лица, участвующие в бюджетном процессе (т.е. казенные учреждения, в компетенции которых находятся составление бюджетных смет, право на получение лимитов бюджетных обязательств, кроме того, они являются получателями бюджетных ассигнований на условиях финансирования).

2. Юридические лица, получающие финансовые ресурсы из бюджета (субсидии и иные бюджетные средства).

В. И. Леушин выделяет также индивидуальных субъектов бюджетного права, которыми являются физические лица. Их права и обязанности связаны, главным образом, с налоговыми и другими обязательными платежами, поступающими в бюджеты государства и муниципальных образований. В то же время необходимо отметить и право, предоставленное Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ) физическим лицам на получение субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (п. 11 ст. 6 БК РФ)⁴, которое, однако является определенным исключением, так как отношения физических лиц с бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, как правило, опосредованы налоговыми либо другими видами правоотношений. Важно отметить и другую сторону правосубъектности граждан: они имеют право на участие в деятельности государственных органов, основанное на положениях Конституции РФ (ст. 32)⁵.

На основании данных положений можно сделать вывод о незначительном участии физических лиц в прямых бюджетных правоотношениях.

Несмотря на такую научную теорию закрепления субъектов бюджетного права, существуют и другие подходы, которые, ввиду существенных изменений в Бюджетном кодексе РФ, имеют положительную динамику.

Так, основные законодательные положения, на которые в последние годы ориенти-

руется современная теория и практика при определении состава субъектов бюджетного права, содержатся в ст. 152 БК РФ⁶.

В первоначальной редакции данной нормы состав участников бюджетного процесса понимался широко. К ним относились государственные и муниципальные органы, иные субъекты, включая государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации. Эта статья выступала основой для определения субъектов бюджетного права в учебной литературе⁷. Однако уже в те годы были работы, в которых обращалось внимание на то, что «Кодекс регулирует лишь отношения между различными государственными и муниципальными органами, возникающие в связи с формированием и исполнением бюджетов всех уровней, и не устанавливает непосредственно каких-либо прав и обязанностей для организаций и граждан, т.е. для юридических и физических лиц»⁸.

В настоящее время редакция ст. 152 БК РФ изменена. Из ее содержания следует, что фактически к участникам бюджетного процесса отнесены только государственные и муниципальные органы и казенные учреждения. В то же время в литературе встречается позиция, в соответствии с которой субъектами бюджетного права признаются также прочие юридические лица. Причиной этого является упоминание данных лиц в качестве получателей субсидий, а также иных бюджетных средств (ст. 78, 78.1, 79, 80 БК РФ)⁹.

Данные разногласия свидетельствуют о том, что необходимо установить, какие ориентиры должны приниматься во внимание при определении субъектного состава бюджетных отношений.

Как считает А. Г. Пауль, определение субъектов бюджетного права зависит от понимания предмета его регулирования и от правильного установления его границ.

Бюджетное право регулирует отношения, связанные с формированием доходов бюд-

жетов, и отношения, связанные с осуществлением расходов бюджетов.

Логически первой группой являются отношения, связанные с формированием доходов бюджетов.

В финансово-правовой литературе имеется достаточное число работ, в которых затрагивается вопрос о границах бюджетного права применительно к формированию доходов бюджетов.

По мнению многих авторов, бюджетное право регулирует отношения, возникающие в процессе распределения доходов¹⁰, устанавливает перечень и порядок распределения доходов между бюджетами¹¹ определяет характер, состав, объем доходов государственного бюджета и порядок их поступления в него¹². Бюджетное право не регулирует отношения, возникающие в процессе мобилизации денежных средств, составляющих доходы бюджета. Эти отношения регулируются другими институтами финансового права¹³.

Указанные положения были сформулированы до принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации и Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ). Однако они сохранили свою актуальность и в настоящее время. В современной литературе также указывается, что «бюджетное законодательство не регулирует отношения, непосредственно связанные с мобилизацией денежных средств в бюджет. Их регламентация осуществляется налоговым законодательством, которое тесно связано с бюджетным законодательством»¹⁴; «анализ соотношения налогового и бюджетного права позволяет сделать вывод о том, что исполнение доходной части бюджета проходит две ступени: 1) деятельность налоговых органов по сбору доходов в бюджет, которая регулируется налоговым законодательством; 2) деятельность органов Казначейства по дальнейшему распределению поступивших доходов в соответствии с утвержденным бюджетом, их учет и составление отчетности, которая регулируется бюджетным законодательством»¹⁵.

Подтверждение указанного подхода имеется в действующем законодательстве и практике его применения. Например, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «налоговые отношения, возникающие между налогоплательщиками и кредитными учреждениями при исполнении последними платежных поручений на списание налоговых платежей, регулируются налоговым законодательством. Отношения по зачислению средств, поступивших в уплату налогов на бюджетные счета, являются бюджетными...»¹⁶. Эта позиция подтвердила ранее высказанные положения о том, что мобилизация денежных средств в бюджетную систему не регулируется бюджетным правом. Из буквального смысла приведенного Постановления следует, что бюджетное право вступает в действие лишь в тот момент, когда средства поступили на бюджетные счета, предназначенные для их последующего распределения. Задача бюджетного права сводится к тому, чтобы распределить поступившие средства между соответствующими бюджетами бюджетной системы.

Данное разграничение бюджетного права и налогового права позволяет сделать вывод, что налогоплательщики, плательщики сборов, налоговые агенты (физические лица и организации) остаются в составе субъектов исключительно налогового права и не относятся к субъектам права бюджетного. Отношения с их участием регулируются налоговым законодательством (например, ст. 24, 45–48 НК РФ). Кроме того, к субъектам налогового права также относятся те банки, которые обязаны исполнять поручения на перечисление налогов и других доходов на бюджетные счета, предназначенные для последующего распределения доходов между бюджетами. В налоговом законодательстве исполнение этой обязанности урегулировано в ст. 60 НК РФ.

Задача бюджетного права заключается в распределении между публично-правовыми образованиями доходов, поступив-

ших на бюджетные счета, предназначенные для распределения доходов между бюджетами. Эти отношения регулируются ст. 40 и 218 БК РФ.

С учетом этого основными субъектами данных отношений выступают публично-правовые образования, которые являются собственниками бюджетных средств и получателями доходов бюджетов. Кроме того, в состав субъектов бюджетного права следует включить государственные и муниципальные органы, обеспечивающие распределение доходов между публично-правовыми образованиями. Основную роль здесь выполняет Федеральное казначейство Российской Федерации, которое является владельцем бюджетных счетов, предназначенных для распределения доходов между бюджетами, а также счетов бюджетов конкретных публично-правовых образований, на которые зачисляются доходы в процессе их распределения. Кроме того, важное место в формировании доходов бюджетов принадлежит администраторам доходов бюджетов, которые способствуют правильному распределению доходов между бюджетами (ст. 160.1 БК РФ).

Таким образом, из анализа отношений, составляющих предмет бюджетно-правового регулирования, следует, что в настоящее время теоретические положения, а также действующее российское бюджетное законодательство свидетельствуют о включении в состав субъектов бюджетного права исключительно публично-правовых образований, государственных (муниципальных) органов и казенных учреждений. Физические лица и организации (за исключением казенных учреждений) из субъектов бюджетного права исключены.

Одновременно возникает вопрос об участниках бюджетного процесса. Являются ли участники бюджетного процесса субъектами бюджетного права или нет? Исходя из анализа и исследования положений БК РФ, перечень участников бюджетного процесса весьма обширен и предполагает включение

их в состав субъектов бюджетного права, ибо их бюджетно-правовой статус ориентирует нас на такой вывод.

Более того, исследуя субъектный состав бюджетного права, мы видим целесообразность рассмотрения участников бюджетного процесса в структуре органов государственной власти как субъектов бюджетного права.

При этом физические лица как участники бюджетного процесса, а равно как субъекты бюджетного права не усматриваются.

На основании изложенного можно сделать вывод о закреплении в БК РФ и существовании в бюджетно-правовой науке таких субъектов бюджетного права, как:

- а) публично-правовые образования, т.е. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования;
- б) органы государственной власти и местного самоуправления, а также Банк России (участники бюджетного процесса);
- в) юридические лица (в том числе казенные учреждения, государственные корпорации).

¹ См.: Бобкова Л. Л. Государство как субъект бюджетного права : монография. Воронеж, 2007. С. 18–34.

² См.: Ее же. Формирование финансово-правовых категорий в период проведения бюджетных реформ // Публичные финансы и налоговое право : ежегодник. Вып. 2 : Бюджетные и налоговые реформы в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М. В. Карасёвой (Сенцовой). Воронеж, 2011. С. 23–28.

³ См.: Карасёва М. В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 177.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁵ См.: Рос. газета. 1993. 25 дек.

⁶ См.: Пауль А. Г. К вопросу о субъектах бюджетного права // Финансовое право. 2013. № 6. С. 14–18.

⁷ См.: Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Карасёвой. М., 2016. С. 180.

⁸ См., например: Кучеров И. И. Бюджетное право России : курс лекций. М., 2002. С. 62–73.

⁹ См.: Пауль А. Г. Указ. соч. С. 14–18.

¹⁰ См.: Бесчеревных В. В. Развитие советского бюджетного права. М., 1960. С. 15.

¹¹ См.: Конохова Т. В. Институты бюджетного права Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 55.

¹² См.: Лискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 51.

¹³ См.: Кузьмина А. В. Правовые основы исполнения бюджета в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. Цит. по: Грачева Е. Ю., Щекин Д. М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М., 2009. С. 201.

¹⁴ Бесчеревных В. В. Указ. соч. С. 15.

¹⁵ Пауль А. Г. Указ. соч. С. 14–18.

¹⁶ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 г. № 24-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 42. Ст. 5211.

Воронежский государственный университет

Ильющенко Е. А., студентка

E-mail: lena.con4akova@yandex.ru

Тел.: 8-910-346-68-64

Voronezh State University

Ilyushchenko E. A., student

E-mail: lena.con4akova@yandex.ru

Тел.: 8-910-346-68-64

В. В. Неревенько

Воронежский государственный университет

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НАЛОГОВОГО МОНИТОРИНГА КАК ФОРМЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ

В данной статье исследуется порядок реализации и практика применения в Российской Федерации такой формы налогового контроля, как налоговый мониторинг. Проанализированы характерные особенности данного института и выявлены проблемы, в соответствии с которыми его реализация невозможна в настоящее время в полной мере. Более того, в статье раскрываются основные понятия, составляющие данную форму налогового контроля, такие как налоговый мониторинг, субъекты налогового мониторинга, мотивированное мнение налогового органа. Показано, что в налоговом законодательстве не содержится конкретное закрепление понятия налогового мониторинга, но о его сущности делается вывод на основе его предмета. Особое внимание уделено актуальности нового режима налогового контроля.

К л ю ч е в ы е с л о в а: налоговый мониторинг, форма контроля, выездные и камеральные проверки, организации, налоговый орган, порядок исчисления и уплаты налогов и сборов.

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE TAX MONITORING, AS A FORM OF TAX CONTROL

In this article the author investigates an order of realization and practice of application in the Russian Federation of such form of tax control as tax monitoring. Characteristics of this institute are analysed and problems according to which its realization is impossible, now, fully are revealed. Moreover in article the basic concepts making this form of tax control such as reveal: tax monitoring, subjects of tax monitoring, motivated opinion of taxing authority. It is shown that the tax legislation does not contain concrete fixing a concept of tax monitoring, but about its essence the author draws a conclusion from its subject. Special attention is paid to relevance of the new mode of tax control.

