

# КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

№ 2 (12). 2018

## 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  
(гл. 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. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

**Боброва Н. А.** Новые критерии оценки научной деятельности вузов как угроза суверенитету России.....5

### КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

**Бекетова С. М.** Участие уполномоченного по правам человека в региональном законотворчестве.....11

**Тюнина И. И., Шакалова Л. Б.** Правовое регулирование противодействия коррупции в России..... 17

**Шелудякова Т. В.** Молодежный парламент как орган народного представительства.....22

**Шелудякова Т. В., Дворкина А. М.** Конституционно-правовое регулирование деятельности омбудсменов в зарубежных странах ..... 27

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Андреев Н. Ю.** Налоговый суверенитет, цифровые активы и евразийский экономический союз: вызовы времени ..... 33

**Мальцев В. А.** Система правового обеспечения реализации интересов субъектов конституционно-правовых отношений в сферах обеспечения национальной безопасности ..... 37

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

**Сайт кафедры:**  
[www.law.vsu.ru/structure/constlaw](http://www.law.vsu.ru/structure/constlaw)

**Телефон:**  
+7 (473) 220-83-78

**Электронная версия журнала:**  
[www.law.vsu.ru/const\\_state](http://www.law.vsu.ru/const_state)

**E-mail:**  
[e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru);  
[sovolgavgu@mail.ru](mailto:sovolgavgu@mail.ru)

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

Дата выхода в свет 17.09.2018.  
Формат 70×100/16.  
Усл. п. л. 7,7. Уч.-изд. л. 8,6.  
Тираж 320. Заказ 438

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](http://elibrary.ru)

© Воронежский государственный  
университет, 2018  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2018

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Бялкина Т. М.** Новые возможности субъектов  
Российской Федерации в сфере местного  
самоуправления и практика их реализации .....42

## СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

**Карапетова К. С.** Конституционное регулирование  
экономики в России и зарубежных странах ..... 50

**Перельштейн Ю. А.** Государственная национальная  
политика в решениях Конституционного Суда  
Российской Федерации .....58

**Снегирёва А. В.** История развития конституционной  
экономики .....62

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

**Бялкина Т. М.** Обзор заседания научной сессии  
профессорско-преподавательского состава секции  
конституционного и муниципального права юридического  
факультета (апрель 2018 г.) ..... 69

**Бутусова Н. В.** Обзор работы секции «Конституционное  
право» студенческой научной сессии юридического  
факультета (апрель 2018 г.) ..... 74

**Бялкина Т. М.** Обзор работы секции «Муниципальное  
право» студенческой научной сессии юридического  
факультета (апрель 2018 г.) .....79

**Сазонникова Е. В.** Обзор работы секции  
«Конституционный процесс» студенческой научной сессии  
юридического факультета (апрель 2018 г.) .....82

**Стародубцева И. А.** Обзор работы секции  
«Конституционное право зарубежных стран»  
студенческой научной сессии юридического факультета  
(апрель 2018 г.) .....85

Требования к материалам, направляемым  
в редакционную коллегию журнала  
для опубликования .....88

# CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE

№ 2 (12). 2018

## 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  
(chief editor);

**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 GOVERNMENT. THEORY OF CONSTITUTIONAL (STATE) LAW

**Bobrova N. A.** New criteria for evaluating the scientific activities of higher education institutions as a threat to the sovereignty of Russia ..... 5

### THE CONSTITUTIONAL MECHANISM OF ORGANIZATION OF STATE POWER

**Beketova S. M.** Participation of the Ombudsman in regional law-making ..... 11

**Tunina I. I., Shakalova L. B.** Legal regulation of counteraction against corruption in Russia ..... 17

**Sheludyakova T. V.** The youth parliament as the body of the people's representative office..... 22

**Sheludyakova T. V., Dvorkina A. M.** Constitutional-legal regulation of the activities of the ombudsmen in foreign countries ..... 27

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Andreev N. Yu.** Tax sovereignty, digital actives and eurasian economic union: challenges of time..... 33

**Maltsev V. A.** System of legal support for implementation of interests of subjects of constitutional and legal relations in the spheres of security of national security..... 37

### LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Byalkina T. M.** New opportunities for subjects of the Russian Federation in the field of local self-government and the practice of their implementation ..... 42

---

**Editorial address:**  
394018 Russia, Voronezh,  
Lenin Sq., 10a, r. 712  
Constitutional and Municipal  
Law Department

**The website of the Department:**  
[www.law.vsu.ru/structure/constlaw](http://www.law.vsu.ru/structure/constlaw)

**Phone:**  
+7 (473) 220-83-78

**The electronic version of the  
magazine:**  
[www.law.vsu.ru/conststate](http://www.law.vsu.ru/conststate)

**E-mail:**  
[e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru);  
[sovolgavgu@mail.ru](mailto:sovolgavgu@mail.ru)

## STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

<b>Karapetova K. S.</b> Constitutional regulation of economics in Russia and foreign countries .....	50
<b>Perelshteyn Yu. A.</b> State national policy in the decisions of the constitutional court of the Russian Federation .....	58
<b>Snegireva A. V.</b> The history of the development of the constitutional economy .....	62

## THE SCIENTIFIC LIFE

<b>Byalkina T. M.</b> Review of the session of the scientific session of the faculty members of the section of constitutional and municipal law of the Faculty of Law (April 2018) .....	69
<b>Butusova N. V.</b> Review of the work of the section «Constitutional Law» of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2018) .....	74
<b>Byalkina T. M.</b> Review of the work of the section «Municipal Law» of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2018) .....	79
<b>Sazonnikova E. V.</b> Review of the work of the «Constitutional Process» section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2018) .....	82
<b>Starodubtseva I. A.</b> Review of the work of the «Constitutional Law of Foreign Countries» section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2018) .....	85
The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing.....	90

---

УДК 340

**Н. А. Боброва**

*Тольяттинский государственный университет*

## **НОВЫЕ КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВУЗОВ КАК УГРОЗА СУВЕРЕНИТЕТУ РОССИИ**

*Статья посвящена анализу критериев оценки научной деятельности вузов, установленных в 2013 г. Некоторые из этих критериев, на взгляд автора, противоречат национальным интересам России.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: научная деятельность вузов, критерии оценки, национальные интересы, суверенитет России.*

## **NEW CRITERIA FOR EVALUATING THE SCIENTIFIC ACTIVITIES OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS AS A THREAT TO THE SOVEREIGNTY OF RUSSIA**

*The article is devoted to the analysis of the evaluation criteria of scientific activity of universities, established in the year 2013. Some of these criteria in the view of the author, are contrary to the national interests of Russia.*

*К e y w o r d s: academic activities of universities, evaluation criteria, national interests, Russia's sovereignty.*

Поступила в редакцию 5 июля 2018 г.

Ученые отмечали взаимосвязь уровня образования в стране с ее суверенитетом<sup>1</sup>. Казалось бы, взаимосвязь российского образования и суверенитета России аксиоматична. Однако критерии оценки научной деятельности вузов, установленные Приказом Министерства образования и науки РФ от 10 декабря 2013 г. № 1324<sup>2</sup>, в определенной части противоречат Конституции РФ, о чем уже говорилось<sup>3</sup>. В данной статье хотелось бы акцентировать внимание на том, что эти

критерии не соответствуют нашим национальным интересам, наносят урон суверенитету России.

Членкор РАН М. В. Флинт рассказал о губительности для России указанных критериев оценки научной деятельности<sup>4</sup>. Об этом же говорилось на Первом российском профессорском форуме, состоявшемся 1 февраля 2018 г.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г. сопровождалось видеорядом, демонстрирующим российскую военную мощь. Немыслимо даже предста-

---

© Боброва Н. А., 2018

вить, чтобы авторов этих научных достижений заставили публиковать их в зарубежных изданиях. Однако гражданские ученые, физики например, закончив проекты, отбиваются от чиновников, требующих отчета в виде статей за рубежом, грозясь перекрыть финансирование. Ученый, которого менеджеры от науки толкали на разглашение государственной тайны, вынужден был обратиться в ФСБ, чтобы не нанести вред суверенитету России.

К сожалению, в Приказе Минобрнауки № 1324 фактически легализован приоритет и зарубежных публикаций, и зарубежных ученых, работающих в России. Между тем такой приоритет дискриминирует наших ученых и отечественные журналы, подрывает суверенитет России, особенно в условиях объявленных Западом санкций. Вместо того чтобы повышать престиж отечественных журналов, их конкурентоспособность, Россия продолжает капитализировать западные журналы и фетишизировать индекс Хирша, зависящий от публикаций российских ученых за рубежом.

Публикация за рубежом стоит от 1 до 2 тыс. \$, т. е. несколько месячных окладов российского преподавателя. Такие критерии оценки качества российской науки можно было установить только по недомыслию чиновников, не заботящихся о приоритете национальных интересов. Мы сами повышаем рейтинги чужих журналов, что способствует повышению спроса и расценок на зарубежные публикации, дискриминирует российскую науку.

Приказ № 1324 принимался без каких бы то ни было публичных слушаний, без изучения мнения научного сообщества. Удивительное дело, когда возводится какой-то строительный объект, затрагивающий интересы жителей близлежащих домов или иные местные интересы, проводятся публичные слушания. А когда принимается нормативный акт, прокладывающий новое русло развития вузов и научного сообщества огромной страны, нормативный акт, затрагивающий интеллек-

туальную безопасность России и ее суверенитет, это делается кулуарно, при полном игнорировании мнения ученых.

Только что опубликована замечательная статья эксперта научно-исследовательского объединения «Правовая инициатива» Г. А. Трофимовой<sup>5</sup>. Она предлагает законодательно предусмотреть деликты, за которые бы публично-правовые субъекты, в том числе министры, несли конкретную конституционно-правовую ответственность, если их действиями и принятыми ими нормативно-правовыми актами нанесен вред гражданам России, ее национальным интересам и суверенитету.

Г. А. Трофимова формулирует 50 деликтов, при обнаружении которых в деятельности публично-правовых субъектов последние должны нести конституционную ответственность (она формулирует и конкретные 11 видов санкций), не зависящую от политического усмотрения правоприменителей, в том числе Президента РФ, и иных субъективных моментов.

Так, она формулирует: «Деликт установления (а также применения) при оценивании деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, граждан и общественных организаций: а) приоритета либо равенства иных критериев по отношению к критерию результативности (качественности); б) иной целевой направленности, чем та, ради которой соответствующий субъект определен... (в частности, при оценивании деятельности высших учебных заведений, где среди важных признаков имеются престижность, количество заработанных денег, число студентов-иностранцев и др.)»<sup>6</sup>.

Новое министерское руководство должно отменить критерии, установленные в 2013 г., пока мы окончательно не утратили свой интеллектуальный суверенитет. Российские управленцы должны способствовать авторитету российских журналов, вложить в них средства. Тогда их будут уважать и за ру-

бежом и считать за честь публиковаться в наших журналах. Преклонение перед Западом приобрело ныне новую форму: исследователи живут здесь, получают гранты и зарплату из бюджета, а открытия вынуждены дарить иностранцам.

Управленцам проще все свести к цифре, для них это единственная возможность оценивать достижения тех, кто умнее их. Им стали мешать и профессора старше 70 лет, которым, как правило, претит заказывать широко рекламируемую в Интернете услугу по повышению индекса Хирша. За рубежом давно научились влиять на рост индекса Хирша. В Америке цепочку *do ut des* (я цитирую тебя, ты – меня) называют «одной петлей» (*he is in the loop*). Это бизнес, но никак не критерий истинной значимости ученого. На западе наука – бизнес со всеми его волчьими законами. Когда уровень цитирования возводится в фетиш, это трагедия и для науки, и для интеллектуального суверенитета страны.

Западные журналы, зная российский спрос на свои публикации, стали требовать не только самих статей, но и оригинальных данных, которые лежат в основе публикаций. Возможно, здесь и нет сознательного вредительства, но недомыслие непрофессиональных руководителей с их преклонением перед всем западным вредит нашим национальным интересам.

Еще один вред, легализованный Приказом № 1324, – это коммерциализация высшего образования, толкающая на ущемление гуманитарных вузов и факультетов по сравнению с техническими, вытеснение экономически «невыгодных» докторов наук старше 70 лет, нивелирование степени доктора и кандидата наук. Между тем на докторских науках держатся научные школы, которыми всегда славились вузы. Во многих вузах исчезли институты кураторства, студенческих «Весен», диспутов, туристических походов, поисковых и строительных отрядов. Коммерциализация убивает воспитательную функцию и духовность, чем наше образование отличалось.

Наука зачастую нужна лишь в рамках экономической выгоды. Некоторые преподаватели по-своему реагируют на эту тенденцию. Так, помимо традиционной точки зрения о неразрывности высшего образования и науки, появилась противоположная: мол, наука лишь отвлекает силы преподавателей от образования. Так рождается идея об отмене обязательной ежегодной отчетности преподавателей о научной деятельности: хочет преподаватель – занимается наукой, не хочет – не занимается. По мнению Г. Б. Морозова, «лишь иностранные преподаватели имеют достаточно времени и средств и для учебной деятельности, и для науки. В России же исторически сложилось так, что в вузах, как правило, нет высокой науки. Основные фундаментальные исследования на протяжении столетий проводила Академия наук»<sup>7</sup>.

Подводится научная база под установку многих вузов, особенно коммерческих, согласно которой научно-исследовательская деятельность вузов является лишь дополнительной с целью аттестации педагогических работников.

Г. Б. Морозов считает ошибочным принятие постановления Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности»: «Если вуз страдает не за плохое качество обучения, а за невыполнение аккредитационного показателя, то что должно быть целью работы вуза: подготовка высокопрофессионального выпускника или научные исследования, обеспечивающие аккредитационные показатели?»<sup>8</sup>.

Возможно, некоторым вузам действительно трудно тянуть науку, но ведь в свое время эти институты сами меняли свой статус на университеты. Пожалуйста, готовьте учителей школ и инженеров, но и не претендуйте на университетский статус, который предполагает научную деятельность.

Никто не спорит, для занятий наукой должны быть ресурсы. Например, Гарвард имеет бюджет, равный почти 2/3 всего бюд-

жета российского образования. Наша же вузовская наука существует за счет энтузиазма преподавателей. Это о них существует анекдот: перестаньте им платить совсем – они все равно придут на работу, ведь пишут же они научные статьи, имея от этого только убытки. За свой счет ездят на конференции. Ученые занимаются наукой не только потому, что таковы требования аттестации и аккредитации, а потому, что без этого уже не могут. Наука – образ жизни российского ученого. Он за свои деньги поедет на научную конференцию, будет днями и ночами изучать новую научную литературу, заниматься научными изысканиями, ждать публикации своего выстраданного научного детища, за которое нищие российские журналы не заплатят ни рубля. Надолго ли хватит России таких энтузиастов?

Некоторые новшества в структуре управления наукой и образованием в России также сомнительны с точки зрения ее национальных интересов. Создание Федерального агентства по надзору за качеством образования (Минобрнадзор), самостоятельного от Министерства образования РФ, Федерального агентства научных организаций (ФАНО), самостоятельного от РАН, привели к тому, что первое фактически занимается ликвидацией вузов (их присоединением к другим), а второе – ликвидацией научных направлений, уменьшением финансирования НИОКР, кадровой перетряской. Положительных эффектов реформирования нет, а отрицательные ощутимы.

На Первом профессорском форуме прозвучало: «Профессура ликвидирована как класс!». При советской власти профессор получал на уровне первого секретаря райкома КПСС, теперь профессора не отнесешь даже к среднему классу. В России – 29 тысяч 800 профессоров: 1 профессор на 5 тысяч россиян. Самый низкий показатель в европейских странах. Половине из этих профессоров далеко за 60 лет. На них начинают смотреть как на обузу. Профессура унижена, поскольку невыгодна вузу, поставившему на поток зарабатывание денег.

Наконец-то отказались от политики объединения вузов во имя попадания в международные рейтинги. Но мы в них не попадем, только зря пострадали гуманитарии. Кстати, что касается гуманитариев, то за рубежом ценятся работы антироссийской направленности, а это также вредит суверенитету России.

Увлечение индексами цитирования пройдет, как детская сыворотка. Но сама по себе, без отмены определенных пунктов Приказа Минобрнауки № 1324, эта болезнь не пройдет.

Изменения, произошедшие с аспирантурой, также не способствуют престижу российской науки и в целом российским интересам. Смысл аспирантуры всегда был в том, чтобы лучшие выпускники учились у лучших профессоров. Ныне в аспирантуру за деньги может поступать троечник. Не обязательной стала защита диссертации выпускниками аспирантуры. Аспирантура деградирует.

Вредит национальным интересам и участвовавшая практика оформления совместителями вузов иностранных ученых, которые при этом продолжают работать у себя на родине и появляются в России в лучшем случае на конференциях. Российский вуз включает в отчеты его публикации. Эта профанация подается под соусом международного научного обмена и повышения публикационной активности вуза в иностранных изданиях. Но никакая красивая обертка не подсластит горькую пилюлю вреда интеллектуальному суверенитету России.

В Самарском национальном исследовательском университете числятся (но далеко не все реально работают) более 60 иностранцев-совместителей. Этот вуз образовался в результате присоединения Самарского государственного университета к Самарскому аэрокосмическому университету по инициативе губернатора Н. И. Меркушкина. Кстати, когда этого деятеля ректор Самарского государственного университета водил по зданию химического факультета и называл кафедры, Н. И. Меркушкин задал вопрос: «А что, одной кафедры»



не хватает?»). Как говорится, без комментариев. Именно на этом вузе особенно ярко проявились все пагубные последствия политики искусственного объединения вузов, от которой в первую очередь пострадали экономически невыгодные гуманитарии.

Г. А. Трофимова формулирует «деликт признания равных с гражданами России (следовало бы добавить: «и приоритетных по сравнению с гражданами России». – Н. Б.) прав иностранных граждан в конкурирующих на рынке труда специальностях, в освоении природных богатств страны, в туристической и природоохранной деятельности. Допуск иностранных граждан к трудовым и иным ресурсам нередко порождает социальные риски, правоохранные риски, а также уменьшает возможность экономического роста»<sup>9</sup>.

Россия должна позаботиться и о моральных стимулах для защиты докторских диссертаций и получения звания профессора. В Германии, например, даже в паспорте представляется слово «professor». И обращаться к такому гражданину принято со словом «профессор». Профессор имеет до четырех помощников. Нет, это не ассистенты, помощники не преподают, они только выполняют научные поручения профессора.

Это вряд ли достижимо в России. Но пусть будет достижимо хотя бы то, чтобы профессоров ценили как столпов научных школ. Без них наступает девальвация высшего образования. Каждый профессор – это имя, достижение вуза. Почему же профессоров, которые проработали в вузе многие годы, заставляют так же, как и новичков, ежегодно предоставлять справки об отсутствии судимостей, наркологической зависимости и психических заболеваний? Он что, профессор, наркоман и психопат? Даже от кандидатов в депутаты и губернаторы не требуют подобных справок. Доказывая обратное, профессор должен выстоять очередь в нарко- и психодиспансерах, заплатить деньги за эти унижительные справки, чтобы еще год чис-

литься в профессорах до очередной унижительной процедуры. Профессорский форум поднял проблему изменения в этой части законодательства, чтобы справки требовали лишь у вновь принимаемых на работу преподавателей, у остальных – не чаще чем через 5 лет, а профессоров от подобных справок вообще освободить, исходя из «принципа добросовестности гражданина»<sup>10</sup>. Кстати сказать, от зарубежных профессоров наши вузы не требуют подобных унижительных справок.

На каждом факультете должны висеть фотографии профессоров. Так, в актовом зале юридического факультета Воронежского госуниверситета на одной стороне висят портреты действующих профессоров, на другой – ушедших в мир иной. Это впечатляет. В таком зале дышит история альма-матер. Более того, на домах, где жили профессора, по решению властей Воронежа установлены памятные доски, на которых выбиты Ф.И.О. профессора, специальность или факультет, на котором он работал, годы жизни. Лишь в кошмарном сне этим профессорам приснилось бы, что с них требуют справки об отсутствии психического заболевания, судимости и наркологической зависимости.

Вытеснение профессоров осуществляет также под видом укрепления магистерских курсов лекторами-практиками.

Университет – это не коммерческая структура, торгующая знаниями. Университет – особая академическая среда, где звание профессора является особо охраняемой ценностью. Профессор В. М. Баранов подчеркнул, что «пока не будет научных школ, мы никогда не будем в мировых лидерах»<sup>11</sup>.

Девальвация высшего образования происходит и по причине введения дистанционного образования, в котором отсутствуют: 1) живое общение, обратная связь со студентом; 2) контроль качества лекций; 3) реальный контроль качества знаний (даже свидетельство об образовании выпускник, непонятно как учившийся, может получить по почте).

PS: Едва статья была закончена, как по электронной почте пришло приглашение бесплатно опубликовать свои статьи в новой серии российских журналов. Одно из требований – не менее 50 % ссылок на зарубежные

издания, а всего ссылок должно быть не менее 20. Кому-то не нравится, что мы не слишком активно публикуемся за рубежом. У кого же находится пульт от управления этими процессами? Такое впечатление, что не в России...

<sup>1</sup> См.: Воронцов А. Л. Проблемы обеспечения национального суверенитета в образовательной политике Российской Федерации : вопросы соотношения отечественных традиций и зарубежного опыта // Международный и национальные механизмы обеспечения суверенитета : сб. материалов VIII Междунар. Конституц. Форума. Саратов. 2017. С. 64–68 ; Деманова С. В. Реализация права на образование : международная интеграция и национальные интересы // Там же. С. 80–84.

<sup>2</sup> Показатели деятельности образовательной организации высшего образования, подлежащей самообследованию : приказ Министерства образования и науки РФ от 10 декабря 2013 г. № 1324. Приложение 4, п. 2 «Показатели научной деятельности вузов». Доступ из справ.-информационной системы «Гарант».

<sup>3</sup> См.: Боброва Н. А. О неконституционности критериев оценки научной деятельности вузов, установленных в 2013 г. // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 42–46.

<sup>4</sup> См.: Чужая наука за российские рубли. Кто заставляет наших ученых отдавать свои идеи на Запад (интервью с М. В. Флинтом) // Аргументы недели. № 5 (598). 2018. 8 февр.

<sup>5</sup> См.: Трофимова Г. А. Конституционно-правовая ответственность публично-правовых субъектов : деликты общего характера // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 3–11.

<sup>6</sup> Там же. С. 9.

<sup>7</sup> Морозов Г. Б. Почему российскому вузу некогда образовывать студента? // Российское право. 2015. № 5. С. 57.

<sup>8</sup> Там же. С. 58.

<sup>9</sup> Трофимова Г. А. Указ. соч. С. 9.

<sup>10</sup> Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России : опыт синтетического исследования. М., 2016. С. 275.

<sup>11</sup> См.: Боброва Н. А. Первый профессорский форум // Проблемы науки. 2018. № 3 (27). С. 67.

Тольяттинский государственный университет

**Боброва Н. А.**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, заслуженный юрист РФ

E-mail: dodrovana@mail.ru

Тел.: 8-937-075-82-13

Togliatti State University

**Bobrova N. A.**, Doctor of Legal Sciences, Professor of Constitutional and Administrative Law Department, Honoured Lawyer of the Russian Federation

E-mail: dodrovana@mail.ru

Tel.: 8-937-075-82-13

---

# КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

---

УДК 342.53

**С. М. Бекетова**

Воронежская областная Дума

## УЧАСТИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ

*В статье рассматриваются проблемы, связанные с участием уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации в законодательном процессе, проводится анализ нормативных правовых актов Центрального Черноземья по вопросам участия региональных омбудсменов по формированию законодательной базы, вносятся предложения, направленные на совершенствование федерального законодательства в части наделяния уполномоченных по правам человека правом законодательной инициативы.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* уполномоченный по правам человека, законотворчество, законодательный процесс, субъекты права законодательной инициативы, проекты федеральных законов, проекты законов субъектов Российской Федерации.