К е у w o r d s: tax monitoring, control form, exit and cameral checks, organizations, taxing authority, order of calculation and tax payment and collecting.

Поступила в редакцию 7 декабря 2016 г.

В 2015 г. в Налоговом кодексе Российской Федерации появились положения¹, касающиеся введения принципиально нового режима налогового администрирования для налогоплательщиков, который называется налоговым мониторингом.

Актуальность нового режима налогового контроля очень велика в силу того, что одной из основных задач налогового планирования и прогнозирования является оптимизация налоговых платежей. Так, для проведения качественного и полноценного анализа налоговой политики необходим налоговый мониторинг, который позволит избежать недочетов

© Неревенько В. В., 2017

в налоговом планировании и благоприятно скажется на финансовой деятельности, предотвратив появление налоговых рисков.

В Налоговом кодексе РФ² не содержится конкретное закрепление понятия «налоговый мониторинг», но о его сущности можно сделать вывод из его предмета. Предметом является правильность исчисления, полнота и своевременность уплаты (перечисления) налогов и сборов, обязанность по уплате (перечислению) которых в соответствии с Налоговым кодексом РФ³ возложена на налогоплательщика (плательщика сбора, налогового агента) – организацию (далее – организация).

Налоговый мониторинг имеет определение лишь на уровне обычного исследования. К примеру, С. Зеленев считает налоговым мониторингом проверку налоговым органом правильности, своевременности и полноты уплаты налогов налогоплательщиками.

Разнообразие методических подходов при налоговом контроле имеет целью повысить его действенность, и в целом, судя по данным Федеральной налоговой службы, наблюдается рост доначисленных налогов в связи с его осуществлением⁴.

Налоговый мониторинг имеет свои особенности.

1. Налоговый мониторинг – это форма налогового контроля.

2. При налоговом мониторинге налоговый орган имеет доступ к финансовой информации на постоянной основе. В связи с этим обычные камеральные и выездные налоговые проверки не проводятся (за некоторым исключением). В то же время режим налогового мониторинга предполагает, что налогоплательщик как бы находится постоянно в режиме налоговой проверки.

3. Проведение налогового мониторинга осуществляется в соответствии с регламентом информационного взаимодействия по представлению документов (информации) или доступа к информационным системам организации.

4. Налоговый мониторинг – это электронный информационный обмен. Не секрет, что сейчас многие налогоплательщики тратят значительные средства и усилия просто на обслуживание процесса налоговой проверки, копирование и предоставление налоговикам информации и документов. Налоговый мониторинг позволяет построить взаимодействие кардинально иначе – потратить налогоплательщику время на объяснение своего процесса расчета налогов, объяснение принципов работы системы внутреннего контроля за ее правильностью, чтобы снизить до минимума время и затраты на обработку дополнительных запросов. Налоговому органу также выгодно такое взаимодействие, потому что проверять такого налогоплательщика можно, по сути, не выходя из налоговой инспекции и имея достаточные основания положиться на его собственный контроль.

5. Режим налогового мониторинга является добровольным, что позволяет каждому налогоплательщику принять для себя взвешенное решение, как строить отношения с налоговыми органами – традиционным или новым способом. Очевидно, что для многих компаний подготовка к требуемому для вступления в налоговый мониторинг уровню открытости и качества внутреннего контроля может занять существенные время и средства. Однако долгосрочные преимущества работы в таком режиме, скорее всего, перевесят требуемые инвестиции в подготовку.

6. Позволяет оперативно получать разъяснения налогового органа по налогообложению текущих сделок до момента их совершения.

7. Направлен на избежание представления большого количества документов при проведении выездных и камеральных проверок (текущий налоговый мониторинг их заменяет) и больших и неожиданных доначислений сумм налогов и сборов, которые обычно следуют после проведения проверки.

8. Форма контроля потребует специалистов высокого профессионального уровня и выполнения непривычного для себя функционала онлайн-консультанта.

Становится ясно, что эта форма контроля гораздо эффективнее выездных налоговых проверок, качество которых, в том числе из-за огромного объема документов, вряд ли можно назвать удовлетворяющим все стороны взаимоотношений.

Субъекты налогового мониторинга детально не регламентированы в налоговом законодательстве РФ, но следует отметить, что из содержания Налогового кодекса Российской Федерации⁵ можно понять и назвать субъектов налогового мониторинга: с одной стороны обязательно присутствует налоговый орган, который получает доступ к данным бухгалтерского и налогового учета налогоплательщика и проверяет правильность и своевременность отражения им хозяйственных операций для целей налогообложения, а с другой стороны налогоплательщик, который может являться организацией.

Для того чтобы перейти на налоговый мониторинг, избавив себя от выездных и камеральных проверок, организациям требуется подать в налоговый орган соответствующее заявление. Причем сделать это следует до 1 июля 2015 г. К названному заявлению прилагаются:

- регламент информационного взаимодействия по установленной форме;
- информация об организациях, о физических лицах, которые прямо и (или) кос-

венно участвуют в организации, представляющей заявление о проведении налогового мониторинга, и при этом доля такого участия составляет более 25 %;

- учетная политика для целей налогообложения организации, действующая в 2015 г.

В современных условиях налоговое законодательство весьма активно развивается и совершенствуется. На наш взгляд, это говорит о том, что налоговый контроль остается несовершенным и имеет огромное количество проблем. Поэтому тема увеличения эффективности налогового контроля сегодня актуальна⁶.

Как нам видится, для многих компаний подготовка к требуемому для вступления в налоговый мониторинг уровню открытости и качества внутреннего контроля может занять существенные время и средства. Однако долгосрочные преимущества работы в таком режиме, скорее всего, перевесят требуемые инвестиции в подготовку. Становится ясно, что эта форма контроля гораздо эффективнее выездных налоговых проверок, качество которых, в том числе из-за огромного объема документов, вряд ли можно назвать удовлетворяющим все стороны взаимоотношений. Изменения, несомненно, позитивные для бизнеса, поскольку позволяют добросовестным налогоплательщикам, которые потратили значительные усилия и средства на построение эффективной системы контроля и обеспечение высокого качества своей налоговой отчетности, получить за это реальную выгоду.

¹ О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 4 ноября 2014 г. № 348-ФЗ // Рос. газета. 2014. 7 нояб.

² Налоговый кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.05.2016) // Рос. газета. 1998. 6 авг.

³ Там же.

⁴ См.: Серебрякова Т. Ю. Тенденции совершенствования государственного контроля // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2016. № 1. С. 25–28.

⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.05.2016).

⁶ Карасёва М. В. Финансовое право России : учеб. пособие для бакалавров. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 89–100 ; 101 термин налогового права : краткое законодат. и доктринальное толкование / Н. Н. Балюк, В. В. Замулко, А. В. Красюков и др. ; рук. авт. кол. Н. А. Соловьева. М., 2015. С. 277–285.

Воронежский государственный университет

Неревенко В. В., студентка

E-mail: lera.valeri@mail.ru

Тел.: 8-905-655-78-96

Voronezh State University

Nerevenko V. V., student

E-mail: lera.valeri@mail.ru

Tel.: 8-906-655-78-96

ИСТОРИЯ ЧЕШСКОГО ПАРЛАМЕНТА

Данная работа посвящена исследованию становления Чешского парламента. Отражены формы и структуры парламента на различных исторических этапах Чешского государства. Статья характеризует специфику партийного соперничества и сотрудничества на разных исторических этапах.

К л ю ч е в ы е с л о в а: парламент Чехии, выборы, депутаты Сената, полномочия Сената, многопартийность.

THE HISTORY OF THE CZECH PARLIAMENT

This work is devoted to the formation of the Czech Parliament. It reflected the shape and structure of the Parliament on the various historical stages of the Czech state. The article sets out the specifics of party competition and cooperation at different historical stages.

K e y w o r d s: Czech parliament, elections, the Members of the Senate, multi-party system.

Поступила в редакцию 29 ноября 2016 г.

Сенат Чешской Республики имеет давнюю историю. В X–XI вв. сложилось Чешское феодальное государство¹. Области (края) пользовались самоуправлением. Местные землевладельцы съезжались на краевые съезды, на которых обсуждали местные дела и нужды и принимали соответствующие решения. При князе существовала рада, в состав которой входили представители княжеской семьи, старой феодальной знати и представители новой аристократии. Иногда в раду попадали духовенство и придворные должностные лица.

Князья стали собирать сеймы. В них участвовали члены княжеской рады и представители средних и мелких феодалов. Сейм не был юридически законодательным органом; там высказывались мнения по вопросам, предлагаемым самим князем. Однако сейм был представительством класса феодалов, с мнением которого государи должны были считаться. При короле Владиславе II сеймы добились

права давать согласие на участие в походах за пределами страны и на собирание дани. Сеймы принимали участие в выборах князя, если нарушался порядок старшинства при наследовании престола. До 1198 г. сеймы вместе с князем избирали пражского епископа.

На сеймах стали утверждать законы, обсуждать вопросы об обороне страны, разбирали спорные дела, касающиеся нарушения княжеских прав, чести и имущества членов сейма. На сеймовых судах обычно выносили решения по делам, которые касались коронного имущества и отчуждения свободных имений. Общие сеймы созывались обычно в определенные сроки. Внеочередные – созывались князем и назывались заповедными².

В XV в. одним из последствий гуситских войн стало лишение прав мещан принимать участие в сеймах. Ища выход из сложившегося тяжелого положения, в котором оказалась страна в результате правления короля из династии Габсбургов, в 1618 г. в Праге вспыхнуло восстание³. Протестанты, во главе которых стояли чешские дворяне, в Пражском кремле образовали свое правительство в составе

30 директоров из всех сословий, ввели налоги и приступили к организации войска. Генеральный сейм Чешской короны провозгласил себя законодательным органом и избрал нового короля.

Наиболее бурным периодом в развитии политической жизни стал для Чехии 1848 г. Идея национального самоопределения, подерживаемая частью чешского дворянства, подтолкнула к созданию делегации, требовавшей у Вены соединения Чехии, Моравии и Силезии и создании центрального самостоятельного правительства для этих земель⁴. Делегация подчеркивала, что существовавшие средневековые сословные сеймы не могут удовлетворить чешское общество, и даже при условии расширения их представителями городов «не пригодны для того, чтобы предложить и провести в стране конституцию, соответствующую современным требованиям».

Во главе национального движения стоял Национальный комитет, в состав которого входили немецкие и чешские депутаты. Не сумев договориться по ключевым вопросам, немецкие депутаты вышли из его состава. Комитет превратился в чисто чешский орган, что в дальнейшем дало возможность чешским консерваторам провозгласить лозунг борьбы «целого» народа, без различия сословий и классов против немецкого национализма⁵.

Наиболее ярким и трагичным моментом было июньское восстание 1948 г. в Праге.

В начале марта 1849 г. народам Австрии была дарована конституция, которая проигнорировала обещанное чехам объединение. Она ввела единый общеимперский двухпалатный рейхсрат. Изданный на основании этой конституции Земский устав для Чехии устанавливал порядок избрания Земским сеймом депутатов в верхнюю палату и всем населением – в нижнюю. Избирательное право основывалось на принципе налогового ценза, а специальное представительство от дворянства и духовенства отменялось. Принципы этой конституции не удовлетворили ни

одного класса чешского общества. Но даже и она была отменена императорским патентом от 31 декабря 1851 г., поскольку на деле не осуществлялась.

Во времена Австро-Венгерской империи, куда входила Чехия, роль Сената выполняла верхняя палата Императорского совета. Она состояла из наследственных членов (церковнослужители) и назначаемых членов. В 1907 г. реформа ограничила число членов, назначаемых пожизненно, а общее число сенаторов варьировалось между 150 и 170. Значительное число мест в Сенате принадлежало потомственному дворянству, которое отстаивало национальные позиции, носившие идеи раннего христианства и внутренней свободы⁶. Император назначил Ф. Палацкого сенатором после середины XIX в. Защищались интересы чешской нации, выразившиеся в усиленном внимании к родному языку и культуре. Дворянство, проникнутое идеями романтизма Ф. Палацкого, поддерживало славянское начало в протест католическому и немецкому. Столкновение немецкого и чешского демократических движений вызвало ряд событий, повлиявших на процесс формирования чешского народа и, как следствие, структуры парламента.

14 ноября 2016 г. чехи отметили 98-ю годовщину первого заседания парламента после создания Чехословакии в 1918 г.⁷ В этот день Чехословакия провозглашалась демократической республикой. Первым президентом ее был единогласно избран Т. Масарик. Был утвержден состав правительства, согласованный еще в Женеве. Оно получило название кабинета «общенациональной коалиции». Его возглавил лидер национально-демократической партии К. Крамарж.

Смена власти в чешских землях в основном прошла спокойно. Напряженность чувствовалась лишь в Брно и пограничных областях из-за сопротивления новым реалиям чешских немцев. Здесь появились четыре «независимые немецкие провинции», на основании провозглашенного президентом

США В. Вильсоном права наций на самоопределение объявившие себя составной частью Австрии⁸. Однако правительство ЧСР довольно быстро покончило с попытками отторжения этих территорий, к декабрю 1918 г. они были заняты чешскими войсками.

В декабре 1918 г. Масарик с триумфом возвратился в Прагу. Под его руководством в республике восторжествовала система парламентской демократии и был создан центральный госаппарат. В ноябре 1918 г. была принята Временная конституция⁹, в которой содержались положения о высшем, избираемом на основе всеобщего избирательного права законодательном органе – Национальном собрании, о главе государства – президенте, о правительстве, а также о «временном оставлении в силе всех существовавших ранее земских и имперских законов». Последующими законодательными актами были учреждены: Верховный суд; 12 департаментов-министерств; Высший административный суд. Был введен восьмичасовой рабочий день. Национальный комитет был расширен до 254 членов и провозглашен парламентом республики¹⁰. В него вошли представители всех чешских и словацких политических партий. Новый государственный строй Чехословакии был закреплен в Конституции 1920 г.¹¹

29 февраля 1920 г. Чехословацкая Республика приняла Конституцию, которая, следуя примеру Франции и США, ввела двухпалатный парламент. Он состоял из Палаты депутатов (300 человек) и Сената (150 членов). Обе палаты избирались по пропорциональной системе. Нижняя палата переизбиралась каждые шесть лет, Верхняя – каждые восемь лет. Членом Палаты депутатов мог стать гражданин, достигший возраста 30 лет; для Сената возрастной порог определялся в 45 лет. Члены в обе палаты избирались по пропорциональной системе, поэтому партийный состав в них был одинаков. В каждой Палате назначался Президент (спикер). Первые выборы в Сенат состоялись в мае 1920 г., вскоре после первых выборов в Палату депутатов¹².

Даже после создания такого рода Сената положение дел не было удовлетворительным. Его влияние было невелико. Члены Парламента были полностью оттеснены от формирования правительства.

Сразу после немецкой оккупации Чехии и Моравии Парламент прекратил свое существование.

В послевоенной республике Парламент был восстановлен, хотя состав Нижней палаты составляли словацкие фракции депутатов Национального собрания. В 1948 г. была принята Конституция¹³, которая закрепила осуществление власти государства через представительные органы: Национальное собрание, Словацкий национальный совет и Национальные комитеты. Национальное собрание избирало главу государства сроком на семь лет. Словацкий национальный совет контролировал Национальное собрание и правительство.

С введением Конституции Чехословацкой Социалистической Республики 1960 г.¹⁴ произошли серьезные изменения в стране. С 1969 г. государство стало федеративным.

Федеральное Собрание было представлено в соответствии с конституционным законом № 143/1968 о Чехословацкой Федерации¹⁵ Палатой наций и Палатой народов.

В Палату наций, основанную по региональному принципу, входило 150 депутатов (по 75 от каждой республики). В Палату народов входило 200 депутатов. Депутаты избирались народом по мажоритарной системе по одномандатным округам сроком на пять лет.

Выборы назначались Президиумом Федерального Собрания. Однако выборы в Палату народов проходили не сразу. Депутаты избирались из своих рядов Словацкого национального совета и членов Чешского национального совета, сформированные в соответствии с Конституционным законом № 77/1968 «О подготовке федеральной ЧССР»¹⁶. Первые регулярные выборы в Федеральное Собрание прошли в дни с 26 по 27 ноября 1971 г. и стали проводиться каждые пять лет.

Положение Палаты народов в рамках Федерального Собрания Чехословакии было сильнее, чем положение Сената в парламенте Первой республики. Обе палаты ФС были равнозначны. Для принятия закона необходимо квалифицированное большинство депутатов в обеих палатах. Кроме того, превосходящему большинству запрещалось во время совместного голосования обеих палат голосовать одновременно по ряду законов и выдвигать вотум недоверия. Это защищало интересы словацкого меньшинства, которое имело возможность отклонить спорное решение. Если за законопроект проголосовали поровну, собирався согласительный комитет, состоящий, как правило, из 20 депутатов (по 10 из каждой палаты). Если после этого по принимаемому закону не достигалось консенсуса, президент мог распустить Федеральное собрание и назначить новые выборы.

С 1990–1992 гг. в Чехии был образован однопалатный Парламент, именовавшийся Чешский национальный совет¹⁷. Во времена федерации существовала проблема со структурой объединения чешских депутатов Федерального Собрания разных республик. Новая Конституция Чешской Республики¹⁸ вступила в силу с 1 января 1993 г. Она предусматривала двухпалатный парламент, состоящий из Палаты депутатов и Сената. Тем не менее целесообразность создания Палаты депутатов, равно как и ее дальнейшее существование, ставилось под сомнение.

Осенью 1996 г. были проведены первые выборы во вновь созданный Сенат. По закону выборы проходили поэтапно по мажоритарной избирательной системе по 81 округу¹⁹. Избрание происходило по трети округов каждые два года. Кандидат от каждого округа должен получить не менее 50 % голосов по этому избирательному округу, иначе проводится повторное голосование среди двух претендентов, набравших наибольшее количество голосов (так называемый «баллотирующийся мандат»). Выборы проводятся тайным голосованием на основе всеобщего, равного и пря-

мого избирательного права при мажоритарной системе в два тура. Первая треть сенаторов избирается сроком на два года, вторая – на четыре года, третья часть сенаторов получает шестилетний мандат. Укороченный срок первых мандатов в выборах Сената был закреплен в Решении Конституционного суда²⁰.

Основной состав первого Сената был представлен Гражданской демократической партией (ГДП) (32 сенатора), ХДС-НП (13 сенаторов) и партией «Гражданский демократический альянс» (7 сенаторов). Проправительственная коалиция просуществовала до падения правительства Вацлава Клауса в 1998 г., хотя его партия ГДП имела 27,7 % мест в палате депутатов, поддержка оказалась незначительной.

Период 1998–2006 гг. ознаменовался политическими движениями в пользу социал-демократической партии. Началось все с того, что в 1998 г. Сенат не поддержал временное правительство Йозефа Тошовски до досрочных выборов в Палату депутатов. Протест выразили две крупнейшие парламентские партии: ГДП и Социал-демократическая партия (СДП), председатель которой в то время и президент ЧР в нынешнее – Милош Земан. Соглашение оппозиции²¹ дало не только возможность обеим политическим партиям по изменению конституции (конституционное большинство как в Палате депутатов, так и в Сенате в совокупности было более 3/5). Позже социал-демократы правительства поддержали кандидатуру ГДП Либуше Бенесова, который стал Председателем Сената. Данное соглашение было призвано стабилизировать политическую обстановку в стране для создания единой политики, нацеленной на прогресс государства и постепенный отход от социалистического планового режима.

Данное соглашение призывало уважать право победившей партии формировать правительство и формализовать порядок реализации этого уважения; уважать право оппозиционных партий занимать позиции спикеров обеих палат парламента Чехии; уважать право

оппозиционных партий на посты руководителей контролирующих органов Сената и Палаты депутатов, не провоцировать в предвыборный период Палату депутатов на выдвижение вотума недоверия правительству или не поддерживать такого голосования; отразить эти предложения в Конституции и соответствующих законах, что позволит повысить возможности конкуренции политических партий; обратить внимание на способы борьбы с внешними и внутренними политическими проблемами, прежде чем они будут обсуждаться в Чешском парламенте, с основным акцентом на стабильность, процветание и положение Чешской Республики в мире; не участвовать в переговорах и соглашениях с «третьими лицами», что ведет к ослаблению позиций в соответствии с соглашением оппозиции.

Самые крупные изменения были внесены в 2000 и 2002 гг.²² Конституционный закон от 14 ноября 2002 г. о референдуме по вступлению Чехии в Европейский союз ввел новые правила в структуру Парламента относительно состава Бюро Палаты, статуса его членов (они были приравнены к депутатам), взаимодействия комитетов бюро, Председателя палат²³.

Группировка из четырех доминирующих партий (ХДС-НП, ГДП, ГДА, СДП) продлилась до 2002 г., пока они побеждали на выборах. С 2002 г. парламент стал густо населен разными мелкими партиями. Для прохождения в Палату депутатов партии необходимо преодолеть 5%-ный барьер. Главой Сената стал М. Тополанек из ГДП. С 2004 г. начался упадок Социал-демократической партии, когда премьер-министром был С. Гроссом (СДП), число мест в Сенате у СДП было только семь, чем и ознаменовалось ее поражение. Позднее, в 2006 г., успех СДП был повторен, когда вновь М. Тополанек защитил свой пост премьер-министра и сильнейшей партии на выборах в Сенат, число сенаторов возросло до 41.

В выборах в 2010 и 2012 гг. этот результат превзошла СДП Сената. В результате выборов количество занимаемых мест в верх-

ней палате достигло 46. Таким образом, мы видим, что Чехия терпит постоянную политическую дифференциацию, что говорит о непрекращающейся борьбе за власть. По результатам выборов 2014 г. сформировалась реальная правящая коалиция, состоящая из партий ЧСДП и ХДС-НП, имеющая удобное большинство – 49 сенаторов.

Сенат обсуждает законопроекты, которые им отклонены, по предложению Палаты депутатов. Кроме того, Сенат может отменить проект закона, даже если за него проголосовало абсолютное большинство всех депутатов, кроме тех случаев, когда законопроект касается выборов или отношений между палатами и некоторых международных соглашений. Если законопроект утверждается, то он представляется Президенту Республики.