## PARTICIPATION OF THE OMBUDSMAN IN REGIONAL LAW-MAKING

*The article discusses the problems associated with the participation of the Commissioner for human rights in constituent entities of the Russian Federation in the legislative process, analyses the normative legal acts of the Central Chernozem region on the participation of regional ombudsmen on developing a legal framework, make proposals to improve the Federal legislation in terms of giving commissioners for human rights the right of legislative initiative.*

*Key words:* Commissioner for human rights, lawmaking, legislative process, subjects of law of legislative initiative, draft Federal laws, draft laws of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 18 июня 2018 г.

Современный период Российского государства характеризуется развитием законодательства, регулирующим статус уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Особенности их правового положения состоят в том, что они являются связующим звеном между гражданином

и органами публичной власти в случае нарушения прав и свобод личности<sup>1</sup>.

Уполномоченные по правам человека в регионах используют разнообразные формы работы: прием граждан, ответы на их жалобы, заключения, ходатайства, замечания, предложения, направленные на совершенствование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере защи-

---

© Бекетова С. М., 2018

ты прав граждан. Используются личные обращения к должностным лицам, публичные выступления, участие в работе коллегиальных органов. Вопросы о взаимодействии российских уполномоченных с органами государственной власти в Российской Федерации обсуждаются на заседаниях координационного Совета уполномоченных по правам человека<sup>2</sup>.

Эти средства в правозащитном процессе, как правило, имеют промежуточный характер. Свою окончательную реализацию они получают в юридических актах применения права или в нормативных правовых актах<sup>3</sup>. Однако уполномоченные по правам человека играют незначительную роль в правотворчестве. Как показывает практика, именно уполномоченные наиболее приближены к проблемам, возникающим в процессе реализации прав и свобод граждан, именно они могут наиболее достоверно выявлять пробелы и противоречия действующего законодательства в правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому изучение вопроса, регулирующего правовой статус уполномоченных по правам человека в формировании законодательства, представляется чрезвычайно актуальным.

В данном случае речь может идти только об уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации. Это связано с тем, что субъекты права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации установлены ст. 104 Конституции, среди которых отсутствует уполномоченный по правам человека Российской Федерации. Предоставление ему такого права потребует реализации достаточно сложного механизма внесения изменений в Конституцию Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 07.06.2017 № 107-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах

Российской Федерации» в ст. 16.1 закрепил основы правового положения уполномоченного по правам человека в регионах<sup>4</sup>. Однако названная норма также не содержит императивного положения о наделении уполномоченного правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Указанный закон (ст. 6) определяет субъектов права законодательной инициативы в региональных парламентах. Это депутаты, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительные органы местного самоуправления.

Иные субъекты определяются самостоятельно законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и закрепляются в их Конституциях (уставах).

Анализ нормативных правовых актов Центрально-Черноземного региона позволяет сделать вывод о недостаточном использовании потенциала уполномоченных по правам человека в формировании законодательства субъектов Российской Федерации. Так, в Тамбовской, Брянской, Калужской, Самарской, Воронежской, Московской областях уполномоченным по правам человека предоставлено право законодательной инициативы. В Курской, Белгородской, Липецкой, Орловской, Ивановской, Владимирской, Рязанской, Костромской областях, в Краснодарском крае уполномоченные лишены возможности участвовать в региональном законодательном процессе<sup>5</sup>.

Эта практика диссонирует с ролью уполномоченных по правам человека в Российском государстве. Их основная функция – защита конституционных прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности современного общества. Причем такая защита может производиться не только с помощью

разрешения конкретных обращений граждан, но и путем формирования новых региональных правовых норм.

Защита прав и свобод человека и гражданина – это предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ст. 72, 76 Конституции Российской Федерации). Поэтому одной из задач региональных омбудсменов является активное участие в законодательческой деятельности в пределах своей компетенции.

Развитие правового государства предполагает изменение и расширение законодательской деятельности на уровне субъектов Российской Федерации. Поскольку уполномоченные по правам человека являются потенциальными субъектами права законодательной инициативы, целесообразно рассмотреть все виды законодательного процесса, в которых может принимать участие региональный омбудсмен.

Участие уполномоченных в создании законодательной базы проходит в жестких рамках законодательного процесса. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации – это организационно-процессуальная деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти (или народа), направленная на принятие, изменение или отмену законов. Законодательный процесс является важнейшим стабилизирующим началом, правовым ориентиром в создании системы законодательства в субъектах Российской Федерации. Это вызвано тем, что в субъектах Российской Федерации часто отсутствует четкое представление о том, какую систему законодательства они строят, из каких отраслей, подотраслей она должна состоять, какую структуру будет иметь каждая отдельная отрасль законодательства, какова

очередность принятия законов для обеспечения системности формирования и развития регионального законодательства<sup>6</sup>. Значимая роль в данном случае принадлежит законодательному процессу, поскольку планирование и подготовка проектов законодательных актов – одна из существенных его стадий. На этом этапе чрезвычайно важна роль региональных омбудсменов, владеющих знаниями о проблемах в сфере законотворчества, устанавливающего нарушения правовых гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина. Именно на этом уровне формируются системообразующие элементы законодательного массива, которые позволят в ближайший год решить важнейшие экономические и социальные задачи. Таким образом, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, используя огромный позитивный и негативный практический опыт правоприменения в правоотношениях, регулирующих права и свободы, могут участвовать в создании региональных законов в следующих формах:

- а) внесение проектов законов субъектов Российской Федерации;
- б) внесение законопроектов о внесении изменений в действующие законы субъектов Российской Федерации либо о признании этих законов утратившими силу;
- в) внесение поправок к законопроектам, принятыми в первом чтении.

Однако уполномоченные по правам человека в случае наделения их правом законодательной инициативы имеют право влиять не на все региональные законы. В большинстве субъектов Российской Федерации установлен особый порядок принятия и внесения поправок в Конституции (Уставы) субъектов Федерации. Например, в Уставе Воронежской области закреплено, что поправки в такие законы могут быть внесены губернатором Воронежской области, группой депутатов Воронежской областной Думы численностью не менее 1/5 от числа избранных депутатов, представительными органами местного са-

моуправления, прокурором Воронежской области, Уставным судом Воронежской области, Воронежским областным судом, Арбитражным судом Воронежской области, избирателями Воронежской области путем сбора не менее 40 тыс. подписей<sup>7</sup>. Аналогичная ситуация существует в Белгородской, Курской, Липецкой, Тамбовской и других областях.

Такую практику вряд ли можно признать удачной. Конституции (Уставы) по своей правовой природе равнозначны региональным конституциям со всеми присущими им признаками, а именно: являются основным законом, принимаемым в особом порядке, регулируют самые важные общественные отношения на территории субъектов Российской Федерации, закрепляют правовую базу для реализации прав и свобод человека и гражданина, их нормы имеют учредительный характер и являются источниками для дальнейшего развития и совершенствования регионального законодательства. Уполномоченные в субъектах Федерации проводят огромную работу по рассмотрению нарушенных прав граждан во всех сферах общественных отношений. Ее результатом являются ежегодные доклады о своей деятельности на заседаниях региональных законодательных (представительных) органов. В них содержится системный анализ и мониторинг законодательства, устанавливающего права граждан, вносятся предложения по его совершенствованию. Для того чтобы выявленные омбудсменом проблемы законодательных актов получили свою жизнь, целесообразно во всех субъектах Российской Федерации наделять региональных уполномоченных и правом внесения изменений в Конституции (Уставы).

Ограниченны права уполномоченных при создании бюджетного законодательства. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 г. (в ред. от 28.12.2017) субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Российской Федерации и

бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Однако Бюджетный кодекс Российской Федерации, руководствуясь принципом единства бюджетной системы, определяет и единых участников бюджетного процесса, которые наделены полномочиями по разработке и принятию законов о бюджете. Уполномоченные по правам человека к их числу не относятся. Между тем именно названный правовой акт приостанавливает либо отменяет региональные выплаты, что может привести к нарушению социальных прав граждан. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе менять порядок и субъектов законодательной инициативы, отличный от федеральных. Поэтому в случае выявления региональным омбудсменом нарушений прав гражданина, вызванных принятием закона о бюджете, он может только обратиться к участникам бюджетного процесса с целью их устранения.

Конституция России 1993 г. закрепила за законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации новое полномочие – участие в законодотворчестве Парламента Российской Федерации. Оно происходит в двух формах:

- в процедуре рассмотрения проектов законов, представляемых в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- в процедуре рассмотрения проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, передаваемых Федерацией регионам.

Важнейшей особенностью такого законодательного процесса является осуществление законодательства на двух уровнях – федеральном и региональном. Его участниками являются законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в случае реализации конституционного права законодательной инициативы), а также субъекты права законодательной инициативы, предусмотренные региональными нормативными правовыми актами (в случае реализации права на внесение проекта закона в соответствующий законодательный орган субъекта Российской Федерации с целью его последующего внесения в Государственную Думу).

Если региональный омбудсмен наделен правом законодательной инициативы, он имеет право вносить в законодательные органы субъектов Федерации и проекты федеральных законов. Это право представляется чрезвычайно важным для уполномоченных по правам человека.

Во-первых, в данном случае в федеральном законодательстве наиболее полно могут быть отражены специфические экономические, природные, демографические, национальные и иные условия регионов, влияющие на защиту прав и свобод граждан. К ним, например, относятся порядок взимания феде-

ральных налогов, основы ценовой политики, отношений в сфере собственности и другие актуальные проблемы населения.

Во-вторых, омбудсмен непосредственно связан не только с процессом реализации региональных, но и законов Российской Федерации. В связи с этим они значительно раньше федеральных органов обнаруживают нормы, которые фактически утратили силу, препятствуют развитию прогрессивных отношений в обществе, а также определяют малоэффективные правовые средства (жесткие или слишком мягкие санкции, отсутствие должных стимулов правомерного поведения).

На основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод: уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации законодательно лишены права гарантированно участвовать в формировании регионального и федерального законодательства. С целью устранения указанной проблемы целесообразно в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 07.06.2017 № 107-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти в субъектах Российской Федерации» закрепить за омбудсменами право законодательной инициативы (включая Конституцию (Устав)) субъектов Российской Федерации.

<sup>1</sup> См.: Анисимова Л. В. Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. 2014. № 14. С. 4–6.

<sup>2</sup> См.: Решение Координационного совета российских уполномоченных от 17 июня 2016 г. URL: [www.ombudsmanrf.ru](http://ombudsmanrf.ru)

<sup>3</sup> См.: Куручинин Ю. С. О критериях эффективности деятельности регионального уполномоченного по правам человека // Рос. юстиция. 2018. № 10. С. 3–6.

<sup>4</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 07.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 42.

<sup>5</sup> См.: Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 84 (в ред. от 03.10.2017). Ст. 55 ; Устав Брянской области от 20 декабря 2012 г. № 91-3 (в ред. от 02.10.2017). Ст. 48 ; Устав Калужской области от 27 марта 1996 г. № 473

(в ред. от 11.10.2017). Ст. 43 ; Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД (в ред. от 10.01.2018). Ст. 77 ; Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. № 55/96-ОЗ (в ред. от 19.12.2017) ; Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 31.10.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: Казанцев М. Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации : проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса. Екатеринбург, 2011. С. 29.

<sup>7</sup> См: Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 31.10.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежская областная Дума*

**Бекетова С. М.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, руководитель государственно-правового управления Воронежской областной Думы, заслуженный юрист Российской Федерации

E- mail: [beketova@vrnoblдума.ru](mailto:beketova@vrnoblдума.ru)

*Legislature's the Voronezh Region*

**Beketova S. M.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Russian and Foreign Constitutional Law Department, Head of the Voronezh Region Legislature State Legal Department, Honored Lawyer of the Russian Federation

E- mail: [beketova@vrnoblдума.ru](mailto:beketova@vrnoblдума.ru)



**И. И. Тюнина, Л. Б. Шакалова**

*Воронежский государственный университет*

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ**

*В статье проанализированы основные международные документы, законодательство Российской Федерации и Воронежской области в сфере противодействия коррупции, выработаны предложения по его совершенствованию.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: антикоррупционные меры, государственная политика, коррупция, коррупционные правонарушения, противодействие коррупции, профилактика коррупции.*

## **LEGAL REGULATION OF COUNTERACTION AGAINST CORRUPTION IN RUSSIA**

*The article analyzes the main international documents, the legislation of the Russian Federation and the Voronezh Region in the field of combating corruption, and proposals have been developed to improve it.*

*К е у w o r d s: anti-corruption measures, state policy, corruption, corruption offenses, counteraction to corruption, prevention of corruption.*

Поступила в редакцию 23 мая 2018 г.

Основным международным документом в рассматриваемой сфере является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции<sup>1</sup>, принятая 31 октября 2003 г. Главные цели Конвенции ООН заключаются в содействии принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; поощрении, облегчении и поддержке международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней; поощрении честности и неподкупности, ответственности, а также эффективного управления публичными делами и публичным имуществом<sup>2</sup>.

В Конвенции ООН против коррупции предложены конкретные меры по ее преду-

ждению. Каждое из государств – участников Конвенции призвано в соответствии с принципами честности и неподкупности, прозрачности и ответственности разрабатывать и проводить скоординированную политику по противодействию и предупреждению коррупции, повышать эффективность работы существующих институтов, антикоррупционных мер, а также развивать сотрудничество по борьбе с коррупцией на международном и региональном уровне.

Российская Федерация подписала данную Конвенцию 9 декабря 2003 г., а ратифицировала 8 марта 2006 г. (Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»<sup>3</sup>). В Федеральном законе о ратификации содержатся заявления по отдельным статьям и пунктам, по которым Россия обладает юрисдикцией.

---

© Тюнина И. И., Шакалова Л. Б., 2018

Проведение эффективной политики предупреждения коррупции, осуществление надзора и координации этой политики, а также расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции должно обеспечиваться в соответствии с Конвенцией специальным органом. Государства – участники Конвенции обеспечивают такому органу необходимую самостоятельность в соответствии с принципами своей правовой системы с тем, чтобы он мог выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. О создании такого органа сообщается Генеральному секретарю ООН.

В России такой орган не создан, борьбу с коррупцией осуществляют все федеральные и региональные органы государственной власти.

В Конвенции подробно указываются принципы найма на работу публичных должностных лиц, даются рекомендации по проведению публичных закупок, отчетности и многим другим вопросам, которые способствуют более прозрачным государственным и частным взаимоотношениям.

В ст. 20 Конвенции говорится о незаконном обогащении (значительном увеличении активов публичного должностного лица, превышающем его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать), закрепляется, что государства – участники Конвенции могут законодательно признать его в качестве уголовно наказуемого деяния. В российском законодательстве такого юридического термина, как «незаконное обогащение», не существует, что делает невозможным реализацию положений ст. 20 Конвенции на территории Российской Федерации.

Еще одним важным международным документом является Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.<sup>4</sup>, ратифицированная Российской Федерацией в 2006 г. (Федеральным законом от 25 июля 2006 г.

№ 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»<sup>5</sup>). В этом документе закрепляется необходимость принятия законодательных и иных мер, прежде всего, в части фиксации в качестве уголовного преступления активного и пассивного подкупа национальных государственных должностных лиц, подкупа членов национальных государственных собраний, иностранных государственных должностных лиц, членов иностранных государственных собраний, а также активного и пассивного подкупа в частном секторе, подкупа членов международных парламентских собраний, подкупа судей и должностных лиц международных судов, использования служебного положения в корыстных целях, отмывания доходов от преступлений, связанных с коррупцией, преступлений, касающихся операций со счетами.

В России сформированы и действуют правовые основы противодействия коррупции. Прежде всего, это Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции»<sup>6</sup>, устанавливающий основные принципы противодействия коррупции, вопросы международного сотрудничества Российской Федерации в области противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, некоторые специфические вопросы государственной и муниципальной службы, связанные с противодействием коррупции, а также вопросы ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 5 указанного Федерального закона Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции. Реализуя данное полномочие, глава государства своим указом утвердил Национальный план противодей-

ствия коррупции на 2016–2017 гг.<sup>7</sup>, который определил стратегические направления деятельности органов государственной власти в данной сфере. Одним из ключевых моментов явились меры по внесению до 1 июня 2016 г. в региональные антикоррупционные программы и антикоррупционные программы (планы по противодействию коррупции) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, в которых такие планы имеются, изменений, направленных на достижение конкретных результатов в работе по предупреждению коррупции, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а также контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных этими программами (планами).

В 2018 г. должен выйти новый Указ Президента Российской Федерации «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2019 годы», кроме того Владимир Путин внес в Государственную Думу законопроект, направленный на совершенствование контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции.

В целях создания системы противодействия коррупции в стране и устранения причин, ее порождающих, в 2008 г. был образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции. Председателем Совета является Президент Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 (в ред. от 09.10.2017) «О мерах по противодействию коррупции» основными задачами Совета являются: подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия корруп-

ции; контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции. Указом Президента РФ от 28 июля 2012 г. № 1060 (в ред. от 18.10.2017) утвержден состав Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состав президиума этого Совета.

В целях обеспечения единой государственной политики в области противодействия коррупции Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 (в ред. от 19.09.2017) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»<sup>8</sup> были утверждены Типовые положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации; о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений; об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

После принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» в 2008 г. практически все субъекты РФ за очень редким исключением сформировали в своем законодательстве централизованный нормативный источник, являющийся основой их региональной антикоррупционной политики<sup>9</sup>. В Воронежской области действует Закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 43-03 (в ред. от 28.10.2016) «О профилактике коррупции в Воронежской области»<sup>10</sup>, устанавливающий систему реализации мер по профилактике коррупции в Воронежской области.

В соответствии со ст. 3.1 указанного Закона Воронежской области в правительстве Воронежской области создано управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Правовое положение, основные задачи, функции, права, обязанности и ответственность этого управления определены в указе губернатора Воронежской области от 25 апреля 2016 г. № 137-у «Об утверждении Положения об управлении по профилак-

ке коррупционных и иных правонарушений правительства Воронежской области»<sup>11</sup>.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» образована комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области<sup>12</sup>. Она является постоянно действующим координационным органом при губернаторе Воронежской области. Основные задачи комиссии:

- обеспечение исполнения решений Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и его президиума;

- подготовка предложений о реализации государственной политики в области противодействия коррупции губернатору Воронежской области;

- обеспечение координации деятельности правительства Воронежской области, исполнительных органов государственной власти Воронежской области и органов местного самоуправления муниципальных образова-

ний Воронежской области по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

- информирование общественности о проводимой исполнительными органами государственной власти Воронежской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области работе по противодействию коррупции и др.

Законодательство о противодействии коррупции постоянно совершенствуется, в него вносятся изменения и дополнения. Однако в настоящее время имеют место несогласованность, противоречия, юридико-технические недостатки, нарушения основных принципов противодействия коррупции и другие проблемы, негативно влияющие на качество правового регулирования антикоррупционной деятельности<sup>13</sup>. В этой связи целесообразно его дальнейшее совершенствование, в частности в направлении создания специального органа по противодействию коррупции с особыми полномочиями.

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

<sup>2</sup> См.: Попов В. Г., Умников В. Н. Коррупция : основные угрозы и меры противодействия. М., 2012. С. 52.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12. Ст. 1231.

<sup>4</sup> Там же. 2009. № 20. Ст. 2394.

<sup>5</sup> Рос. газета. 2006. 28 июля.

<sup>6</sup> Там же. 2008. 30 дек.

<sup>7</sup> О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы : указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 // Рос. газета. 2016. 13 апр.

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

<sup>9</sup> Противодействие коррупции : конституционно-правовые подходы : коллективная монография / С. А. Авакьян [и др.] ; отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. М., 2016.

<sup>10</sup> Молодой коммунар. 2009. 14 мая.

<sup>11</sup> Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет». URL: <http://www.govrn.ru>

<sup>12</sup> О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 2 октября 2015 г. № 398-у (в ред. от 23.01.2018) // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет». URL: <http://www.govrn.ru>

<sup>13</sup> Зайков Д. Е. Противодействие коррупции : новые веяния (комментарий к Федеральному закону от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ) // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 6. С. 2.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

**Тюнина И. И.**, кандидат юридических наук,  
преподаватель кафедры конституционного и  
муниципального права

**Tunina I. I.**, Candidate of Legal Sciences, Lecturer of  
the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: [tunina-i@mail.ru](mailto:tunina-i@mail.ru)

E-mail: [tunina-i@mail.ru](mailto:tunina-i@mail.ru)

Тел.: 8-910-347-07-51

Tel.: 8-910-347-07-51

**Шакалова Л. Б.**, магистрант конституционного  
и муниципального права

**Shakalova L. B.**, Master-student of the Constitutional  
and Municipal Law Department

E-mail: [K-milla@list.ru](mailto:K-milla@list.ru)

E-mail: [K-milla@list.ru](mailto:K-milla@list.ru)

Тел.: 8-900-929-92-62

Tel.: 8-900-929-92-62

Т. В. Шелудякова

Воронежский государственный университет

## МОЛОДЕЖНЫЙ ПАРЛАМЕНТ КАК ОРГАН НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

*В статье проанализирован порядок формирования и полномочия Молодежных парламентов (подробно – Молодежного парламента Воронежской области). Рассмотрена деятельность и достигнутые результаты деятельности Молодежного парламента Воронежской области. Предложено совершенствование федерального и регионального конституционного законодательства России.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: молодежный парламент, порядок формирования молодежных парламентов, деятельность молодежного парламента.*

## THE YOUTH PARLIAMENT AS THE BODY OF THE PEOPLE'S REPRESENTATIVE OFFICE

*In the article the order of formation and authority of the Youth Parliaments is analyzed (in detail – the Youth Parliament of the Voronezh Region). The activity and achieved results of the activity of the Youth Parliament of the Voronezh Region are considered. Improvement of the federal and regional constitutional legislation of Russia is proposed.*

*К е y w o r d s: youth parliament, the procedure for the formation of youth parliaments, the activities of the youth parliament.*

Поступила в редакцию 13 июня 2018 г.

Молодежный парламент является важным элементом для успешной реализации государственной молодежной политики. Этот орган народного представительства является относительно новым положением российского законодательства. Нормативные акты о нем приняты далеко не во всех субъектах Российской Федерации: Камчатский край, Воронежская, Томская, Брянская, Волгоградская области. В некоторых региональных законах о молодежной политике (Калининградской, Московской, Новосибирской, Рязанской, Нижегородской, Липецкой областях) закреплена отдельная статья о молодежном парламенте.

Актуальность настоящей статьи обусловлена недостаточной исследованностью порядка формирования и полномочий молодежных парламентов, а также весьма нечастым упоминанием о них в научных работах<sup>1</sup>.