Законопроект может вернуться обратно в Палату депутатов с предложением Сената о внесении поправок. Если такие предложения не принимаются простым большинством голосов депутатов Нижней палаты, то законопроект рассматривается в первоначальной редакции, предложенной Палатой депутатов и в конечном счете утверждается абсолютным большинством голосов от общего числа депутатов. Если Сенат в течение 30 дней не одобряет проект, то закон не будет принят.

В случае если Верхняя палата парламента Чехии использует право законодательной инициативы, то Палата депутатов может представить свои собственные изменения. В случае роспуска Нижней палаты Парламента акты с силой закона может принимать Верхняя палата – Сенат. Причем роспуск Палаты депутатов, пока та исполняет функции Сената, запрещен.

Правительственная коалиция ГДП и христианских демократов в лице своих фракций в Палате на протяжении 1992–1996 гг. блокировала формирование Сената и в итоге обеспечила себе своеобразную «индულгенцию» на проведение любых мер. Такие резонансы требовали построения системы сдержек между палатами и противоборствующими

партиями. Одним из примеров такого разрешения стало предоставление регламентом Палаты депутатов определенных гарантий прав меньшинства. Следует отметить постоянную борьбу внутри многопартийного парламента Чехии. И не всегда борьба сводится к компромиссным решениям.

В 2013 г. депутаты Нижней палаты парламента Чехии проголосовали за ее роспуск. После чего были проведены досрочные парламентские выборы. За это решение проголосовали 140 депутатов при необходимых 120 голосах. Зал заседаний парламента до голосования демонстративно покинули депутаты бывшей правящей Гражданской демократической партии. Предложение о самороспуске парламента было внесено правой партией TOP 09 после того, как правительство премьер-министра Чехии Иржи Руснока в начале августа получило вотум недоверия в Палате депутатов парламента Чехии. Инициативу TOP 09 поддержали в самой крупной оппозиционной ЧСДП, а также коммунисты и члены движения «Дела общественные».

Новые парламентские выборы были проведены в конце октября 2013 г., что позволило парламенту утвердить бюджет Чехии на 2014 г.²⁴ В Палате депутатов Чехии представлено 200 законодателей. Досрочные выборы прошли 25–26 октября 2013 г. Всего в досрочных парламентских выборах в Чехии участвовали более 20 политических партий. За 200 депутатских мандатов решили бороться 5899 кандидатов, что приблизительно на одну тысячу больше, чем во время последних парламентских выборов. «Конкурс» на депутатское кресло – порядка 30 человек, на предыдущих выборах в 2010 г. на один мандат претендовали 25 человек.

Так, Гражданская демократическая партия (ГДП) нашла выход отнюдь не в учете мнений оппозиции и корректировке собственной политики. Она воспользовалась предписаниями ст. 106 Конституции относительно Верхней палаты парламента. Текст этой статьи гласит: «...до момента избрания Сената функ-

ции Сената выполняет Временный Сенат. Временный Сенат формируется способом, который устанавливает закон. До вступления такого закона в силу функции Сената выполняет Палата депутатов».

На данный момент состав Сената представлен следующим образом: 33 мандата у Чешской социал-демократической партии, 14 – у Гражданской демократической партии, 11 – представителей от Христианско-демократического союза – Чехословацкой народной партии, 6 – от коалиции партий во главе с партией Независимых мэров, 5 – от коалиции партий во главе с партией АНО 2011 и по 6 – от двух других политических блоков. Всего в реестре Министерства внутренних дел ЧР зарегистрированы 58 политических партий и 39 движений²⁵.

Созыв, открытие, закрытие и прерывание заседания Сената осуществляет его Председатель. Он подписывает резолюции Сената²⁶. В случае роспуска Палаты депутатов Председатель Сената исполняет обязанности, возложенные на председателя Палаты депутатов.

На 27-м заседании Сенат представил Предложение по директиве Европейского парламента и Совета об условиях въезда и проживания граждан третьих стран с целью трудоустройства, требующей узкоспециализированных навыков.

Министр и Председатель Сената Чехии Иржи Динстбиру²⁷ представил проект директивы по повышению привлекательности ЕС для трудоустройства высококвалифицированных граждан третьих стран, удовлетворения текущих и будущих потребностей в высококвалифицированных работниках ЕС²⁸. Цель директивы – развитие института «голубой карты». Этот институт облегчает доступ гражданам третьих стран с узкоспециализированными навыками на рынке труда ЕС. Проект директивы снизил время действия голубых карт с 90 до 60 дней. Чехия поддерживает только легальную миграцию, которая полезна для государства и его граждан, позволяет отражать долгосрочные потребности государства.

С 16 ноября 2016 г. Председателем Сената был избран М. Штех из партии социал-демократов. Явка на парламентские выборы в Чехии в 2013 г. составила 59,48 % избирателей, а на выборы в сенат 2016 г. – порядка 34 %.

Данный проект директивы предполагает в последующем внести поправки в Закон о пребывании иностранцев в Чехии, трудовое и социальное законодательство. Ранее для решения проблемы в потребности узкоспециализированных специалистов Чехия выпустила зеленую карту, которая учитывала именно потребности Чехии. Выдавалась она в 3 раза чаще голубой. Самой большой проблемой данного проекта директивы является запрет государствам-членам выдавать параллельно свои карты. Голубая карта является единой по ЕС для мигрантов.

В 2017 г. главным внутривнутриполитическим событием в Чешской Республике станут парламентские выборы (20–21 октября)²⁹. В их результате определятся контуры развития партийно-политической системы страны на следующие четыре года.

Результаты краевых выборов (7–8 октября 2016 г.), своеобразной репетиции основных выборов, показали, что избиратель менял свои приоритеты при распределении голосов. Так, победитель прошлых лет – Чешская социал-демократическая партия во главе с премьер-министром Б. Сobotкой – смогла заполучить большинство только в двух из 13 краев (на прошлых выборах они отметили победу в 9 регионах; а в коалиции с другими политическими силами им удалось возглавить 11 краев). Триумфатором этих выборов стала партия «Акция недовольных граждан» (АНО) во главе с министром финансов А. Бабишем, которая за неполные 5 лет своего существования сумела обрести подавляющую поддержку в 9 краях. Итоги регионального голосования представляют собой барометр

общественных настроений, который показал недовольство чехов проводимой правительством политикой. Несмотря на то, что партия Бабиша участвует в коалиционном правительстве, граждане страны связывают свою неудовлетворенность с социал-демократами, которые находятся у власти последние восемь лет. Кроме того, предпочтение АНО среди возможных претендентов в избирательных списках можно рассматривать как разновидность протестного голосования, когда голос отдавался за самого неудобного кандидата. В декабре 2016 г. дата голосования может измениться: А. Бабиш внес предложение о досрочных выборах летом 2017 г., поскольку самой популярной в стране была партия Бабиша, за ней шли социал-демократы, Гражданская демократическая партия и Коммунистическая партия Чехии.

Таким образом, история парламентаризма Чехии насчитывает более 1000 лет. За этот период на долю этой маленькой страны выпало немало бед и испытаний. Однако чехи и словаки самоотверженно защищали принципы независимого волеизъявления путем выборов в представительные и законодательные органы власти. Со временем менялся исторический строй, материальная и политическая зависимость государства от своих соседей, от геополитического положения Чехии. В этой стране хранятся национальные традиции.

Пройдя сложный путь от народных собраний и сеймов к демократическому парламенту, нынешний состав депутатского корпуса и сената становится все более многопартийным. Сенат по-настоящему стал выразителем интересов регионов. И хотя в обществе роль Сената незаслуженно принижена, он способен удерживать в равновесии часто возникающие политические узурпации какой-либо из коалиций.

¹ См.: Печета В. И. История Чехии : учебник. М., 1947. С. 63.

² См.: Ратнер Н. Д. История Чехии. М., 1947. С. 75.

³ См.: Gindely A. Dejiny českého povstání léta 1618. Praha, 1878. S. 1–4.

⁴ См.: Васинкевич О. Странное сосуществование Чехии и Моравии. URL: <http://www.radio.cz/ru/rubrika/progulki/strannoe-sosushchestvovanie-chexii-i-moravii>

⁵ См.: Milan Vojáček. 1848 – Osmičky v dějinách českých zemí: archivních dokumentů. Národní archiv, Archivní 4, Praha 4, 2008. S. 31.

⁶ См.: Палацкий Ф. История чешского народа в Чехии и Моравии. URL: <http://www.baltyslavjane.livejournal.com/106835.html>

⁷ См.: Жигкова О. А. История государства и права зарубежных стран : учебник. М., 1999. С. 512.

⁸ См.: Карасев В. Г. Хрестоматия по истории южных и западных славян : учеб. пособие для вузов // Из декларации чешских депутатов австрийского парламента. Минск, 1989. Т. 2. С. 261.

⁹ См.: Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права : учебник. М., 1983. С. 456.

¹⁰ См.: Там же. С. 458.

¹¹ См.: Конституция Чехословакии 1920 г. // Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 128–136.

¹² См.: Volby v Československu. URL : https://www.cs.wikipedia.org/wiki/Volby_v_%C4%8Ceskoslovensku

¹³ См.: Ковачева Д. А. Конституционное право государств Европы : учеб. пособие. М., 2005. С. 74.

¹⁴ См.: Жуков Е. М. Советская историческая энциклопедия : в 16 т. М., 1974. Т. 15. С. 978.

¹⁵ См.: Ústavní zákon ze dne 27. října 1968. URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1968-143>

¹⁶ Ústavní zákon ze dne 24. června 1968. URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1968-77>

¹⁷ См.: Лазарева М. Н. Современный парламент Чехии. Вологда, 2012. С. 49.

¹⁸ Ústava České republiky č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb. URL: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

¹⁹ URL: http://www.senat.cz/senat/volby/v1996-eng.php?ke_dni=28.11.2016&O=11

²⁰ Zákon o Ústavním soudu, Zákon č. 182/1993 Sb od 01.07.1993. URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182>

²¹ Opoziční smlouva. URL: https://www.cs.wikipedia.org/wiki/Opozi%C4%8Dn%C3%AD_smlouva

²² Ústavní zákon ze dne 14. listopadu 2002 o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, 14.11.2002. URL: http://www.rozhlas.cz/evropskaunie/paragrafy/_zprava/75597

²³ См.: Халапян Е. А. Соотношение европейского права и права Чехии // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. 2014. 28 (67). № 3. С. 123–136.

²⁴ URL : <http://www.panarmenian.net/rus/news/168677>

²⁵ URL: http://www.senat.cz/senat/volby/v2016-eng.php?ke_dni=28.11.2016&O=11

²⁶ См.: Zákon o jednání řádu Senátu, Zákon č. 107/1999 Sb. URL: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-107>

²⁷ См.: Jiří Dienstbier – Ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. URL: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/zivotopis/jiri-dienstbier-115403>

²⁸ См.: Law of the European Union: a Textbook for Master Students / ed. P. Biriukov and V. Tuliakov. Voronezh: VSU Publishing House, 2016. P. 218.

²⁹ См.: Вегерников М. В. Даты могут измениться : А. Бабиш внес предложение о досрочных выборах летом 2017 г. // Аналитическая записка об основных партийно-политических процессах в европейских государствах. Институт Европы Российской академии наук. 2016. № 39. С. 6.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

В. Савин, магистрант

V. Savin, master-student

E-mail: quattro.vlad@yandex.ru

E-mail: quattro.vlad@yandex.ru

Тел.: 8-909-229-00-42

Тел.: 8-909-229-00-42

Д. В. Сарычев

Воронежский государственный университет

ПАРЛАМЕНТ ХОРВАТИИ

В статье рассмотрены вопросы функционирования Парламента Хорватии. Особое внимание уделено его структуре и способу формирования. Рассмотрены его история и предпосылки создания. Подробно изучено законодательство, на основании которого функционирует Парламент Хорватской Республики. Описан статус депутатов и полномочия, которыми они наделены.

К л ю ч е в ы е с л о в а: парламентаризм, Парламент Хорватии, правовая система Хорватии, законодательный процесс.

THE PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF CROATIA

This article discusses issues of functioning of the Croatian Parliament. Special attention is paid to its structure and method of formation. Consider its history and background creation. Studied in detail the legislation under which the Parliament of the Republic of Croatia are functions. Describes the status of deputies and the powers vested in them.

Key words: parliamentarism, the Croatian Parliament, legal system of Croatia, legislative process.

Поступила в редакцию 29 ноября 2016 г.

Вопросы регулирования формирования и деятельности Парламента Хорватии исследуются в зарубежной науке¹, однако практически не рассматриваются в российской юриспруденции. В основной массе юриспруденции рассматриваются вопросы, касающиеся Конституции Республики², формирования органов государственной власти³ и членства Республики в Евросоюзе⁴. Редким исключением являются статьи о деятельности хорватских правоохранительных органов⁵, в которых рассматриваются их полномочия в отношении юридических лиц⁶. Но даже в этих работах не раскрываются детали, касающиеся функционирования Парламента.

Что касается хорватской юриспруденции, то данные вопросы были изучены долж-

ным образом⁷. Однако в 2010 г. в Хорватии были внесены изменения в Конституцию⁸, которые существенно изменили правовую базу функционирования парламента. Связано это было со вступлением Республики в ЕС. В самой Хорватии указанные новеллы были проанализированы (имеется даже заключение Конституционного Суда⁹), однако в зарубежной литературе они пока не анализированы. Кроме того, в 2015 г. в нормативные акты, затрагивающие деятельность Парламента, были внесены очередные дополнения¹⁰. Естественно, данные нормы не могли быть отражены в работах иностранных авторов.

На сегодняшний момент отечественной науке современные публикации по данной проблематике на хорватском языке неизвестны.

© Сарычев Д. В., 2017

В свете подобных обстоятельств исследование способа формирования и системы функционирования Парламента Хорватии приобретает особую актуальность.

В соответствии с Конституцией Хорватии 1990 г.¹¹ в Республике имеется Парламент (Hrvatski Sabor – хорв., далее – Сабор).

У Сабора довольно богатая история. Самое первое упоминание о Саборе, дошедшее до наших дней, датируется 19 апреля 1273 г., когда заседание было проведено в Загребе. Правда, это был Сабор из Славонии, а не из Хорватии и Далмации. Самый же ранний Сабор Королевства Хорватии и Далмации датируется 1351 г.¹²

Сессия парламента, состоявшаяся в 1527 г. в Четине, утвердила Дом Габсбургов в качестве хорватских правителей. После этого Сабор стал регулярным собранием дворянства. Его официальное название к 1558 г. постепенно оформляется как Парламент Королевства Хорватии и Славонии. В 1681 г. название было изменено на Сейм Королевства Хорватии, Далмации и Славонии.

В 1712 г. Сабору вновь возвращается прерогатива по избранию правителя. С середины XIX в. Сабор проводит регулярные заседания и его члены избираются¹³. Исторически важным моментом в истории Сабора является принятие им решения о независимости от Австро-Венгрии 29 октября 1918 г. и формирование государства словенцев, хорватов и сербов, которое позже реорганизовалось в Королевство сербов, хорватов и словенцев. В период с 1918 по 1945 г. Сабор не проводил регулярных заседаний¹⁴.

После первых многопартийных выборов со времени коммунистического правления и принятия в 1990 г. Конституции Сабор стал двухпалатным (палата Представителей и Палата Жупаний). Он оставался таким до 2001 г., когда конституционные поправки¹⁵ изменили его в однопалатный законодательный орган, каковым он и является в настоящее время.

В соответствии со ст. 71 Конституции Хорватии Сабор является однопалатным законодательным органом Республики. В настоящее время Парламент функционирует на основании Правил Парламента Хорватии¹⁶ (далее Регламент).

Сабор представляет интересы граждан Хорватии и наделен законодательными полномочиями. Ежегодно проводятся две парламентские сессии: с 15 января по 15 июля и с 15 сентября по 15 декабря. Сессия созывается Председателем Парламента. Однако Президентом Хорватии, хорватским правительством или большинством членов Парламента могут быть созваны внеочередные сессии.

Согласно ст. 224 Регламента, повестка дня заседания Парламента, назначенного Председателем, определяется, как правило, в начале сессии¹⁷. Заседания являются открытыми для общественности. Парламент принимает решение простым большинством голосов, за исключением вопросов, касающихся этнических меньшинств в Хорватии, конституции, избирательного законодательства, вопросов функционирования государственных органов и органов местного самоуправления, в этих случаях решения принимаются большинством в две трети голосов.

В соответствии со ст. 88 Конституции Парламент Хорватии может уполномочить правительство Хорватии регулировать указами определенные вопросы в пределах своей компетенции, за исключением тех, которые касаются разработки определенных Конституцией основных свобод и прав человека, национальных прав, избирательной системы, организации и юрисдикции государственных органов и органов местного самоуправления, на срок не более одного года.

На основании ст. 72 Конституции Сабор состоит из депутатов, количество которых должно составлять по меньшей мере 100, но не более 160 человек, избираемых сроком на четыре года на основе прямого, всеобщего и равного избирательного права путем тайно-

го голосования. Согласно ст. 77 Конституции срок полномочий может быть продлен только в случае войны или в случае непосредственной угрозы независимости и единству страны, крупного стихийного бедствия, когда Парламент не может нормально функционировать¹⁸. Что же касается роспуска Парламента, то он возможен лишь для проведения досрочных выборов, если это решение будет поддержано большинством голосов депутатов, либо же по решению Президента Хорватии.

В свою очередь, депутаты состоят в комитетах и комиссиях. В настоящее время в соответствии со ст. 59 Регламента их насчитывается 29: Комитет по Конституции, регламенту и политической системе; Комитет по законодательству; Комитет по европейским делам; Комитет по международным делам; Комитет по внутренним делам и национальной безопасности; Комитет по обороне; Комитет по финансам и бюджету; Комитет по экономике; Комитет по туризму; Комитет по правам человека и национальным меньшинствам; Комитет по вопросам юстиции; Комитет по труду, пенсионной системе и социальному партнерству; Комитет по вопросам здравоохранения и социальной политике; Комитет по делам семьи, молодежи и спорта; Комитет по вопросам иммиграции; Комитет ветеранов войны; Комитет по физическому планированию и строительству; Комитет по охране окружающей среды; Комитет по образованию, науке и культуре; Комитет по вопросам сельского хозяйства; Комитет по вопросам регионального развития и фондов ЕС; Комитет по морским делам, транспорту и связи; Комитет по выборам, назначениям и административным вопросам; Комитет по вопросам петиций и жалоб; Комитет по парламентским связям с общественностью; Комитет по информации, компьютеризации и СМИ; Комитет по вопросам гендерного равенства; Комитет по вопросам местного и регионального самоуправления; Комиссия по полномочиям и привилегиям¹⁹.

Депутаты имеют ряд прав и обязанностей: участвовать в заседаниях Парламента, обсуждениях и голосованиях, выступать с законодательной инициативой и вносить предложения, направлять обращения в адрес премьер-министра и членов правительства, участвовать в заседаниях рабочих органов и т.д. Депутаты Парламента обладают иммунитетом. Следует подчеркнуть, что парламентский иммунитет является не привилегией депутатов, а средством для обеспечения независимой работы законодательного органа. Из этого следует, что ни один депутат не может быть привлечен к уголовной ответственности, задержан или подвергнут наказанию за выражение своего мнения или по результатам голосования в Парламенте Хорватии. Ни один депутат не может быть задержан; против него не может быть возбуждено уголовное дело без одобрения Парламентом Хорватии, за исключением случаев, когда он пойман на месте преступления, за совершение которого предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок более пяти лет. Депутат может быть лишен мандата только в следующих случаях: добровольной отставки, признания недееспособным, смерти либо при наличии приговора суда о лишении свободы на срок не менее 6 месяцев, а также в случаях невозможности совмещения, например, при назначении депутата министром.

Согласно ст. 45 Конституции, граждане Хорватии, достигшие 18 лет, имеют право участвовать в управлении публичными делами как лично, так и через выборы своих представителей. Избиратели, не имеющие постоянного места жительства в Хорватии, имеют право избрать трех представителей на парламентских выборах.

Принципы избирательного права закреплены в статьях Конституции и «Закона об избирательных округах»²⁰. Выборы в Хорватии проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В Законе «Об избирательных округах», Законе «О выборах в Хорватский Сабор»²¹ и Законе «О выборах в Европейский Парламент»²² содержатся правила относительно избирательного процесса и финансирования государством избирательных кампаний.

В соответствии с Законом «О выборах в Европейский Парламент» активное избирательное право имеют как постоянно проживающие в Хорватии совершеннолетние граждане Хорватии, так и совершеннолетние граждане других государств – членов Европейского союза. При этом необходимо учитывать, что голосовать на выборах в Европарламент можно только в одном государстве – члене ЕС²³.

Избиратели, не присутствующие во время выборов в их избирательном округе, вправе получить открепительное удостоверение, что позволяет им голосовать вне зависимости от их места жительства.

Места распределяются согласно избирательным округам, однако определенное количество мест закреплено за представителями меньшинств и диаспорами. В нынешнем созыве 151 депутат, из которых 140 членов Парламента избраны по округам, 8 являются представителями меньшинств и 3 представляют диаспоры.

Возглавляет Сабор Председатель (Predsjednik – хорв.). У него, как указывает ст. 80 Конституции, должен быть как минимум один заместитель; в настоящий момент их пять. Они избираются депутатами на основании ст. 32 Регламента простым большинством голосов²⁴. В случае смерти, отставки или недееспособности Президента Хорватии Председатель Парламента становится исполняющим обязанности Президента. Такой прецедент имел место в 1999 г. после смерти президента Франьо Туджмана, когда его обязанности до следующих выборов исполнял Влатко Павлетич.

Полномочия Сабора определяются Конституцией. Согласно ст. 81 Сабор принимает решения, касающиеся объявления войны и

мира, имеет право временно ограничить некоторые конституционные права и свободы в военное время, в случае неминуемой войны или же после стихийных бедствий, принимает решение о размещении хорватских Вооруженных сил за границей. Также Сабор решает вопрос об изменении государственных границ, внесении изменений в Конституцию страны, принимает законы, государственный бюджет, парламентские постановления и подзаконные акты, долгосрочные национальные стратегии в области безопасности и обороны, осуществляет гражданский контроль над Вооруженными силами и службами безопасности, созывает референдумы, осуществляет назначения, предусмотренные Конституцией и действующим законодательством, надзор за деятельностью правительства и Национального Банка Хорватии, назначает Уполномоченного по правам человека, объявляет амнистию за уголовные преступления и выполняет другие обязанности, предусмотренные Конституцией.