При рассмотрении вопроса о формировании молодежного парламента (далее – МП) нами сделан вывод о различном порядке его формирования в субъектах Федерации. К примеру, в Томской области члены Молодежного парламента назначаются Советом Законодательной Думы Томской области по результатам проведения конкурса<sup>2</sup>. В Волгоградской области половина состава Молодежного парламента делегируется Волгоградскими региональными отделениями политических партий, вторая половина избирается на конкурсной основе<sup>3</sup>. В Брянской обла-

© Шелудякова Т. В., 2018

сти большая часть состава МП делегируется от каждой административно-территориальной единицы Брянской области по одному представителю, остальные – от города Брянска<sup>4</sup>. В Сахалинском крае из 40 членов – 5 на основе предложений Сахалинской областной Думы, 20 – по итогам проведения открытого конкурса, 11 – по предложению молодежных парламентов, созданных при представительных органах муниципальных образований Сахалинской области, 4 члена – представители от политических партий, по одному представителю от каждой политической партии<sup>5</sup>. Что касается Воронежской области, Молодежный парламент формируется по определенным нормам представительства<sup>6</sup>, так же как и в Камчатском крае<sup>7</sup>.

В Воронежской области в 2009 г. был принят закон «О государственной молодежной политике в Воронежской области». В соответствии со ст. 11, 11.1 и 11.2 данного акта закреплены основы деятельности Молодежного парламента и Молодежного правительства Воронежской области. В продолжение норм указанного закона в Воронежской области принят закон «О Молодежном парламенте Воронежской области». Молодежный парламент Воронежской области создан для изучения проблем молодежи в Воронежской области, своевременного информирования о них органов государственной власти, содействия в деятельности Воронежской областной Думы в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи, подготовки рекомендаций по решению проблем молодежи Воронежской области.

Молодежный парламент Воронежской области формируется на добровольческой основе в порядке, установленном положением о формировании Молодежного парламента, утверждаемым постановлением Воронежской областной Думы, на срок полномочий Воронежской областной Думы соответствующего созыва. Состав Молодежного парламента соответствует составу Воронежской областной Думы и составляет 56 членов. Чле-

ном Молодежного парламента может быть гражданин Российской Федерации в возрасте от 16 до 30 лет, проживающий на территории Воронежской области. Молодежный парламент формируется по следующим нормам представительства: по одному представителю от молодежных общественных объединений, выдвигаемому каждой фракцией Воронежской областной Думы; от молодежных парламентских объединений, созданных при представительных органах иных городских округов и муниципальных районов Воронежской области; от региональных молодежных и детских общественных объединений; от союзов (ассоциаций) молодежных и детских общественных объединений; не более шести представителей от молодежного парламентского объединения, созданного при представительном органе городского округа город Воронеж. Остальные места распределяются через систему кадрового резерва, который формируется на конкурсной основе по итогам рассмотрения необходимого пакета документов: заявления, анкеты, биографии кандидата; программы действий, отражающей проблемы современной молодежи Воронежской области и содержащей способы их разрешения и письменных рекомендаций не менее чем от двух действующих членов Молодежного парламента. Решение о включении в состав Молодежного парламента кандидатуры из кадрового резерва принимается простым большинством голосов членов Молодежного парламента, присутствующих на заседании, после чего обращение о включении направляется в Комитет Воронежской областной Думы по образованию, науке и молодежной политике, который утверждает данное решение.

В законе о МП подробно закреплены полномочия законодательного молодежного органа. Основные из них: разработки предложений по проектам законов Воронежской области, проектов и планов мероприятий; основных направлений государственной молодежной политики и расходов бюджета Воро-

нежской области; методических, информационных и других материалов, содействующих активизации деятельности молодежи; организация конференций, «круглых столов» для обсуждения проблем молодежи (ст. 3); проведение общественной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов, рассматриваемых Воронежской областной Думой, по вопросам государственной молодежной политики Воронежской области. Заключение Молодежного парламента носят рекомендательный характер (ст. 6)<sup>8</sup>.

Основными результатами законопроектной деятельности МП Воронежской области в последнее время стали предложенные поправки в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», разработка проекта закона Воронежской области «О молодом специалисте Воронежской области» и его последующее утверждение на заседании Воронежской областной Думы, а также в закон Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области».

В марте этого года Воронежская областная Дума приняла участников первого форума молодежных парламентов ЦФО. Работа велась в трех направлениях: проектная деятельность, вопросы трудоустройства молодежи и создание молодежного совета при полномочном представителе Президента РФ в ЦФО.

При обсуждении изменений в ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>9</sup> было предложено закрепить обязанность уполномоченных государственных органов обеспечить необходимое профессиональное обучение с последующим трудоустройством у работодателя работникам – детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – увольняемым из организаций в связи с их ликвидацией путем

банкротства. Обсуждение внесения изменений в закон Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области» касалось возможности замещать ведущие, низшие и младшие должности без стажа работы. Также поступило предложение о разработке нового проекта «Всероссийский культурный диктант», направленного на развитие духовно-нравственных качеств. Широко известны такие акции, как Тотальный диктант, Большой этнографический и Географический диктанты. Культурный диктант, как и проводимый ежегодно тест по истории России, должен привлечь внимание людей к вопросам образования и воспитания.

Еще одним важным решением форума стало утверждение проекта Положения о молодежном совете при полпреде Президента РФ в ЦФО. Этот орган должен стать эффективным посредником между молодежными объединениями региона и органами государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, впервые проведенный Форум молодежных парламентов ЦФО позволил представителям регионов наладить полезные контакты и поделиться наработанным опытом.

Проект «МКС» (Молодежная команда страны), который осуществлялся совместно с Федеральным агентством по делам молодежи при поддержке Государственной Думы, направлен на подготовку молодых людей (от 18 до 35 лет) для участия в выборных кампаниях в органы местного самоуправления в качестве кандидатов, а также на формирование сообщества молодых депутатов и управленцев, реальных лидеров общественного мнения. Депутаты Государственной Думы, руководители региональных и муниципальных органов власти стали наставниками для участников определенного региона. Активное участие в проекте молодых людей из Воронежской области принесло неплохой результат – трое участников стали муниципальными депутатами<sup>10</sup>.



План реализации проекта предполагает создание единой многофункциональной информационной площадки (федеральный интернет-портал) для регистрации, обучения, работы с избирателями, оценки участника гражданами, где каждый сможет показать результат своей работы. После регистрации каждый участник получает доступ к обучающим материалам (видео, правовые документы, выборные технологии и др.), выбирает кейс по работе с избирателями (который составляется совместно с общественностью). К примеру, кейс, направленный на поддержку определенных категорий граждан (мероприятия для ветеранов, детей из многодетных и малообеспеченных семей, детских домов); кейс, направленный на благоустройство городских и дворовых территорий; и т. д. В течение проекта формируется база молодежи, которая эффективно проявляет себя во время выборной кампании. Актив молодых политиков станет командой для муниципальной и региональной политики на ближайшие несколько лет. Предполагается ряд заданий, которые участники проекта будут выполнять: организация мероприятий, встречи с жителями территорий, подготовка проекта нормативно-правового акта, акции. К примеру, организация районного субботника, личный прием жителей по какой-то тематике, «круглый стол», организация детского праздника, встреча с педагогами и др.

В 2018 г. предполагается, что в каждом районе области в проекте примут участие минимум 5 активистов, таким образом, общее количество участников проекта должно вырасти до 150 человек от нашего субъекта. Проект направлен на способствование приходу молодежи во власть, на формирование сообщества молодых депутатов и управленцев, а также команды не равнодушной к развитию страны молодежи в возрасте от 18 до 35 лет. Молодые начинающие политики и управленцы смогут повысить свои профес-

сиональные компетенции, принять участие в реализации социально значимых проектов и сформировать предвыборную платформу для избирательной кампании по выборам депутатов представительных органов муниципальных образований.

Таким образом, проект «Молодежная команда страны» – важный шаг в направлении представительства молодежи в региональных и федеральном парламенте.

В направлении достижения единообразия правового регулирования, организации и деятельности молодежных парламентов в субъектах Российской Федерации предлагаем разработать ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности молодежных парламентов субъектов Российской Федерации». Учитывая важность участия молодежи в политической жизни нашего государства и всё уменьшающееся представительство молодежи в федеральном и региональных парламентах, предлагается в законах субъектов Российской Федерации о молодежной политике закрепить рекомендательную норму о создании Молодежного парламента в каждом субъекте РФ.

Придерживаясь определенной последовательности в российском законодательстве в целях усиления демократических принципов формирования молодежного парламента, предлагаем в законе Воронежской области «О Молодежном парламенте Воронежской области» закрепить норму о проведении открытого конкурса на вакантные места. Это позволит пополнять кадровый резерв молодыми людьми и модернизировать работу с новыми подходами и идеями, предлагаемыми молодежью, а также обеспечить преемственность поколений. Участие в деятельности Молодежного парламента или Молодежного правительства послужит для молодежи своеобразным «социальным лифтом», может стать конкурентоспособными при дальнейшем трудоустройстве или продолжении политической карьеры.

<sup>1</sup> Салов Д., Покатнева Е. Молодежный парламент г. Москвы : прошло 4 года – результаты и перспективы // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2012. № 1. С. 29–31 ; Шелудякова Т. В. Государственная молодежная политика в России и зарубежных странах (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 17 ; Стародубцева И. А., Титов В. Г. Молодежный парламент как орган представления интересов молодежи в Российской Федерации и Республике Беларусь // Конституционализм и государственное управление. 2017. № 2 (10). С. 55–61.

<sup>2</sup> О Молодежном парламенте Томской области : закон Томской области от 11 июля 2006 г. № 139-ОЗ // Собр. законодательства Томск. области. 2006. № 7 (12).

<sup>3</sup> О Молодежном парламенте Волгоградской области : закон Волгоградской области от 7 августа 2014 г. № 125-ОД // Волгоградская правда. 2014. 13 авг.

<sup>4</sup> О Молодежном парламенте Брянской области : закон Брянской области от 8 июня 2009 г. № 44-З // Брянская учительская газета. 2009. 12 июня.

<sup>5</sup> О Молодежном парламенте Сахалинской области : закон Сахалинской области от 18 мая 2015 г. № 34-ЗО // Губернские ведомости. 2015. 22 мая.

<sup>6</sup> О Молодежном парламенте Воронежской области : закон Воронежской области от 7 апреля 2006 г. № 31-ОЗ // Коммуна. 2006. 13 апр.

<sup>7</sup> О Молодежном парламенте Камчатского края : закон Камчатского края от 3 июля 2012 г. № 22 // Официальные Ведомости. 2012. 15 марта.

<sup>8</sup> О Молодежном парламенте Воронежской области : закон Воронежской области от 7 апреля 2006 г. № 31-ОЗ // Коммуна. 2006. 13 апр.

<sup>9</sup> О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федер. закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Рос. газета. 1996. 27 дек.

<sup>10</sup> URL: <http://www.mp36.ru/project/list>

*Воронежский государственный университет*

**Шелудякова Т. В.**, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

*E-mail:* [sheludyakovatv@yandex.ru](mailto:sheludyakovatv@yandex.ru)

*Tel.:* 8-951-850-38-98

*Voronezh State University*

**Sheludyakova T. V.**, Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

*E-mail:* [sheludyakovatv@yandex.ru](mailto:sheludyakovatv@yandex.ru)

*Tel.:* 8-951-850-38-98

Т. В. Шелудякова, А. М. Дворкина

Воронежский государственный университет

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОМБУДСМЕНОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

*В статье проанализированы нормы конституций Аргентинской, Португальской Республик, Республики Узбекистан и Королевства Таиланд на предмет наличия в них положений об омбудсменах. Исследованы требования к кандидатам на должность, сроки, порядок назначения и основные полномочия; выявлены сходства и различия. Предложены меры совершенствования отечественного института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на основе зарубежного опыта.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* конституции зарубежных стран, требования к кандидатам на должность уполномоченного, сроки, порядок назначения и основные полномочия омбудсменов зарубежных стран.

## CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF THE OMBUDSMEN IN FOREIGN COUNTRIES

*The article analyzes the norms of the constitutions of the Argentine Republic, the Portuguese Republic, the Republic of Uzbekistan and the Kingdom of Thailand for the presence of provisions on ombudsmen. Researched requirements for candidates for the position, the timing, the manner of appointment and the major powers, identified similarities and differences. The measures of improvement of the national Institute ombudsmen in the Russian Federation on the basis of foreign experience are proposed.*

*К e y w o r d s:* constitutions of foreign countries, requirements for candidates for the post of Commissioner, terms, procedure for appointment and basic powers of ombudsmen of foreign countries.

Поступила в редакцию 14 июня 2018 г.

В большинстве демократических государств права и свободы человека признаются высшей ценностью, и их защита – одна из основных обязанностей государства, а Уполномоченный по правам человека является защитником основных прав и свобод. Институт омбудсмена является одним из важнейших механизмов правового обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. В целях усовершенствования правовой регламентации и повы-

шения эффективности его работы правоведы различных стран изучают, анализируют и сравнивают принципы организации и деятельности защитника прав человека, выявляя как позитивные, так и негативные стороны. В статье исследованы вопросы конституционно-правового закрепления и основные полномочия омбудсменов в нескольких зарубежных странах, так как именно конституционное регламентирование является отправной точкой для организации их деятельности.

Для анализа и сравнения конституционно-правового регулирования деятельности

омбудсмена в статье рассмотрены конституционные положения об Уполномоченных по правам человека следующих государств: Аргентинская, Португальская Республики, Республика Узбекистан и Королевство Таиланд. Такой выбор обусловлен отдаленным друг от друга территориально-географическим положением, формой правления и государственно-территориальным устройством, а также историческими особенностями этих государств, что интересно для исследования.

Конституция Аргентины относится к старейшим конституциям мира. Она была принята в 1853 г. и многократно изменена (последняя реформа датируется 1994 г.). Глава 7 Конституции Аргентины называется «Защитник Народа», в ст. 86 раскрыто это понятие: «Защитником Народа признается орган, находящийся в сфере ведения национального Конгресса, при этом данный орган пользуется полной функциональной автономией и не может получать указаний от других органов государственной власти»<sup>1</sup>. Определено и назначение его деятельности: «Его задача заключается в защите прав человека, других прав, гарантий и интересов, охраняемых настоящей Конституцией и законами, от решений, действий или бездействия администрации, а также контроль за исполнением функций государственного управления». Эта статья закрепляет права омбудсмена, срок полномочий и порядок его назначения. Защитник народа вправе предъявлять в суд иски от своего имени и от имени третьих лиц в целях защиты прав человека. Срок полномочий составляет пять лет, при этом он не может занимать свою должность более двух сроков подряд. Его назначает и отстраняет от должности Конгресс (Национальный Конгресс – двухпалатный представительный орган) путем проведения голосования. Для утверждения на должность омбудсмена необходимо две трети голосов присутствующих членов каждой палаты Конгресса. Конституция Аргентины закрепляет норму о том, что более подробная организация деятельности Защит-

ника Народа регламентируется специальным законом.

Защитник народа в Аргентинской Республике является коллегиальным органом и осуществляет свою деятельность в следующих сферах: 1) идентичность и гражданство – доктор Соледад Патане; 2) здоровье, социальная сфера, образование и культура – доктор Моника Тересита Дель Серро; 3) окружающая среда – доктор Люсия Табоада; 4) работа и общественные услуги – доктор Мариана Лаура Гроссо; 5) социальное обеспечение и труд – Хульетта Кхиолидей; 6) юридические консультации – доктор Дэниел Бугалло и доктор Мариано Гарчина Бланко; 7) уязвимые группы населения – доктор Даниэла Паула Пирс. Генеральным секретарем органа является доктор Хуан Хосе Бёкель.

Следовательно, Конституция Аргентины имеет целую главу, посвященную Уполномоченному по правам человека в Аргентинской Республике. Эта глава содержит основные, наиболее важные положения о деятельности омбудсмена, включая права и обязанности, порядок и сроки назначения, а также отсылочную норму к специальному закону о Защитнике Народа.

Конституция Португалии, принятая в 1976 г., в части 1, посвященной общим принципам, содержит статью об омбудсмене Португалии, который именуется Блюстителем справедливости<sup>2</sup>. Статья 23 закрепляет право граждан на подачу жалоб Блюстителю справедливости на действие и бездействие представителей власти. Основной целью и задачами омбудсмена являются вынесение решений обязательного характера и направление рекомендаций органам власти для предотвращения неправомерных действий и восстановления справедливости. При этом органы и должностные лица государственной администрации должны сотрудничать с Блюстителем справедливости для решения обозначенной задачи. Конституция Португалии делает акцент на том, что разрешение спорных вопросов является не единственной задачей

омбудсмена, соответственно можно сделать вывод о том, что перечень его полномочий не является закрытым, что урегулировано законодательно. Бюститель справедливости является независимым органом и назначается Ассамблеей Республики (однопалатный парламент) на срок, установленный специальным законом.

Нынешним омбудсменом Португалии является Мария Лусия Амарал, избранная Бюстителем справедливости Ассамблеей Республики 20 октября 2017 г., вступление в должность было назначено на 2 ноября 2017 г. Мария Амарал по профессии юрист, в течение 9 лет была членом Конституционного суда Португалии (с апреля 2007 по июль 2016 г.).

Соответственно, Конституция Португальской Республики содержит важное положение об обязательности исполнения решений, принимаемых Бюстителем справедливости, при этом формулировка «направляет компетентным органам рекомендации» придает двойственность этой норме.

Конституция Узбекистана была принята 15 декабря 1992 г. Единственное упоминание об Уполномоченном по правам человека содержится в ст. 78, которая закрепляет: «избрание Уполномоченного по правам человека относится к совместному ведению палат Высшего государственного представительного органа»<sup>3</sup>. Его деятельность регулируется подробно законом Республики Узбекистан «Об Уполномоченном Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека».

На данный момент эту должность занимает Улгубек Мухаммадиев, который занимал должность Председателя Комитета Законодательной палаты Олий Мажлиса по международным делам и межпарламентским связям.

Королевство Таиланд по форме правления является конституционной монархией. Последняя конституция страны была принята в 2017 г.<sup>4</sup> Всего в современном Таиланде было принято порядка 20 конституционных актов. Конституция Таиланда 2017 г. в своем тексте

предусматривает более совершенные способы защиты прав и свобод граждан. Глава XI «Конституционные организации» содержит положения, посвященные омбудсменам, а также специальному органу – Национальной комиссии по правам человека.

В Королевстве Таиланд действует три омбудсмена, которые назначает король по совету Сената сроком на 6 лет без права повторного занятия этой должности. Кандидаты в омбудсмены должны обладать следующими качествами: признание и уважение общества, опыт и признание в сфере управления государственными делами, предприятиями или действиями в интересах общества и наделенных очевидными добродетелями. Избранные омбудсмены выбирают из своего числа Председателя омбудсмена и уведомляют о решении Председателя Сената. Аппарат омбудсменов является государственным органом, обладающим самостоятельностью в управлении персоналом, бюджете (ст. 242).

Омбудсмены обладают весьма широким объемом полномочий, закрепленных Конституцией Таиланда (ст. 244).

1. Рассмотрение и расследование жалоб граждан для установления фактов, связанных:

а) с превышением полномочий и обязанностей государственных служащих, должностных лиц, государственного предприятия и органов местных властей;

б) исполнением или неисполнением служебных обязанностей государственного служащего, должностного лица или служащего правительственного учреждения, государственного органа, государственного предприятия или организации местного органа власти, результатом чего стало несправедливое причинение вреда истцу или обществу, вне зависимости от того, является ли правомерным такое действие или бездействие;

в) расследованием любых случаев неисполнения обязанностей или незаконного осуществления своих полномочий конституционной организацией или органами при от-

правлении правосудия, за исключением рассмотрения дел и вынесения решений судами.

2. Возбуждение процедур о нарушениях этики лицами, занимающими политические посты, а также государственными служащими.

3. Проведение мониторинга, оценка и подготовка рекомендации по вопросу о соответствии Конституции, включая рассмотрение вопроса о внесении поправок в Конституцию, если это считается необходимым.

4. Ежегодная подготовка отчета о результатах расследования и деятельности совместно с рекомендациями Совету министров, Палате представителей и Сенату. Такой отчет должен быть опубликован в «Правительственном бюллетене» и открыт для общества.

В Конституции Таиланда подчеркивается, что омбудсмены при явном нарушении прав и законных интересов граждан, если полагают, что действия причиняют вред обществу или необходимо защитить общественные интересы, могут провести расследование независимо от наличия жалобы. Также они уполномочены передавать жалобы на рассмотрение в Конституционный Суд или административный суд в следующих случаях (ст. 245):

1) если положения какого-либо закона затрагивают вопрос конституционности, то омбудсмены должны направить дело и мотивированное мнение в Конституционный Суд;

2) если правила, приказы или действия лиц затрагивают вопрос конституционности или законности, то омбудсмены должны направить дело и мнение в административный суд, который должен незамедлительно вынести решение в соответствии с законом об учреждении административных судов и процедуре в административных судах.

Также в Королевстве Таиланд действуют иные организации, основной целью которых является защита прав человека. Одна из них – Национальная комиссия по правам человека. Главной ее целью является осуществление различных полномочий, способствующих всесторонней защите прав человека при их нарушении. Национальная комиссия

по правам человека состоит из семи членов, один из которых является Председателем, назначаемых Королем по совету Сената сроком на 6 лет с отсутствием права повторного занятия должности. Требования к кандидатам такие же, как и к омбудсменам. Комиссия финансируется средствами из государственного бюджета, которые становятся собственным бюджетом Комиссии. Она также создает свой аппарат управления (ст. 256). Права и обязанности Комиссии не сводятся к проверке деятельности государственных служащих и должностных лиц на соответствие закона. Однако в их компетенцию входит более широкий объем полномочий в отличие от омбудсменов. Комиссия изучает и сообщает о действиях и бездействии, которые нарушают права человека, в том числе противоречат международным договорам Королевства Таиланд, а также предлагает меры по устранению этих нарушений. Она может требовать у любого лица необходимые документы, направлять дело в Конституционный Суд, в административные суды и иные суды в случае обнаружения противоречия конституционности, законности и явного нарушения прав и свобод человека.

Важно и то, что Комиссия имеет право предлагать законодательным органам политический курс и рекомендации касательно пересмотра законов, постановлений и распоряжений в целях обеспечения и защиты прав личности; содействует коллаборации между правительственными учреждениями и частными организациями. Комиссия занимается просвещением и распространением знаний в области прав человека. В конце года готовит годовой отчет относительно проделанной работы, куда включается оценка состояния ситуации в области прав человека, и направляет его в Национальное собрание (ст. 257).

Следовательно, Конституция Королевства Таиланд детально регламентирует деятельность органов, занимающихся защитой прав и свобод личности – омбудсменов и Национальной комиссии по правам челове-

ка. Урегулированы порядок и срок их назначения, обозначены основные требования к кандидатам, перечислены основные права и обязанности. Омбудсмены в Таиланде занимаются прежде всего рассмотрением жалоб на действия органов власти, а Национальная комиссия по правам человека – иными вопросами, напрямую связанными с просвещением и защитой прав и свобод личности.

Таким образом, стоит отметить, что большинство конституций зарубежных государств закрепляют в своих актах высшей юридической силы положения об омбудсмене (например, ст. 60–63, 134 Конституции Албании 1998 г.<sup>5</sup>; ст. 78 Конституции Королевства Нидерландов<sup>6</sup>; ст. 159 Конституции Республики Словении<sup>7</sup>, а также Конституции Кении, Македонии, Пакистана, Перу, Турции, Филиппин, Финляндии, Чили, Эстонии и др.). При этом можно сделать вывод о том, что конституционно-правовое регулирование статуса омбудсменов в зарубежных странах неодинаково. В Конституциях Аргентинской Республики 1853 г., Португальской Республики 1976 г. и Королевства Таиланд 2017 г. порядок назначения, цели деятельности, права и обязанности, полномочия омбудсменов подробно регламентированы. Конституция Республики Узбекистан, напротив, лишь упоминает о наличии должности уполномоченного по правам человека, так же как и Конституция Российской Федерации. При этом важно отметить, что в абсолютном большинстве конституций зарубежных стран закреплено положение об отсутствии права повторного занятия должности омбудсмена. Эту норму стоило бы взять на заметку и российскому законодателю, так как повторный срок полномочий (а это может быть и 10, и 12 лет), на наш взгляд, не способствует эффективно исполнению своих обязанностей, да и про коррупцию забывать не следует.