Согласно ст. 85 Конституции правом законодательной инициативы в Парламенте обладают депутаты, рабочие органы Хорватского парламента и Правительства Хорватии. Процесс принятия нового законодательного акта предусматривает процедуру, состоящую из нескольких чтений²⁵. В соответствии со ст. 179 Регламента до обсуждения предлагаемого законопроекта на сессии Парламента предложение прежде должно быть рассмотрено одним из комитетов.

Далее идет первое чтение законопроекта, которое осуществляется на заседании Парламента. Оно включает в себя вступительное слово и общие пояснения, касающиеся законопроекта, общие прения по законопроекту, споры о деталях и спорных положениях, выяснившихся при обсуждении текста законопроекта (ст. 183 Регламента). После этого выслушивается мнение комитета, который предложил законопроект к рассмотрению, и решается вопрос о его принятии. Окончательный проект закона, включающий

поправки, подлежит обязательному рассмотрению на заседании Парламента в течение шести месяцев со дня принятия предварительного варианта. При несоблюдении этого срока законодательная процедура приостанавливается.

Второе чтение является следующей частью в законодательном процессе, осуществляемой в рамках заседания Парламента и включающей в себя обсуждение окончательного текста законопроекта, учет мнения рабочих органов, обсуждение представленных поправок, решение о внесении изменений в законодательство. После обсуждения и процедуры голосования по поправкам прения завершаются и принимается решение о дальнейшем принятии закона.

Третье чтение осуществляется по решению Парламента или просьбе инициатора законопроекта. Это делается в тех случаях, когда в окончательный текст законопроекта представлен ряд поправок, существенно изменивших его содержание.

В исключительных случаях процедура принятия закона может быть нарушена, и он может быть принят в ускоренном порядке. Это возможно, если затронуты интересы национальной безопасности или же в случаях предотвращения или ликвидации значительных негативных последствий для экономики государства.

Законодательные акты, принятые Парламентом, одобряются Президентом Хорватии в течение восьми дней. Если же Президент считает, что принятый закон не соответствует Конституции, то он может инициировать процедуру обращения в Конституционный Суд Хорватии, который, в свою очередь, рассматривает принятый закон и решает, соответствует он Конституции или нет²⁶.

Хорватия вступила в Европейский союз 1 июля 2013 г. Вступление было оформлено Договором о присоединении Хорватии к Европейскому союзу²⁷. Еще в 2010 г. в Конституцию Хорватии были внесены изменения и там появилась новая глава, которая получи-

ла название «Европейский союз». Именно ее нормы и являются правовой основой членства Хорватии в ЕС и закрепляют механизм имплементации норм права ЕС в Республике.

С момента вступления в ЕС роль Парламента Хорватии усилилась. Вступление подразумевало принятие законодательных актов, которые либо будут непосредственно применяться в Хорватии, либо Хорватия обязана изменить свое законодательство, чтобы оно им соответствовало. Участие хорватского Парламента в процессе принятия решений на уровне ЕС регулируется хорватской Конституцией, Законом «О сотрудничестве Парламента Хорватии и хорватского правительства в европейских делах» 2013 г.²⁸ и Регламентом Парламента.

Парламент в делах ЕС участвует как непосредственно, исполняя полномочия, предоставляемые национальным парламентам Лиссабонским договором, так и косвенно, осуществляя контроль за действиями правительства в институтах ЕС. Эти полномочия выполняются Комитетом парламента по международным (!) и европейским делам²⁹.

Правилами Парламента Хорватии предусматривается вовлечение всех рабочих органов и членов Парламента в дела ЕС. Позиция Парламента заключается в установлении приоритетов участия Парламента в принятии законодательных актов Европейского союза. Члены Европейского парламента, избранные в Хорватии, могут также участвовать в заседаниях парламентских комитетов и комиссий. Действия Парламента направлены на построение подходящей основы для обеспечения эффективного представления хорватских позиций на уровне ЕС³⁰.

В настоящее время действует Парламент девятого созыва³¹. Он начал функционировать 14 октября 2016 г. на основе результатов выборов, состоявшихся 11 сентября 2016 г. в двенадцати округах. Этому предшествовало принятие 15 июля 2016 г. решения о досрочном роспуске Парламента восьмого созыва для проведения досрочных выборов

большинством депутатов³². Крупнейшими политическими партиями являются Хорватский демократический союз (ХДС), имеющий 59 мест в Парламенте, и Социал-демократическая партия Хорватии (СДП), имеющая 38 мест в Парламенте.

Подводя итог, можно сказать о том, что Сабор имеет ряд специфических особенно-

стей, отличающих его от парламентов других стран. Во-первых, он однопалатный. Во-вторых, число депутатов непостоянно (от 100 до 160). В-третьих, несмотря на то, что по общему правилу депутаты избираются по избирательным округам, ряд депутатов избирается от диаспор и нацменьшинств, которые гарантированно получают места в Парламенте.

¹ См.: *Željko Sabol*. Croatian Parliament. Parliament of the Republic of Croatia u. a. Zagreb, 1995 ; *Richard C. Frucht*. Eastern Europe: An Introduction to the People, Lands, and Culture. ABC-CLIO. 2005. P. 422–423 ; *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.). Die politischen Systeme Osteuropas. Unter Mitarbeit von Solveig Richter und Markus Soldner. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. VS – Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010.

² См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред.: М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтин. М., 2013 ; Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для бакалавров / В. Е. Сафонов, Е. В. Миряшева. М., 2014.

³ См.: *Пчелинцев С. С.* Конституции зарубежных государств о законности на государственной службе : сравнительный анализ // Юридический мир. 2008. № 6. С. 12 ; *Мишин А. А.* Конституционное право зарубежных стран. URL: uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/125-aamishin-konstitutsionnoe-pravo-zarubezhnyh-stran.html

⁴ Što donosi članstvo u Europskoj uniji pregled pregovaračkih poglavlja. URL: <http://www.mvep.hr/files/file/publikacije/120112-stodonosi1.pdf>

⁵ См.: *Бирюков П. Н.* Полиция Хорватии // Евразийский юридический журнал. 2010. № 8 (27). С. 131–133.

⁶ См.: *Biriukov P.* Criminal liability of legal persons in EU-countries. Voronezh, 2015.

⁷ См., например: *Jakšić N.* Hrvatski srednjovjekovni krajobrazi, Split, 2000 ; *Budak, Neven.* Hrvatski sabor. Zagreb, 2010 ; *Branislav Šutić.* Državno i političko uređenje Republike Hrvatske. Veleučilište «Nikola Tesla» Zagreb, 2011 ; *Gospić N.* Hrvatska sveučilišna naklada. Zagreb, 2011.

⁸ Odluku o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske. URL: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_76_2214.html

⁹ Odluku o proglašenju Ustava Republike Hrvatske. URL: http://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/4._Promjena_Ustava_RH_NN_br._76_2010.pdf

¹⁰ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u hrvatski sabor. URL: <http://www.sabor.hr/zakon-o-izborima-zastupnika-u-hrvatski-sabor-2015>

¹¹ См.: Ustav Republike Hrvatske. URL: http://www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html

¹² См.: *Šišić F.* Povijest Hrvata, pregled povijesti hrvatskog naroda 600 – 1526., prvi dio, Marjan tisak. Split, 2004. str. 256–257.

¹³ См.: *Jakšić N.* Op. cit.

¹⁴ См.: *Šišić F.* Op. cit. str. 365.

¹⁵ URL: <http://www.sabor.hr/povijest>

¹⁶ Poslovnik hrvatskoga sabora. URL: <http://www.sabor.hr/poslovnik-hrvatskoga-sabora-nn-81-13>

¹⁷ URL: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=36>

¹⁸ URL: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=482>

¹⁹ URL: <http://www.sabor.hr/odbori>

²⁰ Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora. URL: <http://www.sabor.hr/zakon-o-izbornim-jedinicama-za-izbor-zastupnika-u>

²¹ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. URL: <http://www.sabor.hr/zakon-o-izborima-zastupnika-u-hrvatski-sabor-2015>

²² Zakon o izborima zastupnika iz Republike Hrvatske u Europski parlament. URL: <http://www.sabor.hr/zakon-o-izborima-zastupnika-iz-republike-hrvatske>

²³ См.: Law of the European Union: a Textbook for Master Students / ed. P. Biriukov and V. Tuliakov. Voronezh, 2016. P. 218.

²⁴ URL: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=351>

²⁵ URL: <http://www.sabor.hr/zakonodavni>

²⁶ URL: <http://edoc.sabor.hr>

²⁷ Treaty between the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Union) and the Republic of Croatia concerning the accession of the Republic of Croatia to the European Union // OJ L 112, 24.4.2012, p. 10–110.

²⁸ Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske u europskim poslovima. URL: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=55616>

²⁹ Ured za međunarodne i europske poslove. URL: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5428>

³⁰ URL: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=385>

³¹ URL: <http://www.sabor.hr/Default.aspx>

³² URL: <http://www.sabor.hr/donesena-odluka-o-raspustanju-sabora>

Воронежский государственный университет

Сарычев Д. В., магистр

E-mail: cksa@rambler.ru

Тел.: 8-909-217-14-74

Voronezh State University

Sarychev D. V., master-student

E-mail: cksa@rambler.ru

Tel.: 8-909-217-14-74

УДК 341.213.4

В. П. Бирюкова

Лицей № 2

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЕЛЬГИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена истории становления бельгийского федерализма, а также конфликту регионов и коммун. Отражены этапы развития конституционного права Бельгии. Статья характеризует специфику устройства Бельгийского государства и перспективы его развития.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Бельгия, Конституция Бельгии, регионы, лингвистические общины, федерализм.

CONSTITUTIONAL PROBLEMS OF THE BELGIAN FEDERATION

This article deals with the history of formation of Belgian federalism and conflict of regions and communities. Author reflects stages of the development of constitutional law in Belgium. The article describes the specifics of the structure of the Belgian state and the perspectives of its development.

К е y w o r d s: Belgium, Belgian constitution, regions, linguistic communities, federalism.

Поступила в редакцию 19 декабря 2016 г.

Бельгийская конституция от 7 февраля 1831 г.¹ с момента своего принятия перенесла много поправок. До 1970 г. Бельгия была унитарным децентрализованным государством, хотя имела в своем составе провинции и коммуны. Определенное число предметов ведения было согласовано Конституцией и законами; однако провинции и коммуны подчинялись общему закону и главенству центральных властей. Трансформация этого унитарного государства в федеративное выросла из культурной автономии фламандцев и экономической автономии валлонцев².

Валлонское движение оформило идентичность Валлонии и защиту французского

языка и культуры как часть так называемого контракта 1830 (contrat de 1830), а также языковые права франкоязычного населения. Большие проекты федерализации со стороны валлонов (в период с 1905 по 1970 г.)³ предполагали ту или иную форму федерализма.