Представляется, что различные подходы к закреплению данного правозащитного института обусловлены знанием и применением права законодателем, его способностью

быстро отвечать на веяния времени, исторической обусловленностью, наличием специальных законов, регламентирующих деятельность уполномоченного по правам человека. На сегодняшний день с распространением сети Интернет, возможностью быстрого обмена информацией, всемирной глобализацией и сотрудничеством защита прав и свобод личности нуждается в единообразном правовом регулировании как в национальных системах права, так и на международном уровне.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации предлагается усовершенствовать следующими изменениями текущего российского законодательства.

1. Поддерживаем предложение Т. В. Колобовой о закреплении в ст. 27 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>8</sup> мер реагирования государственных органов и должностных лиц на доклады Уполномоченного<sup>9</sup>. При этом предлагаем дополнить его определенным перечнем этих мер, выделив возможные и необходимые меры по восстановлению нарушенных прав заявителя.

2. Предусмотреть в указанном законе норму, которая обязывает органы государственной власти субъектов учреждать должность уполномоченного по правам человека на региональном уровне и, соответственно, принимать нормативные правовые акты, регламентирующие его деятельность.

3. Наделить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации правом законодательной инициативы в сфере реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Законодательная регламентация этих мер усовершенствует правовой механизм института Уполномоченного по правам человека в России, позволит более эффективно защищать права и свободы человека и гражданина, а также предупредить возможную дискриминацию прав и свобод в будущем.

<sup>1</sup> Конституция Аргентинской Республики : принята Генеральным Конституционным Конгрессом 1 мая 1853 г. Текст Конституции приводится по состоянию на 22 августа 1994 г. URL: <http://worldconstitutions.ru>

<sup>2</sup> Конституция Португальской Республики : принята на пленарном заседании 2 апреля 1976 г. Учредительным собранием. URL: <http://worldconstitutions.ru>

<sup>3</sup> Конституция Республики Узбекистан : принята 8 декабря 1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва. URL: <http://constitution.uz/ru>

<sup>4</sup> Конституция Королевства Таиланд от 6 апреля 2017 г. URL: <http://worldconstitutions.ru>

<sup>5</sup> Конституция Республики Албания : от 21 октября 1998 г. URL: <http://worldconstitutions.ru>

<sup>6</sup> Конституция Королевства Нидерландов : от 17 февраля 1983 г. URL: <http://worldconstitutions.ru>

<sup>7</sup> Конституция Словении : принята на плебисците по вопросу о самостоятельности и независимости Республики Словении 23 декабря 1990 г. URL: <http://worldconstitutions.ru>

<sup>8</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>9</sup> См.: Колобова Т. В. Современное понимание института омбудсмена в России и зарубежных странах // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 60–64.

*Воронежский государственный университет*

**Шелудякова Т. В.**, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

*E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru*

*Тел.: 8-951-850-38-98*

**Дворкина А. М.**, студент

*E-mail: annadvorkina97@gmail.com*

*Тел.: 8-903-854-91-57*

*Voronezh State University*

**Sheludyakova T. V.**, Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

*E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru*

*Тел.: 8-951-850-38-98*

**Dvorkina A. M.**, Student

*E-mail: annadvorkina97@gmail.com*

*Тел.: 8-903-854-91-57*



УДК 336.22

**Н. Ю. Андреев**

*Воронежский государственный университет*

## **НАЛОГОВЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ, ЦИФРОВЫЕ АКТИВЫ И ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ: ВЫЗОВЫ ВРЕМЕНИ\***

*Статья посвящена проблемам распространения налогового суверенитета (в особенности в Евразийском экономическом союзе) на сделки с цифровыми активами (кибервалюта и т. г.). Анализируется опыт стран – участниц Евразийского экономического союза, а также проблемы, связанные со сложностью или даже невозможностью принуждения при взимании налогов с цифровых активов. Автор предлагает пути решения выявленных проблем.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: налоговый суверенитет, цифровые активы, налог на Гугл.*

## **TAX SOVEREIGNTY, DIGITAL ACTIVES AND EURASIAN ECONOMIC UNION: CHALLENGES OF TIME**

*This article tells about problems of the tax sovereignty spread (especially in the Eurasian economic union) on the deals with digital actives. Author analyzed experience of the Eurasian economic union members and problems connected with difficulty or even impossibility enforcement in time of digital actives taxation. Author offers ways of solutions of these problems.*

*К e y w o r d s: tax sovereignty, digital actives, Google tax.*

Поступила в редакцию 23 июня 2018 г.

Экономические сложности, проявляющиеся в сравнительно низком экономическом росте, а также потребности в дополнительных финансовых ресурсах для выполнения нового «майского указа» Президента РФ требуют найти дополнительные источники экономического роста и, соответственно, повышения финансовых ресурсов государства.

---

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00702 «Налоговый суверенитет и защита прав налогоплательщиков: опыт ЕС и ЕАЭС».

© Андреев Н. Ю., 2018

Одним из инструментов для этого может выступить Евразийский экономический союз: собственно, в том числе для этого он и создавался. Одной из целей Евразийского экономического союза является упрощение движения капиталов, товаров и рабочей силы. Это способствует экономическому развитию за счет ускорения бизнес-процессов и мобильности капитала, снижения затрат на преодоление таможенных и административных барьеров и т. д.

Вместе с тем до сих пор существуют проблемы с разграничением полномочий между национальными и наднациональными орга-

нами, и в особенности это касается налогового суверенитета.

Напомним, что в ряде работ мы уделили значительное внимание данному явлению. Налоговый суверенитет, как мы пытались доказать, представляет собой единство трех аспектов: 1) экономического; 2) политического; 3) юридического.

Под юридическим аспектом налогового суверенитета необходимо понимать налоговую правосубъектность государства. Под политическим аспектом налогового суверенитета следует понимать способность и реальную самостоятельность в принятии государством решений в сфере налогообложения. Под экономическим аспектом налогового суверенитета следует понимать материальную способность обеспечивать реализацию государственных действий в сфере налогообложения. Соединение всех трех аспектов позволяет говорить о наличии налогового суверенитета, отсутствие – заставляет задуматься, действительно ли государство обладает возможностью свободно действовать при регулировании налоговых отношений<sup>1</sup>.

Ярче всего налоговый суверенитет проявляется при взаимодействии государств, а точнее правопорядков, между собою. Примером тому может служить как раз налогообложение и установление налоговых правил в рамках экономических союзов, каким и является Евразийский экономический союз.

Вместе с тем развитие общественных отношений привело к формированию еще одной проблемы, на которой ярко проявляется действие налогового суверенитета – цифровая экономика. Одним из первых явлений цифровой экономики, с которым пришлось столкнуться российскому законодателю в сфере налогообложения, были электронные сделки (электронная коммерция). Это проявилось в налоге на Гугл. Законодатель попытался обложить налогом на добавленную стоимость сделки, предметом которых были права на цифровые продукты (компьютерные игры, программное обеспечение и т. д.),

внеся в Налоговый кодекс ст. 174.2. В целом, опыт можно признать удачным. На учет в качестве компаний-плательщиков встало свыше 130 компаний, например Google, Apple, Aliexpress, Steam и т. д. В 2017 г. бюджет дополнительно получил около 7 млрд рублей (хотя ожидалось поступления в размере около 10 млрд рублей). При этом указанные компании скорее добровольно включались в списки плательщиков.

Надо заметить, что аналогичные механизмы обсуждаются и в других государствах – участниках Евразийского союза. Так, еще в апреле 2016 г. в Казахстане поднимался вопрос о введении налога на Гугл<sup>2</sup> в 2018 г. подобная инициатива обсуждается в Кыргызстане<sup>3</sup>.

В случае если бы компании отказались бы от уплаты НДС, могли бы возникнуть проблемы в части администрирования налога на Гугл: как можно было бы заставить организации, не зарегистрированные на территории Российской Федерации, его платить? Можно было бы заняться блокировкой соответствующих ресурсов, но существует достаточно много путей по ее преодолению. Также можно было бы взыскивать НДС с физических лиц, которые оплачивают соответствующие информационные продукты, придавая им статус налоговых агентов или просто плательщиков этого налога. Но в таком случае возникли бы сложности с выявлением покупателей таких информационных продуктов.

Но после введения налога на Гугл встала еще более серьезная проблема – криптовалюта, а кроме того, технологии, на которых построено создание и использование криптовалюты (технология блокчейн), а также чуть отошедшая на задний план электронная валюта.

Далее всех продвинулась (на момент написания статьи) Республика Беларусь. Здесь был принят Декрет № 8 «О развитии цифровой экономики»<sup>4</sup>. Данным актом было хотя бы частично урегулировано (т. е. нашло от-

ражение в праве) использование технологии блокчейн и всех ее производных (в том числе криптовалюты), было предоставлено право на владение токенами и другими цифровыми активами. Кроме того, до 1 января 2023 г. все подобные активы были выведены из-под налогообложения (п. 3 Декрета).

В России (на момент написания статьи) закон «О цифровых активах» еще не принят, хотя он предоставляет права и закрепляет за производными от технологии блокчейн инструментами статус, аналогичный статусу по Декрету № 8<sup>5</sup>. Принято и пока не обжаловано Постановление 9 ААС по делу № А40-124668/2017<sup>6</sup>, в соответствии с которым на криптовалюты был распространен гражданско-правовой режим имущества.

Вместе с тем, с точки зрения налогообложения, в Российской Федерации складывается более жесткий подход к криптовалюте и прочим цифровым активам: если Декретом № 8 такие активы освобождены от налогообложения, в Российской Федерации такого освобождения пока не произошло.

Хотя, на наш взгляд, в обоих случаях наблюдается одно простое обстоятельство: законодатель не знает, как обеспечить механизм налогового администрирования для таких платежей. Можно уповать на добровольное декларирование доходов пользователями криптовалютных бирж и т. д. (первый такой случай произошел в Республике Алтай)<sup>7</sup>. Неясность с нормативным статусом криптовалют и т. п. либо же закрепление статуса с одновременным освобождением вполне отражает такое непонимание. В одном случае это просто отсутствие подхода, во втором – специально обеспеченное для законодателя время на установление соответствующих правил.

Кроме того, свобода перемещения товаров, капиталов и рабочей силы, а также цифровизация приводят к тому, что очень легко перемещать денежные потоки от цифровых активов и прочих подобных инструментов, тем самым выходя из-под налоговой юрис-

дикции соответствующего государства. В том же случае, если будут разработаны механизмы по принуждению (или стимулированию) декларирования доходов от цифровых активов на территории Евразийского экономического союза, это может значительно улучшить его экономические показатели и инвестиционную привлекательность.

До настоящего времени сама возможность обналичивания средств от реализации криптовалюты, а также просто конвертации в иностранную валюту в безналичной форме значительно затруднена. Государства с трудом идут на легализацию криптовалюты, вполне обоснованно видя угрозу своей валютной системе, а значит, и суверенитету. При этом на электронную сферу налоговый суверенитет пока еще сложно распространить: привычные инструменты такого распространения не работают, а политические аспекты налогообложения<sup>8</sup> заметны еще сильнее за счет резонанса от попыток распространения налогового суверенитета на киберпространство.

Как представляется, оптимально было бы установить на переходный период специальный налоговый режим либо льготные ставки налогообложения (как это сделано, например, в отношении доходов от депозитов) по НДФЛ и налогу на прибыль организаций. Одновременно следовало бы легализовать возможность обналичивания таких средств с повышенной банковской комиссией (так как прибыль банков облагается налогом, то тем самым и криптовалюта через комиссию будет облагаться налогом на прибыль). Кроме того, специальный налоговый режим, в силу установления его на уровне субъекта РФ, мог бы приносить дополнительные доходы в бюджет субъекта<sup>9</sup>. Если применять это в связке с установлением технопарков и особых экономических зон (например, Декрет № 8 принимался скорее для резидентов особой экономической зоны в Республике Беларусь), то можно добиться весьма впечатляющих результатов.

Тем самым удастся не только стимулировать экономическое развитие регионов<sup>10</sup>, но также обеспечить налоговый суверенитет над сделками с цифровыми активами.

Представляется, что необходимо сформировать единый подход (на основе конструкции специального налогового режима) в рамках Евразийского экономического союза. Это позволит как должным образом синхронизировать пока что несогласованные и потому хаотические действия законодателей стран –

участниц союза, так и устранить попытки злоупотребления различиями в подходах к цифровым активам в этих странах.

Соответственно, распространение налогового суверенитета на киберсферу, цифровые активы и т. п. должно носить постепенный характер, согласованный, включающий в себя в первую очередь многочисленные стимулы и дополнительные возможности для потенциальных налогоплательщиков.

<sup>1</sup> См.: *Андреев Н. Ю.* Распространение налогового суверенитета // Государственный и муниципальный финансовый контроль. 2017. № 2. С. 17–20.

<sup>2</sup> Налог на Гугл. URL: [https://forbes.kz/finances/finance/nalog\\_nagoogle/](https://forbes.kz/finances/finance/nalog_nagoogle/)

<sup>3</sup> «Налог на Гугл»: зачем в Кыргызстане хотят обложить налогом интернет-ресурсы. URL: [http://www.news-asia.ru/view/tm&utm\\_campaign=news&utm\\_medium=cpc&utm\\_source=yandex.direct/economy/11388](http://www.news-asia.ru/view/tm&utm_campaign=news&utm_medium=cpc&utm_source=yandex.direct/economy/11388)

<sup>4</sup> О развитии цифровой экономики: декрет Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 // URL: [http://president.gov.by/ru/official\\_documents\\_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrya-2017-g-17716/](http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrya-2017-g-17716/)

<sup>5</sup> Проект закона «О цифровых финансовых активах». URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=121810](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=121810)

<sup>6</sup> Постановление 9 ААС по делу № А40-124668/2017. URL: [http://kad.arbitr.ru/Card/3e155cd1-6bce-478a-bb76-1146d2e61a4a?desk\\_emb](http://kad.arbitr.ru/Card/3e155cd1-6bce-478a-bb76-1146d2e61a4a?desk_emb)

<sup>7</sup> Житель Республики Алтай впервые заявил доход от купли-продажи криптовалют. URL: [https://www.nalog.ru/rn04/news/activities\\_fts/7566830/](https://www.nalog.ru/rn04/news/activities_fts/7566830/)

<sup>8</sup> См.: *Карасева М. В.* Политические аспекты российского бюджетного законодательства // Государство и право. 2002. № 2. С. 60–66; *Ее же.* Финансовое право России в XXI веке: иные акценты // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 5. С. 12–16.

<sup>9</sup> См., например: *Крохина Ю. А. и др.* Налоговое право России: учебник для вузов. М., 2006. С. 640–667.

<sup>10</sup> См.: *Карасева М. В.* Новое в бюджетном законодательстве и бюджетно-правовая теория // Законодательство и экономика. 2007. № 9. С. 19–25.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: [wredig@rambler.ru](mailto:wredig@rambler.ru)

Тел.: 8-920-401-17-86

Voronezh State University

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

E-mail: [wredig@rambler.ru](mailto:wredig@rambler.ru)

Тел.: 8-920-401-17-86

**В. А. Мальцев**

*Воронежский государственный университет*

## **СИСТЕМА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ СУБЪЕКТОВ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*Показана необходимость законодательного закрепления (оформления) категории «интерес» как юридической базы для обеспечения различных видов безопасности. Выявлены факторы, обусловившие создание системы правового обеспечения интересов субъектов правоотношений в различных сферах обеспечения безопасности. Дана оценка степени и точности закрепления (отражения) в действующем российском законодательстве, концепциях, доктринах и стратегиях, связанных с обеспечением безопасности, правовой формы выражения интересов субъектов правоотношений.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: безопасность, сферы безопасности, интересы, правовая форма, доктрина, концепция, стратегия.*

## **SYSTEM OF LEGAL SUPPORT FOR IMPLEMENTATION OF INTERESTS OF SUBJECTS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL RELATIONS IN THE SPHERES OF SECURITY OF NATIONAL SECURITY**

*The need for legislative consolidation (registration) of the category «interest» as a legal basis for providing various types of security is shown. The factors that determined the creation of a system of legal support for the interests of subjects of legal relations in various spheres of ensuring security were revealed. The degree and accuracy of fastening (reflection) in the current Russian legislation, concepts, doctrines and strategies related to ensuring security, the legal form of expressing the interests of subjects of legal relations is assessed.*

*K e y w o r d s: security, security spheres, interests, legal form, doctrine, concept, strategy.*

Поступила в редакцию 25 июня 2018 г.

Для лучшего понимания сущности и значения интересов субъектов правоотношений в различных сферах обеспечения безопасности необходимо выявить факторы, обуславливающие необходимость их законодатель-

ного закрепления. И это не случайно, ибо понятие «интерес» приобретает новое качество, когда оно закреплено в законодательстве<sup>1</sup>.

Создание системы правового обеспечения интересов субъектов конституционно-правовых отношений в сфере обеспечения безопасности в нашей стране предопределяется рядом факторов.

---

© Мальцев В. А., 2018

Во-первых, само раскрытие понятия «интерес в сфере обеспечения безопасности» предполагает выявление правовых аспектов данного явления. Дело в том, что сам термин «интерес» остается неизменным, а обозначаемое им понятие, его фактическое содержание зависят не только от мнения отдельных авторов, но и от особенностей законодательного закрепления этого понятия. Поэтому прав Г. И. Иванец, утверждающий, что право и государство «генетически» связаны с интересами<sup>2</sup>. Не вызывает сомнения, что и для обеспечения защиты жизненно важных интересов государства, общества и личности, и для предотвращения грозящей им опасности, и для сбалансирования указанных интересов, и для выявления приоритетного положения отдельных из них надо хорошо знать не только перечень этих интересов, но и их конкретное содержание.

Во-вторых, различные интересы, в том числе интересы государства, общества и личности в сфере обеспечения безопасности, сегодня еще редко облачаются в юридическую и квазигиридрическую форму, что на практике порождает противоречивые взгляды, позиции и действия, препятствующие удовлетворению законных интересов субъектов права<sup>3</sup>. Отсюда и существующий правовой механизм обеспечения безопасности в нашей стране еще недостаточно эффективно защищает интересы субъектов этих правоотношений, например в ходе разрешения судебных споров, связанных с разглашением государственной тайны, оспариванием имеющих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в этой сфере.

В-третьих, закрепление в законодательстве жизненно-важных интересов (а также целей их реализации) усиливает значение этой категории как юридической базы для законодательной и правоприменительной практики и правосознания<sup>4</sup>. В Конституции Швеции по этому поводу отмечается: «Отношения между лицом и обществом, которые

влекут за собой обязательства для частных лиц или иным образом затрагивают их личные и экономические интересы, регулируются законом»<sup>5</sup>.

В-четвертых, четкое определение и законодательное закрепление понятия и содержания категории «интересы субъектов правоотношений» имеет важное значение для практики применения норм конституционного законодательства в сфере обеспечения различных видов безопасности. Оно проявляется в том, что позволяет:

- а) максимально интегрировать указанные интересы;
- б) направлять их на формирование и укрепление сильной демократической власти и сильного демократического государства;
- в) скорректировать поведенческую направленность субъектов правоотношений в сферах обеспечения безопасности;
- г) дать оценку степени эффективности деятельности государственной власти по защите ею интересов общества в целом и отдельных его слоев, а также интересов каждого отдельного человека.

В-пятых, получив закрепление на конституционном и законодательном уровнях, интересы становятся первичным средством обеспечения безопасности. Например, они напрямую отражают юридические возможности отдельных граждан и отдельных слоев общества по удовлетворению своих потребностей в защищенности от внешних и внутренних угроз. Такое мнение обосновывается тем, что правовые средства обеспечения безопасности могут принадлежать самой личности и зависят от ее воли. В качестве примера можно привести закрепление основного принципа Конституции Португалии: «Португалия – суверенная республика, основывающаяся на уважении человеческой личности, выражающая волю и интересы португальского народа и ставящая своей целью построение бесклассового общества»<sup>6</sup>.

Важное положение содержится в ст. 268 данной Конституции, в которой отмечается, что «деятельность администрации регулируется специальным законом, который обеспечивает... участие граждан в подготовке решений по вопросам, которые затрагивают их интересы».

В соответствии с Конституцией Венгрии: «В Венгерской Республике каждый имеет право на свободное выражение своего мнения, а также право получать и распространять информацию, представляющую общественный интерес»<sup>7</sup>.

В-шестых, необходимость закрепления на законодательном уровне различных видов интересов в сфере обеспечения безопасности обуславливается также тем, что в российской Конституции на сегодняшний день закреплены в основном лишь государственные интересы, что обуславливается сохранением до сих пор патерналистических установок массового сознания (надеждой на отеческую заботу государства).

Не вызывает сомнения, что и для обеспечения защиты жизненно важных интересов государства, общества и личности, и для предотвращения грозящей им опасности, и для достижения сбалансированности указанных интересов, и для выявления приоритетного положения интересов того или иного субъекта правоотношений надо хорошо знать не только перечень этих интересов, но и их конкретное содержание<sup>8</sup>. К сожалению, нынешнее российское законодательство о безопасности такой возможности не дает<sup>9</sup>.

В предыдущем Законе РФ «О безопасности» 1992 г. интересы России (по-видимому, имелись в виду «национальные интересы») закреплялись практически лишь в сфере обеспечения государственной безопасности. Это: выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности; осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализа-

ции; создание и поддержание готовности сил и средств обеспечения безопасности; управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и в чрезвычайных ситуациях; осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайных ситуаций; участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами Российской Федерации в соответствии с международными договорами и соглашениями, заключенными или признанными Российской Федерацией (ст. 9)<sup>10</sup>.

В новом же Федеральном законе РФ «О безопасности» 2010 г. государственные интересы в сфере обеспечения государственной безопасности вообще не упоминаются. Не говорится здесь и об интересах в других субъектах правоотношений.

В предыдущем Законе РФ 1992 г. «О безопасности» хотя бы декларировались интересы абстрактной личности и гипотетического (для России) общества. В новом же Законе говорится лишь о защите законных интересов российских граждан, которая определена здесь в качестве одной из основных целей международного сотрудничества в области обеспечения безопасности<sup>11</sup>.

В существующем ныне перечне категорий сведений, составляющих государственную тайну, содержащемся в Законе РФ «О государственной тайне», показаны лишь области государственных интересов в соответствии с важнейшими направлениями деятельности государства, но ни сами эти интересы, ни их содержание также не раскрывается.

Следует, однако, отметить, что, несмотря на то, что в Законе РФ «О государственной тайне» государственные интересы прямо и не выделены, тем не менее они отчетливо прослеживаются в его статьях, связанных с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречи-

ванием и защитой в интересах безопасности страны<sup>12</sup>.

В то же время интересы личности и общества в указанном Законе отражены так и не получили. Они лишь косвенно прослеживаются в ст. 15, которая закрепила положение о том, что «граждане, предприятия, учреждения, организации и органы государственной власти РФ вправе обратиться в органы государственной власти с запросом о рассекретивании сведений, отнесенных к государственной тайне».

В свое время конкретное содержание некоторых интересов государства, общества и личности в сферах обеспечения безопасности было закреплено лишь в Концепции национальной безопасности, которая была утверждена Указом Президента РФ<sup>13</sup>. Помимо указанных интересов, в Концепции получили закрепление национальные интересы в различных сферах: внутривнутриполитической, социальной, духовной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической<sup>14</sup>.

В содержании Концепции, а в дальнейшем и Стратегии национальной безопасности РФ, были закреплены в основном интересы, задачи, направления и принципы обеспечения государственной и международной безопасности и не отражаются в полном объеме интересы, задачи, направления и принципы обеспечения безопасности общества и личности в отдельных сферах их жизнедеятельности.

В Стратегии национальной безопасности не указаны все составляющие национальных интересов (в частности, отсутствуют интересы в военной и информационной сферах). Конкретные же интересы личности и общества в обеспечении государственной и общественной безопасности в ней вообще не сформулированы.

Указывая на внутривнутриполитические интересы, Стратегия четко не выделяет интересы государства, общества и личности в конкрет-

ных сферах их жизнедеятельности. Поэтому нет ясности в том, о чьих конкретно интересах в том или ином случае идет речь.

Учитывая изложенное, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в нашей стране различные интересы, в том числе государства, общества и личности в сферах обеспечения различных видов безопасности, сегодня еще крайне редко облекаются в юридическую форму, что на практике порождает действия, препятствующие удовлетворению законных интересов этих субъектов права.

Во-вторых, интересы субъектов правоотношений в сферах обеспечения безопасности до сих пор практически не раскрыты в Конституции РФ и недостаточно отражены в законодательстве России о безопасности.

В-третьих, в результате отсутствия законодательного закрепления интересов граждан и общественных объединений, связанных с обеспечением различных видов их безопасности (социальной, экологической, экономической и др.), эти интересы государством, как правило, не рассматриваются и не учитываются при принятии решений по важнейшим вопросам государственной жизни. А это, естественно, не дает гражданам уверенности в реализации их интересов, что, в свою очередь, вызывает справедливое недовольство в обществе.

В-четвертых, учитывая важность и значение интересов субъектов правоотношений в различных сферах обеспечения безопасности, необходимо закрепить их законодательным путем, тем самым обеспечив возможность выделения: 1) круга национальных интересов страны, для защиты которых государство может использовать методы правового регулирования; 2) источников потенциальной опасности и угрозы для этих интересов; 3) факторов, которые государство может рассматривать в качестве способствующих созданию условий для реализации жизненно важных интересов тех или иных субъектов права.



<sup>1</sup> О значении закрепления в законодательстве России и зарубежных стран интересов в различных сферах обеспечения безопасности см.: Мальцев В. А. Структура интересов в различных сферах обеспечения безопасности // Конституционализм и государственное управление. 2017. № 1. С. 104–109; Его же. Виды интересов субъектов правоотношений в сферах обеспечения безопасности, закрепленные в конституционном законодательстве зарубежных стран // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 3. С. 51–56.

<sup>2</sup> См.: Иванец Г. И. Право как нормативное выражение согласованных интересов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 8.

<sup>3</sup> См.: Мальцев В. А. Влияние категории «интерес» на конституционно-правовые отношения в сфере обеспечения безопасности // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 27.

<sup>4</sup> См.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 64.

<sup>5</sup> Конституция Швеции. Параграф 3 главы 8.

<sup>6</sup> Конституция Португалии. Ст. 1 // Португалия : Конституция и законодательные акты / под общ. ред. И. П. Ильинского. М., 2011. С. 73–74.

<sup>7</sup> Конституция Венгерской Республики. Параграф 61.

<sup>8</sup> Подробно о содержании интересов, закрепленных в конституциях европейских стран см.: Мальцев В. А. Структура интересов в различных сферах обеспечения безопасности... С. 104–109.

<sup>9</sup> См.: Мальцев В. А. Виды интересов субъектов правоотношений в сферах обеспечения безопасности... С. 56–57.

<sup>10</sup> О безопасности : закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 770.

<sup>11</sup> См.: П. 2 ст. 7 Федерального закона РФ «О безопасности» 2010 г. // Рос. газета. 2010. 29 дек.

<sup>12</sup> О государственной тайне : закон Рос. Федерации от 28 декабря 2010 г. № 5485-1 // Рос. газета. 1993. 21 сент. ; 1997. 9 окт.

<sup>13</sup> Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. от 10.01.2000 № 24) // Шуберт Т. Э. Национальная безопасность в России : конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование. М., 2001. С. 160.

<sup>14</sup> См.: Раздел 11 Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Мальцев В. А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права России

**Maltsev V. A.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

*E-mail: meatwagon@list.ru*  
*Tel.: 8-951-861-96-16*

*E-mail: meatwagon@list.ru*  
*Tel.: 8-951-861-96-16*

УДК 342.25

Т. М. Бялкина

*Воронежский государственный университет*

## **НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРАКТИКА ИХ РЕАЛИЗАЦИИ**

*В данной статье рассматриваются практические аспекты реализации изменений федерального законодательства, направленного на расширение возможностей субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования местного самоуправления, в частности, таких его институтов, как территориальные и организационные основы, а также компетенция; подчеркивается необходимость установления дополнительных гарантий соблюдения конституционных принципов местного самоуправления.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* местное самоуправление, законодательство о местном самоуправлении, субъекты Российской Федерации, преобразование муниципальных образований, структура органов местного самоуправления, вопросы местного значения, перераспределение полномочий.

## **NEW OPPORTUNITIES FOR SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE PRACTICE OF THEIR IMPLEMENTATION**

*This article discusses the practical aspects of the implementation of changes in Federal legislation aimed at expanding the capabilities of the subjects of the Russian Federation in the field of legal regulation of local self-government, in particular, its institutions such as territorial and organizational foundations, as well as competence; the need to establish additional guarantees of compliance with the constitutional principles of local self-government.*

*К е у в о р д s:* local self-government, legislation on local self-government, subjects of the Russian Federation, transformation of municipalities, structure of local self-government bodies, issues of local importance, redistribution of powers.

Поступила в редакцию 21 июня 2018 г.

Если говорить об элементах стабильности в развитии Российской Федерации, то к ним можно смело отнести стабильно происходящее реформирование различных аспектов жизни государства и общества: экономи-

ки, политики, организации институтов государственной власти и др. В отношении некоторых преобразований имеется возможность определить время их начала и окончания, поразмышлять об итогах, сравнить достигнутые результаты с намеченными на начальном этапе целями и задачами. Некоторые

---

© Бялкина Т. М., 2018

реформы приобретают характер непрерывно длящегося процесса. К таковым с полным основанием можно отнести реформу местного самоуправления в Российской Федерации, которое за относительно короткий по историческим меркам период своего существования переживает уже четвертый этап своего реформирования<sup>1</sup>.

Несмотря на различие целей, задач, особенностей каждого из этапов муниципальной реформы, их все объединяет одна общая черта. В рамках каждого этапа происходит коррекция роли субъектов Российской Федерации в отношении местного самоуправления, меняется представление о возможностях и пределах воздействия на него со стороны региональных органов государственной власти, в том числе об объеме и направлениях правового регулирования самоуправленческих отношений нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Современный этап муниципальной реформы характеризуется существенным возрастанием роли субъектов Российской Федерации в отношении устройства муниципальной власти на своей территории<sup>2</sup>. Причину подобных изменений объясняют по-разному. Вот мнение по этому поводу В. Кидяева, председателя Комитета Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления: «Суть этого этапа – расширение прав субъектов Федерации в регулировании местного самоуправления. Мы видим, что региональная власть изменилась, она стала более зрелой и ответственной, регионы получили дополнительные права. Так и должно быть в федеративном государстве»<sup>3</sup>.

С первым и последним предложениями в приведенной цитате, безусловно, следует согласиться, поскольку участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в правовом регулировании организации и деятельности местного самоуправления объективно обусловлено федеративной природой нашего государства, необходимостью учета особенностей различных

регионов, их экономического, демографического, социально-культурного и иного потенциала. Возможность изменения полномочий субъектов Российской Федерации в зависимости от особенностей конкретно-исторического этапа развития государства является вполне оправданной и даже необходимой при условии, что при этом не нарушаются базовые конституционные принципы, лежащие в основе функционирования государственных институтов. В отношении местного самоуправления как конституционного института народовластия таким принципом является, прежде всего, принцип его самостоятельности. Статья 12 Конституции РФ предусматривает: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». И далее, в ст. 130, говорится: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения».

Таким образом, оценивая те или иные преобразования, связанные с вариантами государственного участия в местном самоуправлении, необходимо исходить из того, что оно самостоятельно в решении вопросов местного значения, что населению гарантируется возможность участвовать в его осуществлении в различных организационно-правовых формах, в том числе путем реализации права избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, и что без надлежащих оснований, предусмотренных Конституцией РФ, ограничения этих прав недопустимы ни федеральными законами, ни тем более, законами субъектов Российской Федерации. Иными словами, субъекты Российской Федерации, получив дополнительные возможности влияния на местное самоуправление, должны демонстрировать те самые качества зрелости и ответственности при принятии своих законов по вопросам организации муниципальной власти, о которых было сказано выше, руководствуясь при этом

интересами развития именно местного самоуправления, повышения его эффективности в решении вопросов местного значения.

В связи с этим хотелось бы оценить дополнительные полномочия органов государственной власти регионов в сфере местного самоуправления с точки зрения их практической целесообразности.

Субъекты Российской Федерации по-разному реализуют свои новые возможности в вопросах территориальной организации местного самоуправления. Так, на практике оказалась не очень востребованной возможность создавать городские округа с внутригородским делением. Как известно, к настоящему времени было создано только три таких городских округа – Челябинск, Самара, Махачкала. Одно из объяснений нераспространенности данного процесса состоит в том, что затраты и издержки, возникающие в результате данного преобразования, превышают тот совокупный положительный эффект, на который рассчитывали законодатели, несмотря на увеличивающиеся возможности влияния органов государственной власти субъектов Российской Федерации на определение компетенции, экономических и финансовых ресурсов городских и внутригородских муниципальных образований. Заявленная цель – приблизить муниципальную власть к населению, увеличив в крупных городах количество органов местного самоуправления, местных депутатов и сделав ее тем самым более доступной, – на наш взгляд, подобным образом не достигается. Более целесообразно, при необходимости, увеличивать численность депутатов в представительных органах крупных городов, создавать территориальные депутатские группы, с их помощью развивать территориальное общественное самоуправление, иные предусмотренные в законе формы участия населения в местном самоуправлении, поддерживать тесные связи с населением, используя его потенциал в целях развития муниципального образования.

Дополнительные возможности для этого предоставляет институт старост сельского населенного пункта, закрепленный в новой ст. 27.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>4</sup>. Предусмотрено, что для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории, может назначаться староста сельского населенного пункта.

Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом.

Староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления.

Староста сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач обладает следующими полномочиями:

1) взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте;

2) взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения

и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;

3) информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;

4) содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте;

5) осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Старосты могут быть весьма востребованными не только в сельской местности, но и в крупных городах в связи с новыми подходами к определению городского округа. В новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ городской округ – это один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

С одной стороны, это определение терминологически является более точным, поскольку прежнее определение округа через городское поселение, не входящее в состав муниципального района, не вполне соответствовало значению слова «округ». Округ – это более широкое понятие, чем один населенный пункт, им обычно называют администра-

тивно-территориальную единицу, включающую в себя несколько населенных пунктов. Вместе с тем прилагательное «городской» однозначно говорит о том, что это не просто объединение любой группы населенных пунктов, а объединение вокруг города, причем достаточно крупного, имеющего развитую инфраструктуру (см. ч. 7 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ) других, более мелких населенных пунктов.

Однако в связи с тем, что это требование четко не закреплено в определении городского округа, стало возможным наделять таким статусом объединение любых населенных пунктов, в том числе сельских, и даже преобразовать в городской округ муниципальный район. Необходимая для этого процедура появилась в Федеральном законе № 131-ФЗ – объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом (ч. 3.1 ст. 13). Если на соответствующей территории нет городского округа, то законом субъекта Российской Федерации можно придать статус городского округа поселению, состоящему из нескольких населенных пунктов, а затем объединить с ним все остальные поселения муниципального района, получив тем самым городской округ, включающий в себя множество сел, деревень и сельскохозяйственных угодий.

Эта ситуация, конечно, противоречит и здравому смыслу, и задачам эффективно-го развития сельских территорий, которое невозможно в отсутствие самостоятельных органов местного самоуправления, но зато весьма удобна для органов государственной власти субъектов Российской Федерации в плане выстраивания управленческой вертикали. Как показывает практика, они не преминули воспользоваться этой возможностью, и поэтому в последнее время наиболее распространенной формой преобразования муниципальных образований стало объединение поселений.

Процесс объединения поселений принял массовый характер в субъектах Федерации,

входящих в Центральный и Северо-Западный федеральные округа. Так, за последние годы общее количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось соответственно на 477, 52 и 35 муниципальных образований, а количество городских округов выросло на 28 муниципалитетов. Соответствующие преобразования все чаще осуществляются не для решения проблем развития объединяющихся муниципальных образований, но являются частью активно распространяющегося процесса преобразования муниципальных районов в городские округа. Образование нового городского округа путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, в 2015 г. осуществлялось 31 раз. При этом в Калининградской области и Чукотском автономном округе данные преобразования охватили большую часть соответствующих субъектов Федерации. В Калининградской области по итогам 2015 г. число городских округов увеличилось с 9 до 16, а муниципальных районов уменьшилось с 13 до 6, также уменьшилось количество городских и сельских поселений соответственно с 17 до 9 и с 36 до 14. В Магаданской области к 1 января 2016 г. число муниципальных образований сократилось с 48 (8 муниципальных районов, 1 городской округ, 18 городских и 21 сельское поселение) до 9 муниципальных образований, все они имеют статус городских округов<sup>5</sup>.

В 2016 г. данная тенденция продолжалась. По состоянию на 1 января 2017 г. количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось соответственно на 76, 3 и 4 муниципальных образования этого вида, в то время как количество городских округов возросло на 4 единицы<sup>6</sup>.

В настоящее время, помимо Магаданской области, статус городских округов имеют все муниципальные образования в Сахалинской области, хотя Конституция РФ устанавливает, что местное самоуправление осу-

ществляется прежде всего в городских и сельских поселениях (ст. 131).

Сложно согласиться с тем, что органы государственной власти данных субъектов Российской Федерации при принятии подобных решений руководствовались интересами развития местного самоуправления и укрепления его самостоятельности. Поэтому для защиты конституционных принципов местного самоуправления необходимо закрепление на федеральном уровне более четких критериев того, что должен представлять собой городской округ, какова должна быть минимальная численность жителей города, вокруг которого объединяются в городской округ другие населенные пункты, получение согласия населения на это объединение путем процедуры прямого голосования, предусмотренной ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ, а также установление иных пределов допустимости территориальных преобразований в местном самоуправлении и гарантий его самостоятельности. Без этого не получится избежать нарушений прав местного самоуправления при осуществлении его территориальных преобразований законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с новой редакцией ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ пределы самостоятельности муниципальных образований в вопросах определения организационной структуры муниципальной власти ограничены вариантами, предусмотренными для них соответствующими региональными законами.

Исходя из демократических начал местного самоуправления, его конституционных принципов, логичным было бы предположить, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации будут деликатно использовать свои дополнительные возможности в данной сфере, учитывать особенности различных муниципальных образований, сложившиеся местные традиции не только в части установления наименований органов местного самоуправления, как

того прямо требует федеральное законодательство, но и в остальных вопросах правового регулирования организационной системы местного самоуправления. Исходя из этих критериев, они должны предлагать муниципальным образованиям хотя бы минимальную возможность выбора способа формирования органов местного самоуправления, определения срока их полномочий. К сожалению, многие субъекты Российской Федерации пошли по иному пути, устанавливая в своих законах единственно возможный вариант структуры органов местного самоуправления и порядка их формирования, причем не всегда оптимальный для муниципального образования.

Этот вопрос стал предметом обсуждения в Конституционном Суде Российской Федерации, в постановлении которого от 1 декабря 2015 г. № 30-П<sup>7</sup> было отмечено, что конституционно оправданным можно считать установление особенностей организации и осуществления местного самоуправления в части степени усмотрения населения по самостоятельному определению порядка формирования органов местного самоуправления в отношении муниципальных районов, городских округов (непосредственно или в составе определенной категории, вида), которые составляют верхний уровень территориальной организации местного самоуправления и интегрированы в механизм реализации публичных функций и задач, характеризующих предметы ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (в том числе в связи с наличием на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение), а также в отношении иных муниципальных образований, которые непосредственно или в составе определенной территории обладают особым (специальным) правовым статусом, основанным на федеральном законе.

В случае применения безальтернативного порядка формирования органов местного самоуправления для отдельных городских

округов, муниципальных районов, а также городских поселений с большой степенью концентрации государственных функций и задач, сопоставимых с городскими округами, такое установление должно основываться на нормативных критериях, закрепленных в законе субъекта Российской Федерации.

Что касается первичного (базового) территориального уровня осуществления местного самоуправления, то, по смыслу Конституции РФ в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, на этом уровне недопустимо установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа (если таковой должен создаваться в силу закона), а также, по общему правилу, недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления, при том что в числе альтернативных способов во всяком случае должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов.

По результатам данного решения Минюстом России проводится мониторинг законов субъектов РФ в части установления безальтернативного порядка формирования органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. По сведениям Минюста России, законы 7 субъектов РФ соответствовали решению Конституционного Суда РФ изначально; в 56 субъектах РФ законы приведены в соответствие с решением Суда; в 22 субъектах РФ эта работа находится в завершающей стадии<sup>8</sup>.

Конституционной гарантией, не позволяющей органам государственной власти необоснованно вмешиваться в компетенцию органов местного самоуправления, является принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения. До 2014 г. Федеральный закон № 131-ФЗ закреплял положения, развиваю-

щие и уточняющие данный принцип, в частности, ст. 18 содержала императивную норму о том, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон, а возможность участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решении вопросов местного значения в соответствии со ст. 75 указанного закона предусматривалась лишь в исключительных случаях, перечисленных исчерпывающим образом.

Как известно, в настоящее время в связи с введением процедуры перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации данная ситуация кардинально изменилась<sup>9</sup>. Нельзя не согласиться с утверждением о том, что данное изменение законодательства о местном самоуправлении приводит к факти-

ческому стиранию грани между местным самоуправлением и государственной властью, выхолащиванием сути местного самоуправления<sup>10</sup>.

Таким образом, использование субъектами Российской Федерации своих новых полномочий в сфере правового регулирования местного самоуправления в большинстве случаев свидетельствует о том, что заявленные цели данного этапа муниципальной реформы пока не соответствуют складывающимся на практике результатам. Поэтому имеется настоятельная потребность закрепления в федеральном законодательстве дополнительных, четко сформулированных критериев допустимости вмешательства региональных органов государственной власти в муниципальную практику, с тем чтобы не допустить нарушений конституционных принципов местного самоуправления, искажения самой сути данного института народовластия.

<sup>1</sup> Необходимо уточнить, что в данном случае основой выделения этапов муниципальной реформы является принятие нового либо существенное изменение действующего федерального законодательства о местном самоуправлении. На этом основании первый этап связан с принятием закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» в 1991 г.; второй этап начинается после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 1995 г.; начало третьему этапу положило принятие нового Федерального закона с этим же названием в 2003 г.; наконец, изменения и дополнения, внесенные в данный Федеральный закон в 2014–2017 гг., дают основание говорить о новом, четвертом этапе реформирования местного самоуправления.

<sup>2</sup> Направления правового регулирования самоуправленческих отношений органами государственной власти были подробно рассмотрены в статье, опубликованной в предыдущем номере журнала. См.: *Бялкина Т. М.* Трансформация взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления // Конституционализм и государственное устройство. 2018. № 1. С. 88–95.

<sup>3</sup> Вектор развития законодательства и межбюджетных отношений. Материалы парламентских слушаний в Госдуме России «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. 7.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>5</sup> См.: *Петухов Р. В.* Местное самоуправление в фокусе официальной статистики // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации : современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. М., 2016. С. 32–35.

<sup>6</sup> См.: Там же. 2017. С. 7.

<sup>7</sup> По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов



местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

<sup>8</sup> Цит. по: 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., 2016. С. 38.

<sup>9</sup> Механизм перераспределения полномочий вызывает множество критических замечаний со стороны многих ученых. См. например: Бабун Р. В. 2014 год в истории местного самоуправления России : вперед или назад // Местное право. 2015. № 1. С. 13–20 ; Бялкина Т. М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 69–73 ; Соловьев С. Г. Институт перераспределения полномочий – конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. № 3. С. 22–28 ; Шугрина Е. С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71–75 ; и др.

<sup>10</sup> См.: Шугрина Е. С., Петухов Р. В., Кабанова И. Е. Предложения по совершенствованию действующего законодательства в части правового регулирования местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации : Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е. С. Шугриной. М., 2017. С. 269.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Бялкина Т. М.**, доктор юридических наук,  
заведующая кафедрой конституционного права  
России и зарубежных стран

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

E-mail: [tbyalkina@yandex.ru](mailto:tbyalkina@yandex.ru)  
Тел.: 8-908-136-03-26

E-mail: [tbyalkina@yandex.ru](mailto:tbyalkina@yandex.ru)  
Tel.: 8-908-136-03-26

УДК 342.417

К. С. Карапетова

Воронежский государственный университет

## КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

*В статье проводится сравнительно-правовой анализ конституционного регулирования экономической сферы в Российской Федерации и зарубежных странах. В исследовании выявлены особенности российской модели конституционного регулирования экономических отношений, определены основные направления их развития.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* Конституция, конституционная экономика, регулирование экономических отношений, экономические права граждан, обязанности государства в экономической сфере.

## CONSTITUTIONAL REGULATION OF ECONOMICS IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

*The article presents a comparative legal analysis of constitutional regulations of the economy of the Russian Federation and foreign countries. The study highlights the features of the Russian constitutional model of the economic relations' regulation and the directions of development.*

*К e y w o r d s:* Constitution, constitutional economics, regulations of economic relations, economic rights of citizens, responsibilities of the State in the economic sphere.

Поступила в редакцию 25 июня 2018 г.

Перед Россией, как и перед многими другими государствами, стоят задачи преодоления кризисных явлений в экономике и переход к устойчивому развитию. Их решение требует наращивания государственно-правовой деятельности, активности государства в области экономических отношений, поиска путей модернизации экономики.

Государство является неотъемлемым субъектом экономических отношений. Оно одновременно выступает не только хозяйствующим субъектом, но и регулятором экономической системы. Без государственного вмешательства эффективное функциониро-

вание и развитие экономики невозможно. В чистом виде рыночная экономическая система представляет собой научную абстракцию. Ей на смену пришла смешанная экономика, в которой элементы государственного контроля переплетаются с элементами воздействия рынка. Здесь важно определить взвешенное и рациональное соотношение государства, права, рыночной экономики, сферы и объекты правового воздействия. Пределы государственного регулирования экономики зависят от истории, традиций, национальных особенностей страны, ее масштабов, геополитического положения и других факторов.

Мировым опытом и научными исследованиями уже доказано, что не может быть

---

© Карапетова К. С., 2018

стабильно функционирующей экономики без участия государства. Пример радикальных либеральных экономических реформ, проведенных в России в 1990-х гг., – яркая иллюстрация того, к чему приводит устранение государства из сферы регулирования рыночных отношений.