Первые выступления культурных автономий произошли у фламандцев и датируются 1937 г. как протест против культурной и социальной гегемонии французов и франкофонской буржуазии, которая характеризовала тогдашнюю организацию Бельгии. Эти противоречия вызвали добавление в Конституцию ст. 59bis в 1970 г. и создание трех коммун (французской, фламандской и германофонской), которые образовали первый тип федеративных единиц Королевства.

© Бирюкова В. П., 2017

Однако определяющую роль сыграли политические факторы. Несмотря на господство французов, фламандское население было в большинстве в Валлонии. Это объясняет обширность проектов политической автономии Валлонии, предназначенных для компенсации этого обстоятельства⁴. Тот факт, что католические правительства могли управлять всей Бельгией в период с 1884 по 1914 г. на основе избранных католиками фламандцев, раздражало светские партии в Валлонии. Восьмой валлонский федеративный проект, датированный 1938 г., обеспечивал расширение власти субъектов федерации на междунаrodной арене.

Вторая мировая война спровоцировала серьезный кризис в национальном вопросе. Согласно проекту Трюффо и Деусса, каждый регион направлял в сенат 10 делегатов. Две трети голосов сената требовалось для ратификации международных договоров Бельгии и назначения послов⁵. Большинство проектов были направлены на растущую важность международных отношений в рамках осуществления внутренней компетенции. Они обеспечивали механизм согласования воли субъектов федерации в международных вопросах⁶. Существование компетенций субъектов федерации в области международных отношений обусловило современное развитие международных отношений Бельгии⁷.

Фламандцы, составляя большинство населения Бельгии, контролировали организацию страны.

Требования экономической самостоятельности, особенно после Второй мировой войны, стали особенно важны. Движение валлонов хотело избежать контроля фламандцев и надеялось возродить свою сокращающуюся промышленность. Эти требования стали основой для пересмотра Конституции в 1970 г. и принятия ст. 107quater. Согласно этой статье создавались три региона (валлонский, фламандский и брюссельский) в качестве второго типа федеративных еди-

ниц Бельгии. Специальный закон определял полномочия и состав создаваемых органов. Закон 1974 г. создавал региональные советы консультативной юрисдикции⁸.

В конце 70-х гг. были заключены два политических соглашения по институциональной реформе: пакт Эгмонта 1977 г.⁹ и соглашение Стьювенберга 1978 г.¹⁰ Эти документы были преобразованы в конституционные нормы об институциональных реформах, которые создали три региона с аналогичными правами фламандцев в Брюсселе и франкофонов на его окраинах. Однако эти законы вызвали крупные проблемы у некоторых фламандских политических партий, а правительство было вынуждено подать в отставку.

Закон 1979 г. создал коммунитарные учреждения и учреждения регионов, чьи руководители стали министрами национального правительства. Наконец, специальный закон от 8 августа 1980 г. создал региональные учреждения, но не включил в себя положения для Брюсселя¹¹, поскольку не было достигнуто политическое соглашение по данному вопросу. Брюссель как отдельный субъект был организован в 1989 г., когда были проведены региональные выборы¹².

В период с 1970 до 1993 г. Бельгия стремительно развивалась в направлении федерации. Для этого были проведены несколько конституционных реформ (соответственно в 1970, 1980, 1988–1989 гг.¹³).

Реформа 1993 г. окончательно закрепила федеративное устройство государства. В настоящее время первая статья Конституции Бельгии¹⁴ гласит: «Бельгия является федеративным государством, состоящим из коммун и регионов».

В Бельгии действуют три официальных языка: голландский, французский и немецкий.

Основными силами, предопределяющими современную бельгийскую политическую жизнь, являются фламандско-франкофонские противоречия. Такая биполяризация привела к перегруппировке механизмов,

подтверждающих равные условия для каждой коммуны на федеральном уровне. В их числе: а) правила принятия определенных законов для большинства в каждой лингвистической группе (ст. 4 Конституции); б) лингвистический паритет в федеральном Совете министров; в) паритеты в высших законодательных и судебных органах.

Эта биполяризация вызвала существование тройственного федерализма. При этом расслоение на фламандцев и франкофонцев не может объяснить всей сложности политической жизни королевства. Существует еще одно объяснение: Фландрия – преимущественно фламандская, Валлония – преимущественно франкофонская и Брюссель (формально двуязычный, но в большинстве своем франкофонский) – являются автономными регионами.

В 1993 г. новые конституционные положения учредили организационную автономию субъектов федерации и предоставили Советам (представительным органам) коммун и регионов возможность определять для себя необходимые меры относительно их состава, выбора и функционирования, а также работы правительственных органов¹⁵. Напротив, прямые выборы членов Советов стали возможными, как и «европейские» выборы.

В 2001 г. в соответствии с соглашением Ламбермонта и соглашением Ломбарда¹⁶ закон изменил организацию Брюссельского региона¹⁷, чтобы обеспечить более широкое представительство фламандцев в Брюсселе.

Одна из особенностей современного бельгийского федерализма – это двойное деление: наряду с тремя регионами, в Бельгии имеются три коммуны: фламандская, франкофонская и германофонская¹⁸. Германофонская коммуна находится в Валлонии, где проживает немецкоязычное меньшинство. Две другие коммуны (франкофонская и фламандская) существуют на своих территориях, а также в Брюсселе¹⁹.

Основные принципы организации бельгийского федерализма²⁰ следующие.

1. Автономия и равенство. Отношения между субъектами федерации и их взаимодействие с федеральным правительством характеризуются автономией и равенством. Субъекты федерации имеют свои собственные правительства и парламенты, состав и функционирование которых регулируется Конституцией и законами.

2. Исключительные компетенции и равенство норм. Каждый субъект федерации получил определенное число исключительных прав, которые были им предоставлены не только Конституцией и специальными законами, но иногда и «обычными» законами. Например, германофонское сообщество регулируется обычным законом от 31 декабря 1983 г. В результате регионы получили право издавать законы по пределам своего исключительного ведения.

Интересно, что в целом в Бельгии нет конкуренции юрисдикций, поскольку остальные полномочия принадлежат Федерации. Конституция (ст. 35) предусматривает, что этот принцип может быть изменен, но пока это маловероятно.

3. Свобода действия на международной арене. Бельгийский федерализм предусматривает, что субъекты федерации (как регионы, так и коммуны) имеют право на участие в международном сотрудничестве, в том числе и на заключение международных договоров.

Правда, данное полномочие имеет некоторые ограничения. Во-первых, субъект федерации должен представить федеральному правительству проект международного договора, который он планирует заключить; во-вторых, федеральное правительство может запретить заключать договор, если субъект федерации имеет дело с государством, не признанным Бельгией; в-третьих, федеральная власть может заменить регион в международных отношениях, если он не выполняет свои обязательства должным образом²¹.

Кроме того, субъекты федерации должны сотрудничать с федеральными властями, если они хотят участвовать в совещаниях

структур ЕС²². Королевство также внесло дополнительное заявление в документы ЕС о возможности участия субъектов федерации в международных отношениях²³.

Таким образом, полномочия по принятию решений находятся в руках субъектов федерации²⁴.

Что можно сказать о перспективах бельгийской федерации?

Бельгийский федерализм появился как культурное требование фламандцев и в то же время как требование экономической автономии для Валлонии, в то время как Брюссель – франкоязычная столица – чувствовал себя «меж двух огней». Этот вариант федерализации был «наименьшим злом» для снижения напряжения в обществе. Отсутствие внятной федеральной доктрины объясняет характер бельгийской федерализации. Каждый пересмотр Конституции был прагматичным ответом на конкретные кризисы.

Начатая в 1970 г. федерализация Бельгии достигла своего пика в 1993 г., когда государство приняло новую Конституцию.

Одним из препятствий для бельгийского федерализма являются разногласия по статусу Брюсселя. Деление государства на две крупные общины стало центром федерализации²⁵. Вместе с тем для фламандцев Брюссель должен быть местом столицы под контролем государства и сообществ. Франкофоны, напротив, дают привилегии делению государства на три региона. Этот компромисс между двумя тезисами является источником современного положения Брюсселя с 1989 г.

Однако Брюссель расположен в фламандской части государства и, по мнению фламандцев, стал жертвой «офранцуживания»²⁶. Таким образом, фламандцы столкнулись с проблемой преимущественно франкоязычного Брюсселя.

Франкофонский политический мир регулярно борется за концепцию «личного федерализма», согласно которой французское сообщество может помогать Фландрии в культурной деятельности ее франкоязычного

меньшинства. Между тем Фландрия подчеркивает принцип территориальности и противостоит вмешательству в ее культурную политику. Именно это фундаментальное противостояние объясняет, почему Фламандское сообщество субсидирует школы на своей территории и обеспечивает жесткий контроль над ними, а Французское сообщество, напротив, отказывается субсидировать фламандские школы на своей.

Имеется и тенденция укрепления фламандского территориального единства. Это касается избирательного округа Брюссель – de Bruxelles-Hal-Vilvorde (далее BHV). Фламандия всегда требовала больше средств для себя. Она присоединилась к спору о территориальной компетенции коммун. Вопрос о BHV связан с разделом «Провинции Брабант», а также избирательного и судебного округа BHV. Требования отмены этого соглашения, предназначенного для защиты прав человека и политики Франкофонии, проживающих в Брабанте фламандцев, почти привело к падению правительства в 2004 г.

Экономически более развитая Фландрия хочет больше контролировать производимые ею ресурсы. Она предлагает расширить финансовую автономию Фландрии, сократить финансовые трансферы между регионами и требует новых полномочий в сообществе. Эта «дефедерализация» сталкивается с противодействием французского сообщества.

Что касается будущего так называемого Французского сообщества, то политика Валлонии делает сомнительным сохранение Французского сообщества, ссылаясь на появление «культурной Валлонии», отличной от франкофонской коммуны в Валлонии и Брюсселе.

В ряде случаев предлагалось перераспределить полномочия между Французским сообществом и Валлонией. Возникла дискуссия о возможности слияния региональных сообществ и языковых коммун. Создание в 1989 г. региона Брюссель переформатировало дискуссию²⁷.

Именно эта связь между Брюсселем и Валлонией защищала предложение декрета от 15 сентября 2003 г., подписанного Робертом Коллиньоном. Основная мотивация требований заключалась в соотношении полномочий двух субъектов федерации и решении, что власти Валлонии не в состоянии ее защитить (особенно в местах проживания французов).

29 апреля 1999 г. журнал «Суар» опубликовал статью «Валлония. Невидима ли она?»²⁸, которая предлагала принять Конституцию Валлонии. Последняя предполагала структурное изменение в Королевстве, затрагивала культуру, идентичность Валлонии и исходила из солидарности Валлонии с Брюсселем.

Общины франкофонов и фламандцев Брюсселя осуждают отсутствие политики бикультурализма Брюсселя, которая бы более соответствовала мультикультурным реалиям Брюсселя. «Брюссельский манифест» был опубликован 20 декабря 2006 г.²⁹

Валлонская община позже опубликовала свое положительное мнение, поскольку валлоны были за введение некоторых (или всех) компетенций для органов брюссельского региона³⁰, что запрещено Конституцией. Недавно, несмотря на то, что французская коммуна была изъята из текста Конституции, простой декрет, принятый парламентом Французской общины, дал бы возможность получить осуществление их компетенций в валлонском регионе или Комиссии французского сообщества в регионе Брюсселя без изъятия коммуны из текста Конституции. Это требование противоречит желаниям французских и фламандских общин, которые пользуются своими культурными компетенциями в Брюсселе.