Концепция социального государства, закрепленная в ст. 7 Конституции Российской Федерации, предполагает социально ориентированную рыночную экономику<sup>1</sup>. Это означает, что государство обязано способствовать повышению благосостояния граждан, принимать соответствующие меры по социальной защите населения, устанавливать гарантии прав трудящихся, сглаживать неоправданную дифференциацию в доходах, проводить политику, направленную на развитие образования и здравоохранения.

Задачи государства связаны с формированием не только социально-ориентированной, но и эколого-ориентированной экономики. Поскольку любая хозяйственная деятельность оказывает прямое или косвенное и, как правило, негативное воздействие на окружающую природную среду, она должна регулироваться и контролироваться государством с позиции обеспечения экологической безопасности<sup>2</sup>. Природные ресурсы почти исчерпаны, рост индустрии подошел к границе, за которой человечество ждет глобальная катастрофа. Это подтверждает необходимость правового закрепления и реального проведения государственной политики, направленной на охрану и защиту окружающей среды, природных ресурсов, предотвращение экологических катастроф.

Центральный вопрос государственного воздействия на экономические отношения – их конституционное регулирование, на базе которого формируется целостная система взаимодополняющих, внутренне непротиворечивых нормативно-правовых актов. Конституционные положения, посвященные регулированию экономики, обладающие высшей юридической силой, прямым действием

на всей территории государства, являющиеся фундаментом законодательства, отражают наиболее важные аспекты экономического развития страны. Конституционные нормы определяют принципы основ экономического строя, регулируют отношения собственности, закрепляют конституционно-правовой статус субъектов экономической деятельности, регламентируют задачи и функции государства в экономической сфере, устанавливают основы финансовой системы.

Исторический анализ конституционного законодательства показывает, что экономическая система детально регулировалась в советских конституциях. Если сравнить с последней Конституцией РСФСР 1978 г.<sup>3</sup>, существующее правовое регулирование выглядит весьма лаконично. В частности, в Конституции РСФСР 1978 г. содержится отдельная глава «Экономическая система». Кроме того, высокую конституционную значимость экономической сферы доказывает внешняя форма Конституции РСФСР 1978 г., в соответствии с которой нормы, посвященные экономической системе, занимают одно из ведущих мест, так как располагаются во второй главе после положений о политической системе.

Уровень конституционного регулирования экономической системы в отдельных странах различный. Ряд зарубежных конституций содержат специальные главы или разделы, посвященные экономической системе государства. Так, в Конституции Италии<sup>4</sup> 1947 г. содержится глава 3 части 1 «Экономические отношения», в Конституции Португалии<sup>5</sup> 1976 г. – часть 2 «Экономическая организация общества», в Конституции Испании<sup>6</sup> 1978 г. – раздел 7 «Экономика и финансы» и глава 3 «Руководящие принципы социальной и экономической политики», в Конституции Бразилии<sup>7</sup> 1988 г. – раздел 7 «Об экономическом и социальном порядке» и др.

Выделение специальных глав или разделов, посвященных экономическим отношениям, объясняется потребностью в их деталь-

ном регулировании, придании им большого значения. Обычно это происходит тогда, когда конституция принимается в период перехода от авторитарного режима к демократическому, носит ярко выраженный компромиссный характер между полярными политическими силами, которые стремятся отразить как можно более подробно детали своего «конституционного соглашения»<sup>8</sup>.

Анализируя новые конституции европейских стран, можно сделать вывод, что прослеживается иная тенденция. Так, в Конституции Швейцарии<sup>9</sup> 1999 г. раздел 7 «Экономика» расположен в главе 2 «Компетенция» части 3 «Союз, кантоны и общины», что отражает стремление законодателя на конституционном уровне подробно разграничить полномочия между Федерацией и субъектами Федерации.

Действующая Конституция Российской Федерации<sup>10</sup> не содержит отдельной главы, посвященной экономическим отношениям, нормы, регулирующие экономические аспекты, «рассеяны» по всему тексту.

В первой главе действующей Конституции РФ 1993 г. закреплены основы экономической системы. Статья 8 устанавливает, что в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Таким образом, раскрывается содержание экономической свободы и устанавливается принцип единства экономической политики. Логическим продолжением данной нормы являются положения ст. 74, согласно которым на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг, финансовых средств.

Принцип единства экономического пространства имеет особое значение в федеративных государствах. Ряд конституционных положений устанавливает гарантии эконо-

мической целостности. Согласно ст. 114 Конституции РФ Правительство Российской Федерации обеспечивает единство проведения финансовой, кредитной и денежной политики. Единство экономического пространства и, следовательно, единство налоговой системы обеспечиваются единством системы федеральных налоговых органов, которые относятся к федеральным экономическим службам и находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71)<sup>11</sup>.

Гарантируемая государством поддержка конкуренции конкретизируется в ч. 2 ст. 34 Основного закона, согласно которой не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

На конституционный принцип экономической свободы опирается положение ч. 1 ст. 34 Конституции, закрепляющее право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности. Норма провозглашает автономию личности в сфере экономики и соответствует принципу «дозволено все, кроме запрещенного законом».

Действующая Конституция РФ признает многообразие форм собственности, не рассматривает какую-либо из форм собственности в качестве основной, равным образом защищает государственную, частную, муниципальную, иные формы собственности. Следовательно, исключается монопольное положение государственной собственности и создается основа для развития, прежде всего, частной собственности. К одной из основных функций государства относится охрана различных форм собственности, правовое значение которой заключается в исключении возможности произвольного изъятия имущества.

Статья 9 закрепляет право собственности на землю и другие природные ресурсы, рассматривая их в первую очередь как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Из

содержания этой нормы следует, что природные ресурсы, представляя собой естественное богатство и ценность всенародного значения, должны использоваться наиболее рациональным и эффективным способом. Таким образом, данная норма образует правовую основу оптимального правового режима природы и ее статуса<sup>12</sup>.

Признавая право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами, Конституция РФ устанавливает судебную и стоимостную гарантии неприкосновенности частной собственности (ч. 3 ст. 35)<sup>13</sup>. Содержание судебной гарантии заключается в возможности лишения имущества только по решению суда. Стоимостная гарантия, обеспечивающая баланс между публичными и частными интересами, представляет собой возможность принудительного изъятия имущества только при наличии предварительного и равноценного возмещения<sup>14</sup>.

В Конституции РФ 1993 г. вопросы финансового регулирования занимают неоправданно малое место. Российская Конституция создает лишь основу для их конкретизации в законодательстве<sup>15</sup>.

Конституция РФ в ст. 75 устанавливает национальную денежную единицу, определяет исключительное право Центрального банка РФ осуществлять денежную эмиссию. Согласно Основному закону главной функцией Центрального банка является защита и обеспечение устойчивости рубля.

Кроме того, норма закрепляет независимость Банка России от других органов государственной власти. Независимость обеспечивается, в числе прочего, особым порядком назначения на должность и освобождения от должности Председателя ЦБ РФ<sup>16</sup>. Так, согласно Конституции РФ официальный руководитель Центрального банка назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой РФ по представлению Президента РФ.

Налоги, будучи основным источником доходов бюджета, детально не регулируются Конституцией РФ. Основной закон закрепляет общие принципы налогообложения, защищающие права граждан и организаций от произвола и несанкционированного вмешательства исполнительной власти, а именно, всеобщность налогообложения, принцип установления налогов исключительно законами, запрет на придание обратной силы законам, вводящим новые налоги или иным образом ухудшающим положение налогоплательщика.

В целях охраны публичных интересов Конституция РФ устанавливает повышенные требования к законопроектам о введении, отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, а также другим законопроектам, предусматривающим расходы за счет средств федерального бюджета. Подобные нормативно-правовые акты могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ). Данное положение способствует обеспечению рационального, справедливого и эффективного поступления и распределения государственных финансов.

Экономическая сфера неразрывно связана с социальной, что находит прямое выражение в конституционных нормах. Право на труд закрепляется на конституционном уровне во многих государствах. Хотя это право в полной мере не гарантируется, его закрепление в Основном законе обязывает власть создавать новые рабочие места, проводить планомерную политику по сокращению безработицы. К сожалению, право на труд как таковое не получило свое закрепление в действующей Конституции РФ. Основной закон ограничивается лишь провозглашением свободы труда. Если вспомнить предыдущие советские конституции, можно утверждать, что это серьезный шаг назад в регулировании социально-экономической сферы. Как извест-

но, в последней Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 38)<sup>17</sup> гарантировалось право на труд, включавшее в себя право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии со способностями, призванием, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей, что было несомненным достижением советского общественно-политического строя.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах закрепляет, что государство должно признавать право каждого на достаточный жизненный уровень и принимать надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права (ст. 11)<sup>18</sup>. Так, Конституция Италии в соответствии с международно-правовыми стандартами закрепляет право трудящегося на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству труда и достаточное во всяком случае для обеспечения свободного и достойного существования ему и его семье (ст. 36). Конституция Андорры<sup>19</sup> в ст. 29 устанавливает право каждого на труд, на вознаграждение, достаточное для обеспечения работнику и его семье существования, отвечающего человеческому достоинству.

Важным объектом исследования конституционной экономики являются конституционно-правовые цели и задачи государства в экономической сфере. Мировая практика увеличения объема конституционного регулирования экономических отношений связана с увеличением круга социально-экономических обязанностей государства.

Конституция Италии устанавливает, что государство поощряет и охраняет сбережения во всех формах, способствует вложению сбережений населения в жилищную собственность, непосредственно культивируемую земельную собственность и крупные производственные комплексы страны (ст. 47).

Согласно Конституции Испании, государственные власти создают благоприятные условия для экономического и социального

развития страны, а также для более справедливого распределения региональных и частных доходов (ст. 40). Статья 42 закрепляет, что государство проводит политику, направленную на возвращение испанских трудящихся, находящихся за границей. В целях выравнивания уровня жизни всех испанцев государство заботится о модернизации и развитии всех отраслей экономики (ст. 130).

Конституция Португалии возлагает на государство обязанность способствовать росту социального и экономического благосостояния, качества жизни людей, установлению социальной справедливости, обеспечить равенство возможностей, направлять экономическое и социальное развитие в сторону сбалансированного роста всех отраслей и регионов (ст. 81).

В Конституции Швейцарии<sup>20</sup> достаточно подробно регламентированы положения о пенсионном обеспечении граждан. Основной закон государства устанавливает, что пенсии должны соразмерно покрывать потребности существования, а максимальная пенсия может превышать минимальную не более чем вдвое (ст. 112).

Согласно ст. 31 Конституции Андорры 1993 г. государство осуществляет надзор за рациональным использованием всех природных ресурсов, гарантируя каждому достойное качество жизни, а также восстановление и сохранение для будущих поколений рационального экологического баланса.

Отношения собственности являются основой экономической системы. От того, каким образом осуществляется конституционно-правовое регулирование отношений собственности, зависит природа экономической системы<sup>21</sup>. Существуют различные формы собственности, в наиболее общем виде можно выделить частную и публичную. Конституционными принципами являются равная защита всех форм собственности, неприкосновенность частной собственности, ограничение права частной собственности только при изъятии имущества для общественных

нужд при справедливой компенсации. Например, Конституция Португалии гарантирует всем право на частную собственность и устанавливает, что реквизиция и экспроприация в общественных интересах могут быть осуществлены только на основании закона и при условии справедливого вознаграждения (ст. 62). Основной закон Испании закрепляет, что никто не может быть лишен своего имущества и прав на него, кроме как по оправданной причине, связанной с общественной целесообразностью или с социальным интересом при условии соответствующей компенсации и в порядке, установленном законом (ст. 33).

Одним из направлений конституционной экономики является регулирование бюджетных и налоговых отношений. Основы бюджетного устройства установлены во многих конституциях зарубежных стран. Особо детально данный вопрос урегулирован в Конституции Бразилии, содержащей отдельный раздел «О налоговой системе и бюджете».

Основной закон Португалии определяет бюджет как целостный документ, содержащий роспись доходов и расходов государства (ст. 105). Одно из важнейших конституционных требований – это сбалансированность бюджета. Так, ст. 126 Конституции Швейцарии обязывает государство обеспечивать устойчивое равновесие между расходами и доходами, погашать возможный дефицит баланса, учитывая экономическое положение.

Зарубежные конституции устанавливают требование целевого расходования бюджетных средств. Например, Конституция Швеции<sup>22</sup> определяет, что государственные средства не могут расходоваться иначе, чем установил Парламент (глава 9). Конституция Бразилии закрепляет норму, согласно которой запрещается приступать к осуществлению программ или проектов, не включенных в закон о годовом бюджете, переводить средства из одной категории программ в другую или от одного органа к другому без предва-

рительного законодательного разрешения (ст. 167).

Что касается случая непринятия бюджета в установленный срок, то ряд конституций содержит решение данного вопроса. Согласно Конституции Андорры, если общий бюджет не был одобрен до первого дня его исполнения, автоматически продлевается действие предыдущего бюджета до принятия нового (ст. 61). Аналогичное положение установлено в ст. 134 Конституции Испании.

Конституции практически всех государств предусматривают механизм контроля за исполнением бюджетов. В Португалии, Италии, Испании контрольным органом финансовой отчетности и экономической деятельности, осуществляющим проверку исполнения бюджета, является Счетная палата, в Бразилии – Счетный трибунал. Согласно Конституции Андорры, исполнение бюджета ежегодно рассматривает Комиссия по финансам Генерального Совета (ст. 61).

Одной из наиболее публично важных сфер государственной деятельности, в той или иной мере регулируемой нормами конституций, выступает налогообложение. Основным конституционным принципом является установление налогов только законами. Но конституции многих зарубежных стран, детально регулирующие налоговую систему, провозглашают и другие принципы, в частности запрет установления обременительных и чрезмерных налогов. Так, Конституция Испании закрепляет, что налоговая система основана на принципах равенства и прогрессивного налогообложения, которая ни в коем случае не должна предусматривать конфискацию (ст. 31). Конституция Швейцарии к принципам налогообложения относит экономическую способность платить налоги (ст. 127). Конституция Португалии устанавливает основы регулирования отдельных видов налогов. Так, подоходный налог должен способствовать уменьшению неравенства, быть единым и прогрессивным, учитывать потребности и доходы семьи, обложение налогом

предприятий должно основываться на их реальном доходе, налог на имущество должен способствовать равенству граждан (ст. 104).

На этом «зарубежном фоне» существующее конституционное регулирование экономической системы в России выглядит чрезвычайно лаконичным. В тексте Конституции РФ содержатся весьма общие положения об экономическом строе, в сжатом виде сформулированы обязанности государства по регулированию экономических отношений. Очевидным фактом является снижение уровня социально-экономических гарантий прав граждан. Не регламентированы положения, касающиеся функционирования бюджетной и налоговой систем. Все это не соответствует современным потребностям правового регулирования экономической и социальной сфер.

Несмотря на то, что в настоящее время нет намерений властвующей элиты принимать новую Конституцию, проводить ради-

кальную конституционную реформу, данный вопрос может быть поставлен в любой момент. К этому должны быть готовы представители науки, занимающиеся исследованием проблем на стыке конституционного права и экономики. По-видимому, целесообразно учитывать позитивный опыт других стран, который при условии разработки нового Основного закона должен быть использован на российской почве.

Представляется важным выделить отдельную главу, посвященную экономической системе, детально отразить на конституционном уровне цели, задачи, обязанности государства в экономической сфере в соответствии с принципом признания прав и свобод человека высшей ценностью. Это будет ориентиром для законодателя, органов исполнительной и судебной власти, исключит вероятность принятия экономических решений, основанных на личных амбициях, противоречащих интересам всего общества.

<sup>1</sup> См.: *Гажиев Г. А.* Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда РФ). М., 2004. С. 99.

<sup>2</sup> См.: *Бутусова Н. В.* Конституционно-правовой статус российского государства. Воронеж, 2006. С. 203.

<sup>3</sup> См.: Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 года. URL: [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red\\_1978/5478721/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478721/)

<sup>4</sup> См.: Конституция Итальянской Республики. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf>

<sup>5</sup> См.: Конституция Португальской Республики. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>

<sup>6</sup> См.: Конституция Королевства Испании. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf>

<sup>7</sup> См.: Избранные конституции стран Азии и Америки : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 2016. С. 156–177.

<sup>8</sup> См.: *Андреева Г. Н.* Экономическая конституция в зарубежных странах. М., 2006. С. 147.

<sup>9</sup> См.: Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/switzerland.pdf>

<sup>10</sup> См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. URL: <http://constitution.kremlin.ru/>

<sup>11</sup> См.: *Зорькин В. Д., Лазарев Л. В.* Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2010. С. 80.

<sup>12</sup> См.: *Бринчук М. М.* Конституционные основы права собственности на природу // Труды Института государства и права РАН. 2017. № 4. С. 100.



<sup>13</sup> См.: Зорькин В. Д., Лазарев Л. В. Указ. соч. 2010. С. 300.

<sup>14</sup> См.: Там же.

<sup>15</sup> См.: Мусалова З. М. Конституционно-правовое регулирование экономических отношений в России : федеральный и региональный аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 15.

<sup>16</sup> См.: Зорькин В. Д., Лазарев Л. В. Указ. соч. С. 581.

<sup>17</sup> Конституция ( Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (12 апреля 1978 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

<sup>18</sup> См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml)

<sup>19</sup> См.: Конституция Княжества Андорра. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/andorra.pdf>

<sup>20</sup> См.: Конституция Швейцарии. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/switzerland.pdf>

<sup>21</sup> См.: Гагжиев Г. А. Конституционная экономика. М., 2010. С. 72.

<sup>22</sup> См.: Конституция Швеции (Королевства Швеция). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/sweden.pdf>.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Карапетова К. С.**, студент

**Karapetova K. S.**, Student

*E-mail: Kristina.Karapetova@yandex.ru*

*E-mail: Kristina.Karapetova@yandex.ru*

*Тел.: 8-951-862-46-42*

*Тел.: 8-951-862-46-42*

Ю. А. Перельштейн

Воронежский государственный университет

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Статья посвящена рассмотрению правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся государственной национальной политики. Автор систематизирует решения суда, показывает их роль в реализации государственной национальной политики.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* Конституционный Суд Российской Федерации, государственная национальная политика, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, принципы государственной национальной политики.

## STATE NATIONAL POLICY IN THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

*The article is devoted to consideration of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning state national policy.*

*К е у w o r d s:* Constitutional Court of the Russian Federation, state national policy, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, principles of state national policy.

Поступила в редакцию 27 апреля 2018 г.

В данной статье под национальной политикой понимается политика государства в области регламентации правового статуса этносов, формирования нормативной базы, обеспечивающей реализацию национальной политики на уровне органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации<sup>1</sup>.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) имеются правовые позиции, касающиеся национальной политики. Термин «национальный» в актах КС РФ имеет двоякое значение: с одной стороны, он используется как синоним слова «государственный», с другой – в значении того, что характерно для данной нации, свой-

ственно только ей (например, «национальный костюм», «национально-культурные особенности» и т. п.).

Деятельность КС РФ в области развития правовых основ государственной национальной политики способствует поддержке и развитию отечественной многоукладной культуры<sup>2</sup>.

Рассмотрение правовых позиций КС РФ в данной статье увязано с принципами национальной политики, которые закреплены в Указе Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» и получающие свое выражение в практике данного органа.

1. *Принцип равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы,*

---

© Перельштейн Ю. А., 2018

национальности, языка, происхождения, а также других обстоятельств.

КС РФ в своих решениях по различным вопросам констатирует равенство всех перед законом и судом независимо от каких-либо обстоятельств, в том числе национальности<sup>3</sup>. Однако подробно содержание данного принципа судом не раскрывается.

2. *Принцип равноправия и самоопределения народов.*

Одним из способов самоопределения народов в культурной форме является создание национально-культурной автономии. Она является общественным объединением граждан, которые находятся в ситуации национального меньшинства на территории проживания, и создается в целях сохранения их самобытности, культуры и языка. КС РФ постановил, что в пределах субъекта РФ может быть образовано не более одной региональной национально-культурной автономии, которая является способом самоопределения в культурной форме. Это обусловлено спецификой расселения граждан Российской Федерации, защитой прав национальных меньшинств, созданием необходимых фактических и юридических предпосылок их деятельности. Однако судья КС РФ А. Л. Кононов в своем особом мнении отметил, что данное положение препятствует праву создавать такое же общественное объединение гражданам, которые не разделяют установок, взглядов, ценностей ранее созданного<sup>4</sup>.

3. *Принцип обеспечения оптимальных условий для сохранения и развития языков народов России, использования русского языка как государственного языка Российской Федерации.*

Языки народов России являются государственным достоянием. Государством создаются условия для их сохранения и равноправного развития. КС РФ указывает, что закрепление графической основы русского языка и государственных языков республик в качестве кириллицы направлено на гармонизацию функционирования данных языков,

однако субъекты федерации вправе ее изменить. Но это не должно происходить произвольно, а возможно в том случае, если преследует конституционно значимые цели, отвечает интересам многонационального народа Российской Федерации<sup>5</sup>.

4. *Принцип недопустимости создания политических партий по признаку расовой, национальной или религиозной принадлежности.*

В Российской Федерации признается и гарантируется право на создание и участие в политической партии. В законодательстве предусмотрены требования к созданию и деятельности данного общественного объединения. В частности, не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности<sup>6</sup>. КС РФ установил, что производным от данного запрета является запрет на использование в наименованиях политических партий слов и выражений, имеющих отношение к определенной религии или национальности. Деятельность таких политических партий может привести к расслоению многонационального народа России, противопоставлению интересов этнических и религиозных групп, к доминированию ценностей определенной социальной группы<sup>7</sup>.

5. *Принцип обеспечения гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни.*

Одним из способов сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры является создание общин коренных малочисленных народов Российской Федерации. Она представляет собой добровольное объединение граждан по кровнородственному и (или) территориально-соседскому признаку. В соответствии с позицией КС РФ некоммерческий характер деятельности общин коренных

малочисленных народов обусловлен общественно полезными целями, для достижения которых они создаются – защита исконной среды обитания, развитие традиционного образа жизни, культуры и промыслов. Община может осуществлять предпринимательскую деятельность, только связанную с традиционными занятиями коренных малочисленных народов<sup>8</sup>.

6. *Принцип содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также обеспечение поддержки их деятельности по сохранению и развитию родного языка и культуры, укреплению связей с Россией.*

Соотечественники, переселяющиеся в Российскую Федерацию из-за рубежа, имеют право на получение различных мер социальной помощи. КС РФ постановил, что право на получение единовременного пособия на обустройство при переезде в РФ имеют все участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также члены их семей при условии доку-

ментального оформления соответствующего статуса. Иное приводило бы к установлению необоснованных различий в положении лиц, относящихся к одной категории, ущемлению их прав и законных интересов, а значит, нарушало бы принцип равенства всех перед законом<sup>9</sup>.

Таким образом, правовые позиции КС РФ в сфере государственной национальной политики конкретизируют правовое регулирование общественных отношений в следующих сферах:

- 1) деятельность региональных национально-культурных автономий, а также общин коренных малочисленных народов;
- 2) единая графическая основа русского языка как государственного и государственных языков республик РФ, которая обеспечивает их гармоничное функционирование;
- 3) требования к наименованию политических партий;
- 4) социальное обеспечение участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей.

<sup>1</sup> См.: Заметина Т. В. Конституционные основы национальной политики Российской Федерации / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов, 2006. С. 107.

<sup>2</sup> См.: Сазонникова Е. В. Конституционно-правовое регулирование культурных отношений в России. Воронеж, 2011. С. 41; Ее же. Культурологизация конституционного правотворчества и правоприменения // Культура : управление, экономика, право. 2011. № 4. С. 7–9.

<sup>3</sup> См.: Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2012 года : решение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 марта 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А. Х. Дитца и О. А. Шумахер : постановление Конституц. Суда РФ от 3 марта 2004 № 5-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституц. Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 05.12.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина : постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Быкова Александра Сергеевича, Туракина Андрея Михайловича и других на нарушение их конституционных прав положениями статей 5, 11 и 22 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и пункта 2 статьи 61 Гражданского кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда РФ от 20 ноября 2014 г. № 2737-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Саргатяна Серго Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями раздела IV Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (в редакции, действовавшей до 1 января 2013 года), а также пунктами 2–4 Правил выплаты единовременного пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей : определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 2014 г. № 2426-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет*

**Перельштейн Ю. А.**, магистрант

*E-mail: julie23\_94@mail.ru*

*Тел.: 8-910-249-99-10*

*Voronezh State University*

**Perelshteyn Yu. A.**, Master-student

*E-mail: julie23\_94@mail.ru*

*Tel.: 8-910-249-99-10*

А. В. Снегирёва

Воронежский государственный университет

## ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

*В статье рассмотрен вопрос становления конституционной экономики. Проанализированы основные этапы развития конституционной экономики под влиянием различных факторов.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционная экономика, Дж. Бьюкенен, школа конституционной экономики, «теория общественного выбора», Конституция.*

## THE HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTIONAL ECONOMY

*The article deals with the issue of the formation of the constitutional economy. The main stages of development of the constitutional economy under the influence of various factors are analyzed.*

*К e y w o r d s: constitutional economy, James McGill Buchanan Jr., school of constitutional economics, «theory of public choice», Constitution.*

Поступила в редакцию 14 мая 2018 г.

Развитие правовых систем России и зарубежных стран в условиях интеграционных и модернизационных процессов позволяет говорить о конституционализации регулирования общественных отношений, а конституционное воздействие на экономические отношения в последнее время все чаще становится предметом научных исследований как в отечественной и зарубежной юриспруденции, так и в экономической науке. Взаимодействие права и экономики в целом, а конституционного права и экономических основ общества в частности является одним из ключевых и дискуссионных вопросов развития российской государственности.

Первыми начали изучать вопросы взаимодействия права и экономики представители экономической науки, а именно Генри Саймонс, Рональд Коуз, Гэри Беккер и Генри Мен. В результате проведенных ими исследований норм законодательства, в частности

антимонопольного, налогового и корпоративного, в период 60–70-х гг. XX в. сформировалось отдельное направление – экономическое право, или экономика права, или экономическая теория права (используются как синонимы), – объясняющее правовые феномены с помощью экономики<sup>1</sup>.

В конце прошедшего столетия в научной литературе было введено определение «Конституционная экономика»<sup>2</sup>. Его предложил в 1982 г. американский экономист Ричард МакКинзи в качестве названия конференции, проходившей в Вашингтоне, которая была посвящена вопросу рассмотрения влияния экономических проблем на развитие и состояние конституционной структуры общества и государства. Некоторые ученые признают, что идея конституционной экономики существенно была развита другим американским экономистом – Джеймсом Макгиллом Бьюкененом, получившим в 1986 г. Нобелевскую премию по экономике за «исследование договорных и конституционных основ теории принятия экономических и политических

---

© Снегирёва А. В., 2018

решений». Его концепция была основана на необходимости исследования конституционных правил и ограничений, учитывающихся различными политиками при принятии ими решений<sup>3</sup>. Важнейшим вкладом Бьюкенена в экономику считается различение им двух уровней общественного выбора: начального уровня, на котором Конституция выбрана, и постконституционного уровня<sup>4</sup>. Первое относится к урегулированию правил игры, а второе – к игре в пределах правил. Бьюкенен акцентировал внимание на первом уровне и явился инициатором выпуска нового журнала, который назывался «Конституционная экономика». По мнению Шведской королевской академии наук, «основное достижение Дж. Бьюкенена состоит в том, что он постоянно и настойчиво подчеркивал значение фундаментальных правил и применил концепцию политической системы как процесса обмена с целью достижения взаимной выгоды»<sup>5</sup>. В конце проведенных научных исследований Дж. Бьюкенен получил всемирное признание в качестве основного исследователя в области «теории общественного выбора», в которой исследовал применение экономических методов к сферам, традиционно относившимся к политологии. Основными категориями анализа являются индивидуальные (частные) лица, способные принимать рациональные решения, ведущие к выгоде общества в целом.

Наряду с англо-саксонской концепцией конституционной экономики, в Европе усилиями ученых Германии, Франции, Испании создана конституционно-правовая доктрина, получившая наименование «Экономическая конституция».

«Экономическая конституция – это не гражданский кодекс, хотя такая метафора получила распространение с легкой руки цивилистов. Это совокупность конституционных принципов, норм, представляющих собой внутренне согласованную подсистему в системе конституционного права, имеющих общую направленность на правовое регули-

рование экономических отношений на макроюридическом конституционно-правовом уровне»<sup>6</sup>.

Говоря об историческом развитии данного направления, следует отметить важный момент: именно западные экономисты «придумали» конституционную экономику и до сих пор с сильным отрывом лидируют в ее развитии. Но рассматривая конституционную экономику через призму будущего, отметим, что в XXI в. потребуются более углубленное изучение и применение конституционно-правового элемента научного направления. Многочисленные юридические неточности, которые были допущены экономической теорией конституционной экономики в XX в., в настоящее время становятся тормозом на пути ее дальнейшего положительного развития<sup>7</sup>.

Для примера приведем определение основ теории конституционной экономики, предложенное ее автором Дж. Бьюкененом: «Конституционный экономический анализ пытается объяснить свойства альтернативных сводов законодательных, институционных, конституционных правил, ограничивающих выбор и деятельность экономических субъектов и политиков»<sup>8</sup>. Такая формулировка может насторожить любого юриста-конституционалиста, заставив его задуматься о различном смысловом значении, вкладываемом в понятие «конституционный» экономистами и юристами. Для определения содержания термина «конституция» необходимо обратиться к латыни, а также современным толковым словарям.

В латыни термин «конституция» и производные от него слова охватывали самый широкий круг понятий:

*constitutio, onis [constituo]*: 1) устройство, установление; *corporis* – телосложение; 2) политическое устройство, конституция; 3) установление, определение; определение понятия; 4) постановление, решение, распоряжение; закон; *sancta* – священный закон.

В современном английском языке термин «конституция» имеет также много зна-

чений: 1) основной закон государства; 2) учредительный акт или действие; 3) установленное право и обычаи; 4) учредительные документы коммерческой или некоммерческой организации; 5) основные принципы отдельно взятой социальной группы; 6) акт назначения на должность; 7) состояние, форма, структура и соединение частей целого, характеризующие объект; 8) телосложение и т. д.<sup>9</sup>

Современный русский язык заметно сужает содержание термина «конституция», придавая ему только два значения:

1) Основной закон государства, определяющий основы общественного и государственного строя, систему государственных органов, права и обязанности граждан;

2) строение, структура организма.

Отметим при этом, что современный русский язык утратил многие значения рассматриваемого термина, в чем можно убедиться при обращении к «Толковому словарю живого великорусского языка» В. И. Даля: «КОНСТИТУЦИЯ ж. лат. образование, устройство правленья, основание государственно-го управленья. Основные законы, определяющие права и обязанности избирательных собраний и отношения их к государю и к народу; законоправление, ограниченное монархическое правление, где закон выше правителя»<sup>10</sup>.

Итак, термин «конституция» в русском языке имеет меньше смысловых значений в отличие от английского языка, поэтому в работах Бьюкенена слова «конституция» и «конституционный» употребляются в смысле основного закона страны, а также в других значениях – принципы поведения общественных организаций, семьи и прочие значения.

Профессор Мичиганского университета Джозеф Вининг считает важным, что при анализе всех аспектов юридического мышления адвокаты и судьи в США зачастую используют ссылки на толковые словари, но термины все равно трактуются по-разному с учетом вариантности значений разных слов<sup>11</sup>.

Другими словами, многие термины появляются в конституционной экономике из иностранных языков, например, связанный с русским значением английского слова «accountability». В действительности этот термин означает «ответственность за ошибки и обязанность быть открытым при ведении дел», но не предусматривает никакой степени подчиненности<sup>12</sup>. На симпозиуме в честь 200-летия Банка Франции, прошедшего в мае 2000 г., голландец Виллем Дунсенберг – председатель Европейского центрального банка, а также француз Лионел Жеспен – премьер-министр Франции, отмечали значение английского термина «accountability» применительно к независимому статусу центральных банков перед лицом иных органов власти. Глава французского правительства отметил, что «accountability» – это «ответственность» центральных банков, требующая от их руководителей «умения хладнокровно вести споры и дискуссии с правительствами, парламентами, деловыми кругами и общественным мнением»<sup>13</sup>.

Важным из достоинств конституционной экономики является необходимость для экономистов и юристов находить общий язык, добиваться чистоты и единообразия юридической и экономической терминологии. Тем самым они, употребляя правовые конструкции, должны вкладывать в них единый смысл.

Например, профессор Йельского университета США Брюс Акерман называет появление научного и учебного направления о соотношении и взаимосвязи права и экономики «самым значительным достижением в области юридического образования за последние столетия»<sup>14</sup>.

До сих пор актуальные вопросы конституционной экономики постоянно обсуждаются на Западе в целом ряде периодических изданий, первым из которых стал академический журнал «Constitutional Political Economy» (Конституционная политическая экономия)<sup>15</sup>, издающийся с 1990 г.



На Западе конституционная экономика рассматривается преимущественно как субдисциплина в рамках экономической науки.

«В современной России идеи конституционной экономики начали развиваться примерно с середины 90-х гг. XX в. На этот период пришелся всплеск позитивизма в отечественной экономической науке, и исследователи уделяли внимание в основном прикладным проблемам, связанным с анализом соотношения конституционного права и экономики. В результате в России постепенно сложилось научное направление на стыке институциональной экономики и конституционного права – конституционная экономика»<sup>16</sup>.

В начале XXI в. в России сформировалась своя школа конституционной экономики, которая была основана ректором Академии народного хозяйства при Правительстве РФ В. А. Мау, ректором МГЮА О. Е. Кутафиним, судьей Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиевым, организовавшим Лабораторию конституционной экономики в ГУ «Высшая школа экономики» в 2009 г., адвокатом П. Д. Баренбоймом, который совместно с экономистом А. Захаровым создали Лабораторию конституционной экономики в 2003 г. В 2006 г. Президиумом Российской академии наук введена конституционная экономика как специальность для избрания в члены-корреспонденты РАН. В 2009 г. Московско-Петербургским философским клубом была опубликована под редакцией Г. А. Гаджиева статья «Очерки конституционной экономики». Также издательством «Юстицинформ» по конституционной экономике выпущены учебники для экономических и юридических вузов, учебные пособия для школ, учебные пособия для вузов и несколько сборников статей по вопросам статуса Банка России с позиций конституционной экономики. В России конституционная экономика начала свое развитие в рамках комплексных исследований как экономистов, так и юристов с применением полученных результатов в учебном процессе

в юридических и экономических университетах.

«В качестве основных исследовательских направлений отечественная конституционная экономика называет появление конституционно-правовых предпосылок эффективного развития экономики, анализ воздействия экономики на государство, в том числе исследование механизмов воздействия экономики на сохранение либо изменение конституционных форм. Несмотря на уже имеющийся богатый исследовательский материал и перспективные возможности, которые дает использование инструментария конституционной экономики для анализа взаимосвязей политических, экономических и конституционных процессов, необходимо отметить, что на сегодняшний момент теория конституционной экономики еще не получила в России достаточного развития»<sup>17</sup>.

Подход Дж. Бьюкенена при развитии конституционной экономики не ограничивается только анализом экономических и конституционных проблем. Он также затрагивает и некоторые ключевые вопросы философии права. Главным является идея о конституционно-экономическом обеспечении «права на счастье» как ныне живущих, так и будущих поколений<sup>18</sup>. Современное конституционное право иллюстрирует в качестве примера Королевство Бутан, которое провозгласило в начале XXI столетия счастье своих граждан главной конституционно-правовой ценностью государства, где попыталось рассчитать «коэффициент счастья» на душу населения, осуществляя при этом идею основателя современной доктрины правового государства – немецкого философа И. Канта, предлагавшего перевести определение «счастья» на язык конкретных правовых категорий, позволяющих контролировать применение государством своей же конституции<sup>19</sup>. Основной мыслью по И. Канту является то, что «история будущего создается сегодня, и не на базе достигнутого опыта отрицательных или положительных результа-

тов предшествующей деятельности, а на базе некоего конституционного идеала – такого, например, как достижение мирного и благополучного существования всех людей под эгидой единой конституции». И. Кант в своей работе «Критика чистого разума» задает вопрос о понятии «счастье», которое должно найти юридическое определение с тем, чтобы «право на счастье» стало рассмотрено как вопрос о праве, а не с позиций «всеобщей снисходительности». Практическое конституционно-правовое определение «счастья» или «благополучия и процветания», как это записано в Преамбуле Конституции РФ, и является философским основанием конституционной экономики<sup>20</sup>.

Новый этап в развитии конституционной экономики наступил на рубеже нового третьего тысячелетия. Он явился конечным результатом современного кризиса индустриального общества<sup>21</sup>. Зачастую в конституциях формируются положения, направленные на ограничение вмешательства государства в социальную жизнь и хозяйственную деятельность, где четко прописываются функции государственной власти в экономической политике. Эта эволюция показывает развитие производительных сил в современном веке собственного производства и информационных технологий.

Образование межгосударственных форм объединения выступает следующим фактором, определяющим вектор современного развития конституционной экономики. Здесь идет речь, прежде всего, о Европейском сообществе, объединяющем большинство государств Западной Европы.

Все разделы Конституции Российской Федерации имеют непосредственное отношение к экономическому развитию страны. Например, «тоталитарная конституция» поддерживает тоталитарную экономику, «демократическая конституция» создает предпосылки и определяет рамки существования рыночной экономики. Причем связь понятий «рынок» и «демократия» односторонняя.

«Демократическая конституция» предполагает рыночную экономику, но рыночная экономика может существовать и вне демократической конституции<sup>22</sup>.

Следует согласиться с тем, что «конституцию не стоит сопоставлять с программой экономического развития, с перечнем конкретных целей и задач, политико-экономическими документами. Пределы конституционного закрепления основ экономической системы общества обуславливаются конкретно-историческими факторами, закономерностями конституционного развития. Основной закон определяет лишь систему координат, в которой государство играет свою экономическую роль. К их числу относятся общепризнанные ценности, основные цели общественного развития, принципы демократии и господства права, инструменты государственного регулирования (бюджет, налоги, экспортно-импортные льготы, кредитование и другие)<sup>23</sup>.

Таким образом, речь может идти и об анализе различных положений Конституции с точки зрения того, как они влияют на осуществление экономических процессов. Помимо собственно экономических статей Основного закона, в данном случае важно обратить внимание на общие принципы его построения, роль политических и социальных прав для формирования и функционирования рыночной экономики, а также на проблемы федерализма и соотношения роли различных институтов, так или иначе регулирующих отношения в экономической сфере. Именно этот подход и положен в основу анализа Конституции Российской Федерации.

В Конституции России социально-экономическая тематика получила достаточно широкое освещение, а именно: экономическая проблематика не выделяется в какой-то один раздел, а пронизывает весь текст Основного закона, за исключением главы 9. В нем также содержится перечень основных экономических прав, экономические функции органов государственной власти, вопросы функционирования отдельных институтов, непосред-

ственно связанных с осуществлением экономической политики<sup>24</sup>.

Начавшая свое формирование в 1999–2000 гг. Российская школа конституционной экономики исходит из более узкого, чем у Дж. Бьюкенена, понимания «конституционализма», освещая это понятие лишь как «применение Конституции». За последние несколько лет появились многие публикации, посвященные конституционной экономике, в том числе учебные пособия, а также вузовские учебники для студентов юридических и экономических специальностей. В 2006 г. конституционная экономика внесена Российской академией наук в перечень специальностей, номинируемых для избрания членов-корреспондентов РАН.

Конституционная экономика как новое научное направление базируется на комплексном экономическом анализе проблем экономического развития, обеспечения конституционных прав и свобод граждан, зародившихся во второй половине XX столетия в США, и получила широкое признание в 1986 г.

Конституционная экономика предъявляет определенные требования к бюджету и бюджетной политике государства. Сформулированный Дж. Бьюкененом базовый тезис конституционной экономики об отсутствии интеллектуального превосходства государства над своими гражданами в вопросах эко-

номической жизни страны должен заинтересовать институты гражданского общества в отношении использования Конституции при защите экономических и социальных прав граждан, активизировать гражданскую позицию самого населения<sup>25</sup>.

Изучение конституционной экономики юристами и экономистами важно не только потому, что отсутствие глубокого правового анализа конституционных принципов экономики мешает реализации основанной на этих принципах экономической политики, но и по той причине, что понимание многих норм Основного закона невозможно без осознания состояния и тенденций развития экономических отношений. Как отмечает П. Д. Баренбойм, «без знания и понимания конституционной экономики современный юрист-конституционалист будет не в состоянии дать не какой-нибудь, а именно юридический анализ не менее чем половины текста Основного закона».

Исследование конституционной экономики предполагает одновременность работы на конституционно-правовом и экономическом полях, поскольку только на основе сочетания конкретно-исторического подхода, экономического и сравнительно-правового анализа можно вывести исследование за рамки набора стандартных тезисов относительно связей конституции и экономики, демократии и свободного рынка.

<sup>1</sup> См.: Познер Р. А. Экономический анализ права : в 2 т. Т. 1 / пер. с англ., под ред. В. Л. Тамбовцева. СПб., 2004. С. 30–35.

<sup>2</sup> См.: Баренбойм П. Д., Гагжиев Г. А., Лафитский В. И. Конституционная экономика : проблемы теории и практики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 5. С. 14.

<sup>3</sup> Buchanan J. M. The Domain of Constitutional Economics // Constitutional Political Economy. 1990. № 1 (1). P. 1–18.

<sup>4</sup> См.: Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. СПб., 2005. С. 80.

<sup>5</sup> Buchanan J. Logical Foundations of Constitutional Liberty. Indianapolis, 1999. Vol. 1. P. 372.

<sup>6</sup> См.: Гагжиев Г. А. Предмет конституционной экономики // Очерки конституционной экономики. М., 2009. С. 38–39.

<sup>7</sup> См.: Бьюкенен Д. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 104–113.

- <sup>8</sup> Цит. по: Нуреев Р. М. Джеймс Бьюкенен и теория общественного выбора. М., 1997. С. 76.
- <sup>9</sup> См.: Алексеев С. С. Философия права. М., 1999. С. 24.
- <sup>10</sup> См.: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2004. С. 108.
- <sup>11</sup> См.: Vining J. From Newton's Sleep. Princeton ; New Jersey, 1995. P. 56–57.
- <sup>12</sup> См.: Макконнел К. Р., Брю С. Л. Экономикс : принципы, проблемы и политика. М., 2001. С. 151.
- <sup>13</sup> Там же. С. 154.
- <sup>14</sup> Цит. по: Гаджиев Г. А. Этические основы философско-правовой категории «общее благо» в контексте конституционной экономики. М., 2010. С. 77.
- <sup>15</sup> См.: Андреева Г. Н. Экономическая конституция в зарубежных странах // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 16.
- <sup>16</sup> См.: Бондарева Е. А. Роль конституционной экономики в формировании политики современного государства // Общество и право. 2015. № 2 (52). С. 36–37.
- <sup>17</sup> Бондарева Е. А. Предмет и задачи конституционной экономики в современном государстве // Конституционализм и государственное управление. 2015. № 1 (7). С. 99.
- <sup>18</sup> См.: Шверри Р. Теория рационального выбора : универсальное средство или экономический империализм // Вопросы экономики. 1997. № 7. С. 49.
- <sup>19</sup> См.: Кант И. Критика чистого разума. М., 2012. С. 419.
- <sup>20</sup> См.: Баренбойм П. Д. и др. Конституционная экономика. М., 2006. С. 29.
- <sup>21</sup> См.: Гугняк В. Я. Институциональная парадигма в политической экономии на примере Франции. М., 1999. С. 76.
- <sup>22</sup> См.: Ясин Е. Г. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ. М., 2002. С. 58.
- <sup>23</sup> Бондарева Е. А. Конституционный институт основ экономического строя Российской Федерации : понятие и структура // Становление гражданского общества : личность, самоуправление, власть / Ю. В. Агибалов и др. Воронеж, 2002. С. 150.
- <sup>24</sup> См.: Четвернин В. А. Конституция Российской Федерации : проблемный комментарий. М., 1997. С. 18.
- <sup>25</sup> См.: Саурин А. А. Право собственности в РФ : конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. М., 2011. С. 294.

Воронежский государственный университет

**Снегирёва А. В.**, магистр кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: abthentg@gmail.com

Тел.: 8 (473) 255-35-21

Voronezh State University

**Snegireva A. V.**, Master-Student of Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: abthentg@gmail.com

Tel.: 8 (473) 255-35-21

## Обзор заседания научной сессии профессорско-преподавательского состава секции конституционного и муниципального права юридического факультета (апрель 2018 г.)

14 апреля 2018 г. состоялось заседание секции конституционного и муниципального права в рамках научной сессии преподавателей юридического факультета Воронежского государственного университета. На заседании были заслушаны четыре доклада.

Старший преподаватель **Н. В. Белоконь** выступила на тему «**Лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации**».

Реализация нормативных правовых актов сопряжена с определенными проблемами, что говорит о необходимости переоценки деятельности по их подготовке. В последнее время повышенное внимание уделяется проведению в отношении проектов нормативных правовых актов экспертизы. В данной сфере деятельности тоже не все однозначно. Она характеризуется отсутствием общей концепции института экспертизы, стихийностью нормотворчества, отсутствием единых законодательно закрепленных целей, задач, функций и принципов экспертной деятельности, а также четких отграничений от смежных видов деятельности. Нормативные акты полны противоречий и различных трактовок понятия экспертизы, ее задач и принципов. Сущность экспертизы как процессуально-правового института не совсем ясна, ее функции смешиваются с контрольными, исследовательскими и управленческими процедурами.

В российской юридической науке отсутствует единое понятие лингвистической экс-

пертизы проектов нормативных правовых актов. В большинстве своем авторы ограничиваются указанием на соответствие указанных документов нормам и правилам современного русского языка. Кроме того, чаще всего речь идет о лингвистической экспертизе законопроектов, тем самым из предмета анализа исключаются проекты иных нормативных правовых актов.

Действующее российское законодательство на данный момент также не дает определения понятия «лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов». Нормативные правовые акты, регламентирующие ее осуществление, ограничиваются лишь перечислением целей и задач, стоящих перед экспертом. В большинстве случаев экспертиза определяется как «оценка на соответствие» и «дача рекомендаций» – это два основных элемента, которые присутствуют в правовых нормах, раскрывающих понятие лингвистической экспертизы.