Управление Брюссельского региона базируется на основе консенсуса двух лингвистических групп парламента Брюсселя и его правительства. Не исключено, что однажды фламандская группа завоеует большинство мест в парламенте.

Серьезную проблему составляют требования о расширении Брюсселя или его частей³¹.

Большинство брюссельских политиков-франкофонов подчеркивают, что нынешние границы Брюссельского региона не отражают существующих реалий, и считают, что только расширение географических границ региона может совпадать с политической единицей Брюсселя как реального экономического центра. Кроме того, по их мнению, регион Брюсселя является жертвой структурного недофинансирования, поскольку оно не учитывает реальных границ, которые ему положены как столице Королевства, не берут в расчет массы работников, которые там формально не зарегистрированы и, следовательно, не платят налоги.

Однако они сталкиваются с резкой позицией фламандцев, для которых это расширение будет означать «галлизацию» провинции Фламандский Брабант, после того как был «офранужен» сам город Брюссель³².

Однако Брюссель и франкоязычное меньшинство во Фландрии приводят в конечном итоге к вопросу о Брюсселе, который стал базой франкоязычных периферий.

Часть фламандских политиков сожалеют, что уступили Брюссель в 1988 г., когда он получил статус региона.

Совершенно ясно, что в Бельгии будут продолжаться реформы, поскольку бельгийский федерализм еще не установился. Эта нестабильность проявляется не только в разных точках зрения на бельгийский федерализм, но и в другом видении потребностей Бельгии. В то время как франкоязычное население считает, что федерализация достигла определенной стабильности (за исключением некоторых нюансов) и нужно на этом остановиться, голландская сторона, напротив, решительно требует новых реформ.

Таким образом, фламандские партии хотят большей автономии, а некоторые даже говорят о конфедерации. Отдельные требо-

вания не совпадают с нынешней институциональной структурой и видят Бельгию как союз двух федеративных государств – фламандского и франкофонского, а в Брюсселе дополненного еще и немецкоязычным сообществом, которое не имеет своей госу-

дарственности. Все это, а также появление центробежных сил внутри «французского мира», предполагает трансформацию бельгийского государства в конфедеративную структуру (с учетом голосов фламандцев и валлонов).

¹ Huytens, É. Discussions du Congrès national de Belgique, 1830–1831. Bruxelles: Société typographique belge, 1844, quatre volumes.

² См.: Alen, A., et Muylle, K. Handboek van het Belgisch Staatsrecht. Malines: Kluwer, 2011. P. 501.

³ См.: Orban, O. Le droit constitutionnel de la Belgique, Liège et Paris, Dessain et Giard & Briere. 3 vol. 1906. Tome I. P. 203.

⁴ См.: Errera, P. Traite de droit public belge. Paris: Giard et Briere, 1918. P. 309.

⁵ См.: Wigny, P. La troisième révision de la Constitution, Bruxelles: Bruylant, 1972. P. 112.

⁶ См.: Un siècle de projets fédéralistes pour la Wallonie, 1905–2005. Namur: Institut Destrée, 2005.

⁷ См.: Lagasse C. E. Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe: Erasme, Namur, 2003. P. 143.

⁸ См.: Alen, Andr, et Seutins, Louis-Paul (éds.), Het federale Belgi na de vierde Staatshervorming, Bruges, Die Keure, 1993. P. 199.

⁹ pacte d'Egmont. URL : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_dico-pacte-d-egmont?id=8129587

¹⁰ accords du Stuyvenberg. URL : <https://www.vocabulairepolitique.be/tag/stuyvenberg>

¹¹ См.: Peeters, P. Problemen van bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitlegging na de tweede Belgische Staatshervorming. Université d'Anvers, 1988. 2 vol. P. 231.

¹² См.: Mast, A. et Dujardin, J. Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk recht. Gand: Story-Scientia, 1985. P. 187.

¹³ См.: Uyttendaele, M. Le fédéralisme inachevé – Réflexions sur le système institutionnel belge issu des réformes de 1988–1989. Bruxelles: Bruylant, 1991. P. 89–90.

¹⁴ URL: http://www.senate.be/doc/const_fr.html

¹⁵ См.: Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme inachevé? Actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale les 26 et 27 mars 1993 par le Centre de droit public de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1994, 469 pages.

¹⁶ l'accord du Lambermont ou accord de la Saint-Polycarpe. URL : <https://www.vocabulairepolitique.be/accords-du-lambermont>

¹⁷ См.: Les accords du Lambermont et du Lombard – Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage, Actes du colloque du 22 février 2002. Bruxelles: Bruylant, 2003. P. 291.

¹⁸ См.: Delpérée, F. (dir.), Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001 – La réforme de la Saint-Polycarpe. Bruxelles: Bruylant, 2002. P. 143.

¹⁹ См. подробнее: Behrendt C. Droit constitutionnel belge. Liege: Universite de Liege, 2016. P. 45.

²⁰ См.: Delwit, P. La vie politique en Belgique de 1830 a nos jours. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2012.

²¹ См.: Lejeune, Yves, Droit constitutionnel belge. Bruxelles: Larcier, 2014. P. 451.

²² См.: Uyttendaele, M. Trente leçons de droit constitutionnel. Bruxelles: Bruylant, 2014.

²³ См.: Paques, M. Droit public élémentaire en quinze leçons. Bruxelles: Larcier, 2005. P. 135.

²⁴ См.: Behrendt C. Droit constitutionnel belge. Liege: Universite de Liege, 2016. P. 288.

²⁵ См.: Delperee, F. Le droit constitutionnel de la Belgique, Bruxelles et Paris, Bruylant et LGDJ, 2000. P. 769.

²⁶ См.: *Seutin, B., et Van Haegendoren, G.* De nieuwe bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten, Bruges. Die Keure, 1994.

²⁷ См.: *Delcamp, A.* Les institutions de Bruxelles – De la commune a l'agglomération, de la Région-Capitale a l'État fédéré, Bruxelles, Bruylant, 1993.

²⁸ Le Soir le 29 avril 1999.

²⁹ Le Soir le 20 décembre 2006.

³⁰ См.: Le Soir le 7 mai 2007.

³¹ См.: *Behrendt, Ch., et Bouhon, Frederic.* Introduction a la Theorie generale de l'Etat. Bruxelles: Larcier, 2014. P. 410.

³² См.: *Alen, André, et Seutins, Louis-Paul (éds.).* Het federale Belgi na de vierde Staatshervorming, Bruges, Die Keure, 1993. P. 199.

Лицей № 2

Бирюкова В. П., учащаяся

E-mail: biriuckova.valerya@yandex.ru

Тел.: 8-920-451-47-70

Lyceum № 2

Biriukova V. P., student

E-mail: biriuckova.valerya@yandex.ru

Tel.: 8-920-451-47-70

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям, в том числе тематической направленности. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- инициалы и фамилия автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- дата направления материала в редакцию журнала;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.4. Для аспирантов, соискателей, магистров дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее редактирование и размещение на сайте журнала, а также в системе открытого доступа научных журналов – **научной электронной библиотеке (www.elibray.ru)**.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государство»; «Юридические записки»; «Правовая наука и реформа юридического образования»; «Журнал административного судопроизводства» и др.) по тематике работы. Это можно сделать на **сайте юридического факультета ВГУ** или в **системе РИНЦ**, осуществив поиск по ключевым словам.

1.8. Периодичность издания журнала – два раза в год. Авторский экземпляр направляется автору за счет редакции.

При возникновении вопросов можно обращаться в редакцию по телефону: +7 (473) 20-83-78 или по e-mail: e-a-bondareva@ya.ru; sovolgavgu@mail.ru

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок (ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления»). Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае, если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. Accepted for publication materials containing results of scientific researches issued in the form of full papers, short communications, reviews. The journal may be published reviews and surveys conducted scientific conferences (forums, seminars).

1.2. The content sent to the editorial Board of the journal of materials and design should conform to established requirements, including a thematic focus. The question of publication solves editorial Board of the journal.

1.3. For publication must be submitted to the editorial Board materials by mail or e-mail. In case the material is sent to the editorial Board by mail, you need to apply the electronic media containing the file with the article author.

Signed by author (authors) of the text of the publication shall be by a single file that contains the following information and structure:

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

1.4. For graduate students, applicants, masters also required to send to the journal the extract of the minutes of the meeting of the Department (sector, organizational unit) on the recommendations of the submitted material for publication in the journal or brief opinion of the supervisor on the recommendations of the submitted material for publication in the journal.

1.5. The articles submitted to the journal are subject to peer review. By submitting an article for publication the author thereby agrees to the editing and placement on the magazine's website and in open access scientific journals – scientific electronic library (www.elibray.ru).

1.6. The fee to authors for publication of articles is not charged.

1.7. The editorial Board recommends in the bibliography to refer to articles from journals published by Voronezh State University («Vestnik VGU. Series a Right»; «Constitutionalism and constitutional law»; «Legal notes»; «Legal science and reform of legal education»; «Journal of administrative procedure», etc.) on the subject of the work. This can be done on the website of the law faculty of VSU or in the RSCI, by searching for key words.

1.8. Frequency of publication: two times a year. Author's copy is sent to the author by the publisher.

If you have any questions you can contact the editorial office by telephone: +7 (473) 20-83-78 or e-mail: e-a-bondareva@ya.ru; sovolgavgu@mail.ru

Editorial address: 394018, Voronezh, Lenin sq., 10A, office. 712.

2. REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in the text editor WinWord, font times new Roman 14 pin (size) with 1.5 line spacing.

2.2. All margins shall be 2 cm.

2.3. Footnotes are issued by page. The numbering is continuous. Rules for footnotes (GOST 7.0.5–2008 «Bibliographic reference. General requirements and rules»). In order to avoid errors, the editorial Board recommends authors to self not to cut footnotes, each time giving the full details about the source.

2.4. The volume of article should not exceed 16–18 pages (22 pages or 40 000 characters including spaces and punctuation marks constitute a single printed sheet).

2.5. The names of institutions, public authorities, international organizations are not reduced. All acronyms and abbreviations except for widely-known ones should be defined at first mention in the text.

2.6. Tables, charts, illustrations.

2.6.1. Each table is printed on a separate page, using 1.5 line spacing and numbered in order of appearance in the text. Each column (column) should have a short name (it can be used in abbreviations). Explanations of terms and abbreviations are placed in footnotes (notes), but not in the name table. For the footnote applies the symbol – *. If you use data from another published or unpublished source must be fully given its name.

2.6.2. Charts and diagrams should be numbered and submitted as a separate file.

2.6.3. Illustrations (photographs) should be black and white, scanned at a resolution of 300 dpi and saved in a separate file in tif or jpg format.

2.7. All manuscript pages should be numbered.

2.8. Materials that do not meet these requirements will not be accepted.

3. THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION

3.1. The author submitting to a journal article, shall before making a decision on the publication do not represent identical material to other Newspapers.

3.2. In the case for decision on the publication of the knowledge needed to narrow the field of jurisprudence, the editorial board sends the article for the conclusion to specialists or experts. In some cases, possible revision of article by the author on the instructions of editorial board.

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

3.5. The opinion of the editorial board may not always coincide with the point of view of the author.