Анализ правовой регламентации осуществления лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов и процесса ее проведения позволяет сделать следующие выводы:

- на данный момент не существует единого определения понятия «лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов»;

- научные определения этого понятия в большинстве своем сводят лингвистическую экспертизу к банальной корректорской правке, ограничивая предмет экспертизы и полномочия экспертов оценкой соответствия текстов правилам (нормам) современного русского литературного языка;

– определения, содержащиеся в нормативных правовых актах и регламентах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, различны по структуре и содержанию и не дают понятия о лингвистической экспертизе как о деятельности;

– достаточно большая часть правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации не содержит никакого упоминания о лингвистической экспертизе проектов нормативных правовых актов и, соответственно, о деятельности, связанной с работой над языковой формой текста указанных документов, хотя фактически такая работа проводится повсеместно;

– в некоторых случаях понятие лингвистической экспертизы и деятельности, связанной с ее осуществлением, заменяется иными понятиями, такими как «редакционная экспертиза», «лингвистическая проверка», «поправки, имеющие редакционно-технический характер» и т. п.;

– в отсутствие четкого определения понятия и четкой правовой регламентации процесса осуществления лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов на федеральном уровне органы законодательной власти субъектов Российской Федерации не всегда адекватно осуществляют свои полномочия в данной сфере, используя в своей деятельности иные понятия, существенно ограничивая предмет экспертизы и функции эксперта-лингвиста.

Доклад доктора юридических наук, доцента **Е. В. Сазонниковой** на тему «**Борис Иванович Мелёхин: доцент кафедры государственного права и советского строительства юридического факультета ВГУ**» посвящен описанию жизненного и профессионального пути Бориса Ивановича Мелёхина, одного из первых сотрудников юридического факультета ВГУ с того дня, как факультет был воссоздан в составе Воронежского государственного университета в 1958 г.

Б. И. Мелёхин работал на юридическом факультете ВГУ с 1960 по 1996 г.

Б. И. Мелёхин родился в 1925 г. в г. Моршанске Тамбовской губернии, здесь же закончил среднюю школу. В марте 1943 г. по достижении 18-летнего возраста был призван в ряды Красной армии. Летом того же года в боях под Белгородом получил тяжелое ранение обеих ног. Вследствие полученного ранения долго находился на излечении в госпитале. В феврале 1944 г. по состоянию здоровья был уволен из Красной армии. Награжден орденом Отечественной войны I степени, медалью «За боевые заслуги» и другими медалями.

Основные вехи трудового пути Б. И. Мелёхина связаны с государственными университетами, расположенными в городах Москва, Томск и Воронеж.

С 1944 по 1949 г. Б. И. Мелёхин был студентом юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. В 1953 г. в этом же университете защитил кандидатскую диссертацию на тему «Роль ученых Московского университета и его выдающихся воспитанников в развитии науки международного права (1756–1917)».

В 1952 г. Б. И. Мелёхин был направлен на работу в Томск, в ТГУ им. В. В. Куйбышева, где проработал до 1960 г., сначала в должности преподавателя, а с 1957 г. – доцента.

С 15 июня 1960 г. Б. И. Мелёхин начал работать доцентом на юридическом факультете Воронежского государственного университета: с 1960 по 1962 г. он был доцентом кафедры государственного и международного права, с 1962 по 1993 г. – доцентом кафедры государственного права и советского строительства (с 1993 г. кафедра стала называться «Кафедра государственного и административного права»). Итогом многолетней научной работы Б. И. Мелёхина стал выход в свет монографии «Культурное и научное общение народов. Правовое регулирование» (Воронеж, 1968).

На юридическом факультете ВГУ Б. И. Мелёхин в разные годы читал курсы: «Международное право», «Государственное

право буржуазных государств», «Основы научной работы студентов» и иные дисциплины. Б. И. Мелёхин осуществлял не только преподавательскую и научную деятельность, но и партийно-общественную работу.

Б. И. Мелёхин ушел из жизни 27 ноября 1996 г.

Доклад Е. В. Сазонниковой был подготовлен на основе работы с личным делом доцента Б. И. Мелёхина, хранящимся в архиве ВГУ, иными документами и публикациями, электронными базами данных, воспоминаниями его коллег.

Кандидат юридических наук, преподаватель **И. И. Тюнина** подготовила выступление на тему «**Общая характеристика института канцлера юстиции в Эстонской Республике**».

Эстония – единственная страна в мире, где есть уникальный конституционный институт канцлера юстиции. В соответствии с Конституцией Эстонской Республики канцлер юстиции не относится к законодательной, исполнительной или судебной власти, не является ни политическим, ни правозащитным учреждением. Специфика этого института состоит в совмещении функций надзора за конституционным порядком и омбудсмена.

Прежде всего, канцлер юстиции – независимое в своей деятельности должностное лицо, которое осуществляет надзор за соответствием правоустанавливающих актов, принятых органами законодательной и исполнительной государственной власти, а также местных самоуправлений, Конституции Эстонской Республики и законам.

Канцлер юстиции осуществляет функции омбудсмена. Он контролирует, чтобы учреждения и чиновники в своей деятельности не нарушали предусмотренные Конституцией права и свободы граждан, законы и иные нормативные акты, должное выполнение служебных обязанностей, а также защищает от произвола представителей власти. Канцлер права контролирует: государственные учреждения (министерства, департаменты

и инспекции); местные самоуправления (волостные и городские управления); публично-правовые юридические лица (Банк Эстонии, университеты); частноправовые юридические лица, выполняющие публичные задачи; физические лица, выполняющие публичные задачи (нотариусы, судебные исполнители).

Кроме того, на канцлера юстиции с 2011 г. возложены задачи по защите и содействию прав ребенка. Как омбудсмен по правам ребенка он принимает заявления, касающиеся прав ребенка, проверяет соответствие Конституции и законам нормативных актов в сфере прав ребенка, проводит контрольные визиты в детские учреждения, помогает детям и молодежи выносить волнующие их вопросы на общественное обсуждение.

Канцлер юстиции с 2007 г. является государственным органом предупреждения пыток и других унижающих человеческое достоинство видов обращений. Он осуществляет регулярный контроль в местах лишения свободы обращения с лишенными свободы лицами, направляет рекомендации соответствующим учреждениям для улучшения обращения и условий содержания под стражей лишенных свободы лиц.

Также в задачи канцлера юстиции входят:

- выражение мнения в Государственном суде в ходе производства по конституционному надзору;
- ответы на запросы членов Рийгикогу (Парламент Эстонии);
- внесение предложения о лишении неприкосновенности члена Рийгикогу, Президента Эстонской Республики, члена Правительства Эстонской Республики, председателя Государственного суда;
- возбуждение дисциплинарного производства в отношении судьи;
- разрешение дискриминационного спора;
- отзывы на законопроекты или нормативные акты.

В выступлении доктора юридических наук, заведующей кафедрой конституционного и муниципального права **Т. М. Бялкиной** на тему «Глава муниципального образования: основные направления трансформации правового статуса» были рассмотрены особенности правового статуса данного должностного лица, его роль в организационной структуре местного самоуправления, а также последние изменения законодательства о способах замещения данной должности.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Последнее обстоятельство позволяет законодателю включать главу муниципального образования в структуру органов местного самоуправления. Иными словами, глава муниципального образования является единоличным органом местного самоуправления. В качестве органа местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования обладает следующими полномочиями:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем глава муниципального образования не может осуществлять свои полномочия вне структуры иных органов местного самоуправления – представительного либо исполнительно-распорядительного. Глава муниципального образования обязательно входит в состав одного из этих органов на правах его руководителя в соответствии с уставом муниципального образования, с учетом следующих положений законодательства:

– в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

– в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, прекращаются;

– в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

Таким образом, способ избрания главы муниципального образования очень важен для определения дальнейших его возможностей деятельности на этом посту. В соответствии с изменениями законодательства о местном самоуправлении, осуществленными в 2014 г., порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, под-



контрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Как показывает практика, субъекты Российской Федерации своими законами все чаще предусматривают избрание глав муниципальных образований посредством конкурса, особенно для городских округов и муниципальных районов.

Конкурс как способ избрания главы муниципального образования имеет целый ряд изъянов с точки зрения его соответствия де-

мократическим принципам местного самоуправления. В этой процедуре не участвует главный субъект местного самоуправления, источник муниципальной власти – население муниципального образования. В результате функцию представительства муниципального образования исполняет лицо, которое каким образом не одобрялось в качестве представителя местными жителями. В силу закона такое представительство, которое имеет место быть в частноправовых отношениях, на наш взгляд, не вполне соответствует демократическим принципам организации публичной власти, особенно местного самоуправления.

*Т. М. Бялкина,  
доктор юридических наук, заведующая кафедрой  
конституционного и муниципального права*

## Обзор работы секции «Конституционное право» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2018 г.)

13 апреля 2018 г. состоялось заседание секции конституционного права студенческой научной сессии юридического факультета ВГУ, на которой выступили с докладами 10 студентов. Все доклады были посвящены актуальным теоретическим и практическим проблемам конституционного права России, вызвали интерес слушателей. Ряд студентов проанализировали судебную и иную практику, рассмотрели проблемы развития тех или иных правоотношений на примере Воронежской области, изучили позитивный зарубежный опыт.

В докладе **А. С. Домаревой** (1 курс) «Проблемы финансирования системы образования в России» было отмечено, что образование играет важную роль в жизни общества, поэтому развитие государства неразрывно связано с качеством предоставляемых образовательных услуг. Автор обратила внимание на такие проблемы российского высшего образования, как низкое качество знаний студентов, незаинтересованность в учебе многих студентов, обучающихся на коммерческой основе, низкие оклады преподавателей и др.

Одной из главных проблем, по мнению докладчика, является то, что средства федерального бюджета не обеспечивают достаточных потребностей системы образования. Неудовлетворительное финансирование отрасли подрывает реализацию конституционного права граждан на образование, что приводит к снижению доступности и качества образования для значительной массы детей и юношества, росту неравенства возможностей.

Другая проблема, по мнению докладчика, – это нерациональное распределение средств между уровнями образования и об-

разовательными организациями. Автором предложены меры, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов в сфере образования (увеличение объема бюджетного финансирования образования; повышение оплаты труда педагогических работников, в том числе преподавателей вузов; уменьшение налогов с бюджетных средств образовательных учреждений и др.).

Доклад студентки 1 курса **А. А. Вотеицкиной** был посвящен особенностям и проблемам получения гражданства Российской Федерации гражданами Украины.

Процедура получения гражданства РФ гражданами Украины в упрощенном порядке на территории России, т. е. путем обращения с соответствующим заявлением в подразделение по вопросам миграции МВД России требует от потенциального заявителя выполнения целого ряда предварительных условий, перечень которых напрямую зависит от предусмотренных Законом конкретных возможностей приема в гражданство РФ в упрощенном порядке.

Говоря о получении гражданства РФ гражданами Украины, докладчица обратила внимание на существование серьезных проблем, препятствующих реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» предусматривает возможность приобретения российского гражданства носителями русского языка. Однако к потенциальному носителю русского языка предъявляются требования относительно наличия у него родственника по прямой восходящей линии, который ранее постоянно проживал или в настоящее время постоянно проживает на территории России, либо предъявляется требование постоянно-

го проживания самого заявителя на территории России в прошлом или в настоящее время. Получается, что данной процедурой приобретения российского гражданства могут воспользоваться не все соотечественники из Украины, а лишь малая их часть. По мнению докладчика, возможность быть признанным носителем русского языка должна быть у всех русскоязычных соотечественников независимо от места их рождения и территории проживания. Наличие вышеназванного ограничения во многом подрывает доверие российских соотечественников за рубежом к нашему государству, заставляет усомниться в искренности его стремления помочь своим соотечественникам и дискредитирует нашу страну.

Студентка 2 курса **К. С. Карапетова** остановилась на проблеме конституционного регулирования экономики в России и в зарубежных странах.

Несмотря на то, что экономические отношения развиваются по собственным законам, они требуют регулирования правовыми нормами. В ряде зарубежных стран спектр регулирования экономических отношений на конституционном уровне весьма широк. В конституциях Испании, Италии, Португалии, Бразилии, Швейцарии содержатся отдельные главы, посвященные экономическим отношениям. Конституции данных стран закрепляют руководящие принципы социально-экономической политики государства, основы налогообложения, регулируют бюджетные отношения.

Конституция Российской Федерации регулирует экономические отношения чрезвычайно лаконично. Круг обязанностей государства в экономической сфере весьма ограничен. Вопросы экономики поднимают ст. 34 и 35 главы 1 «Основы конституционного строя», посвященные конституционному институту основ правового статуса человека и гражданина. Статья 75 закрепляет самые общие положения о национальной денежной единице.

По мнению докладчика, действующее конституционно-правовое регулирование экономических отношений Конституцией Российской Федерации в отличие от конституций ряда зарубежных стран не содержит положений, касающихся экономической политики государства в следующих направлениях: регулярное увеличение доходов населения; повышение благосостояния граждан в соответствии с принципом социальной справедливости; повышение качества жизни населения в рамках стратегии устойчивого развития; обеспечение равного доступа к выбору профессий, профессиональной подготовки трудящихся, достижение состояния полной занятости; установление соответствующих и постоянно индексируемых пенсий как гарантии экономически достойного обеспечения граждан в старости; экономическая поддержка образования и науки; регулирование основ бюджетной и налоговой системы.

Доклад **Ю. В. Прокофьевой** (1 курс) был посвящен защите трудовых прав лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Основное внимание докладчица уделила актуальной проблеме трудоустройства лиц, отбывших уголовное наказание. В частности, студентка обратила внимание на отсутствие гражданско-правового механизма защиты прав данной группы лиц.

С целью решения данных проблем в докладе предложены такие меры, как принятие проекта закона «О пробации», находящегося в Государственной Думе с 1995 г.; внесение поправок в ст. 351 Трудового кодекса РФ, а также внесение соответствующих поправок и дополнения в ст. 65 Трудового кодекса РФ.

Студент 4 курса **Д. А. Елецких** в докладе «О конституционной реформе в России» сосредоточил внимание на разных позициях ученых-юристов относительно форм конституционной реформы и целесообразности и условиях пересмотра действующей российской Конституции. По мнению докладчика, разработка и принятие новой Конституции в России может быть целесообразна только

при условии проведения системных качественных преобразований всех сторон жизни общества. И тогда конституционная реформа станет частью таких преобразований.

Студентка 1 курса **Н. Е. Сушкова** остановилась на проблемах реализации активного избирательного права.

В докладе были рассмотрены следующие проблемы: ограничение активного избирательного права в результате нарушения принципа свободного волеизъявления избирателей, контроль за явкой избирателей и нарушение тайны голосования, политический абсентеизм (низкая явка избирателей), т. е. уклонение избирателей от голосования. По мнению студентки, данные проблемы указывают на необходимость реформирования не только российского избирательного права, но и всего законодательного регулирования отношений в политической сфере.

Доклад **А. Н. Сеньюкова** (1 курс), посвященный защите прав несовершеннолетних общественными объединениями, вызвал интерес слушателей в связи с тем, что в нем было проанализировано не только федеральное законодательство, но и законодательство Воронежской области в этой сфере, а также проблемы его реализации.

Докладчик обратил внимание на то, что несмотря на множество принятых целевых программ в области защиты прав несовершеннолетних, многие проблемы остаются, их решению может способствовать деятельность общественных объединений и некоммерческих организаций в соответствии с п. 4 ст. 7 ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». В докладе в качестве примера была рассмотрена деятельность следующих организаций: Межрегиональная благотворительная общественная организация по работе с детьми и молодежью «Центр развития некоммерческих организаций» (Санкт-Петербург); региональная общественная организация «Право ребенка» (Москва); РБОО (региональная общественная благотворительная организация) «Центр ле-

чебной педагогики», (Москва); Воронежская общественная организация «Общие дети» и др.

В Воронежской области на правовое регулирование защиты прав несовершеннолетних направлены законы Воронежской области «Об общественных воспитателях несовершеннолетних», «О профилактике алкогольной зависимости у несовершеннолетних в Воронежской области».

По мнению докладчика, в Воронежской области защита прав несовершеннолетних и помощь соответствующим некоммерческим организациям является одной из приоритетных сфер деятельности и приносит свои результаты. В целях дальнейшего совершенствования защиты прав несовершеннолетних в Воронежской области, по мнению студента, необходимо внести изменения в закон Воронежской области «О взаимодействии органов государственной власти Воронежской области и общественных объединений»: в ст. 12 «Предоставление налоговых и иных льгот» предусмотреть увеличение льгот для общественных объединений, способствующих защите прав несовершеннолетних, в частности льгот по оплате коммунальных платежей.

В докладе студента 1 курса **М. С. Титова** «Проблемы развития института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» было отмечено что положение Уполномоченного по правам человека в России в настоящий момент вызывает глубокую озабоченность. Правовой статус омбудсмена характеризуется юридической неопределенностью, и все чаще возникают сомнения в эффективности его деятельности.

Безусловно, институт Уполномоченного по правам человека, в силу молодости российской демократии, еще не стал полным аналогом давно существующего во многих странах Европы института омбудсмена.

У российского Уполномоченного есть широкий спектр задач, но значительно скромнее юридические возможности защиты прав и свобод человека и гражданина,

чем у большинства его зарубежных коллег. Также одним из путей укрепления гарантий деятельности российских омбудсменов рассматривается изменение статуса Уполномоченного: усиление парламентской природы данного института. Более тесное взаимодействие с парламентом могло бы предоставить Уполномоченному дополнительные парламентские возможности, могло бы расширить арсенал средств защиты прав человека. При этом он сохранил бы свою независимость. В целях повышения эффективности работы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и решения перечисленных выше проблем необходимо более подробно законодательно урегулировать формы деятельности уполномоченных, расширять их полномочия, предусмотреть дополнительные рычаги воздействия на органы и должностных лиц, преступивших закон. Такое совершенствование законодательства способствовало бы укреплению конституционной законности в сфере защиты прав человека и, как следствие, развитию Российской Федерации как демократического правового государства.

Студентка 1 курса **Э. А. Панченко** в докладе, посвященном повышению роли граждан в охране окружающей среды, подчеркнула, что реализовать конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции) без участия граждан невозможно. Поэтому в настоящее время проблема активности гражданского общества в области охраны окружающей среды чрезвычайно актуальна. Докладчица привела пример самоотверженной борьбы экологических организаций Воронежской области за сохранение природы родного края от разрушения. Так, Воронежские экологические активисты уже несколько лет подряд проводят пикеты против добычи никеля в городе Воронеж, организуют проведение митингов, общественных обсуждений этой проблемы с участием ученых. Государство, по мнению докладчицы, должно обеспечить право граж-

дан на благоприятную окружающую среду, и общественные объединения как негосударственный элемент гарантирования этого основополагающего права нуждаются в поддержке государства: существует объективная потребность в партнерстве государства и объединений граждан, поскольку они связаны общими целями и интересами, для решения наиболее важных общественных проблем.

Магистр 2 курса **В. А. Фурин** посвятил свой доклад проблемам статуса российских соотечественников за рубежом. К сожалению, в отличие от ряда государств, где принципиальные вопросы защиты зарубежных соотечественников и соответствующие обязанности государств урегулированы на конституционном уровне (как, например, в Венгрии), в российской Конституции о зарубежных соотечественниках не сказано ни слова. Основы их правового статуса урегулированы Федеральным законом «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», который, однако, не решил всех проблем, связанных с защитой их прав. Проблема статуса соотечественников имеет непосредственную связь и с решением демографических проблем в самой России: создание необходимых условий для возвращения соотечественников из бывших республик Советского Союза – один из способов ее комплексного решения. Более 13 миллионов только русскоязычных бывших советских граждан оторвано от России. Аналогичная картина, пусть и в меньших масштабах, наблюдается и в отношении других коренных народов России. Таким образом, зарубежные соотечественники представляют собой значительный людской ресурс, который со временем может истощиться вследствие ассимиляции, в том числе утраты духовной, экономической, культурной связи, включая язык, самобытность, в отрыве от российской диаспоры и иных объединений, имеющих цель сохранить разностороннюю связь с Россией. Именно поэтому решение

проблемы правового статуса российских зарубежных соотечественников, способствующего решению названных проблем, должно быть максимально оперативным.

В заключение руководитель секции профессор **Н. В. Бутусова** подвела итоги работы секции, поблагодарила студентов за ин-

тересные выступления, пожелала дальнейших успехов на научном поприще и в память об этом важном событии в их жизни вручила книги членов кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ВГУ.

*Н. В. Бутусова,  
доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права*

## Обзор работы секции «Муниципальное право» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2018 г.)

11 апреля 2018 г. состоялось заседание секции муниципального права студенческой научной сессии юридического факультета, на котором с докладами выступили одиннадцать студентов. В работе секции приняли участие студенты гуманитарно-правового факультета Воронежского государственного аграрного университета, что уже стало доброй традицией проведения данных мероприятий. В своих выступлениях участники конференции рассматривали широкий круг вопросов, касающихся совершенствования правовых, территориальных, организационных основ местного самоуправления, иных проблем организации и деятельности муниципальной власти в Российской Федерации.

Выступление студента 3 курса **Д. Баркалова** было посвящено компетенции органов местного самоуправления в сфере транспорта. Он затронул исторический аспект организации муниципальных перевозок пассажиров, рассказал о двух подходах к организации транспортного обслуживания населения, а также уделил внимание проблемам совершенствования нормативно-правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере транспорта.

Студент 4 курса **О. Девятнин** в своем докладе рассмотрел современные тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Он отметил важность создания в России надлежащей правовой основы деятельности местного самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровне, поскольку государство объективно заинтересовано в развитии института местного самоуправления. Оно в силу своей природы выступает связующим звеном между населением и государственными структурами. Развитие

местного самоуправления содействует укреплению государства, снижению вероятности возникновения социальных напряжений, а также формированию адаптированной к местным особенностям экономики. Кроме того, для реализации позитивного потенциала местного самоуправления необходимы взаимные усилия как со стороны органов публичной власти, так и со стороны населения, что является одной из самых сложных проблем в настоящее время.

Выступление студентки 4 курса **А. Журавлевой** было связано с анализом способов избрания главы муниципального образования, и прежде всего нового варианта, появившегося в законодательстве в феврале 2015 г. В соответствии с новым порядком глава муниципального образования может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Это означает, что население практически отстраняется от выборов главы, а местное самоуправление по сути встраивается во властную вертикаль. Многие субъекты Российской Федерации закрепили именно этот вариант избрания главы муниципального образования в своих законах, что вызвало негативную реакцию в ряде городов, в частности Екатеринбурге. В настоящий момент прямые выборы глав сохраняются в небольшом количестве муниципалитетов, в их числе Новосибирск, Хабаровск, Анадырь, Абакан, Кемерово, Томск и Якутск.

Студент 3 курса **Д. Машков** в своем выступлении акцентировал внимание на трансформации понятия городского округа как вида муниципального округа. В течение 14 лет после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» городской округ определялся как городское поселение, которое не

входит в состав муниципального района, а в свою очередь городское поселение – это город или поселок, что по своей сути исключает возможность иметь местность городскому округу вне рамок города. И как следствие, виделось очень странным законодательное закрепление и существование такого словосочетания, как «городской округ», ведь правовая дефиниция указывала на невозможность его употребления.

Он отметил, что внесенные в 2017 г. поправки в законодательство о местном самоуправлении, с одной стороны, направлены в большей степени на закрепление и «подчеркивание» особенностей городского округа как вида муниципального образования. Новая дефиниция освобождает термин «городской округ» от его понимания отчасти через другой вид муниципального образования – городское поселение, и можно сказать, что даже освобождает от неких рамок закономерностей, которые присущи последнему. С другой стороны, имеющаяся возможность преобразования городского поселения в городской округ свидетельствует о необходимости существования взаимосвязи статусов городского поселения и городского округа для реализации соответствующего положения на практике.

Д. Машков негативно оценил процесс преобразования большинства муниципальных районов путем присоединения всех поселений, входящих в него, к тому или иному городскому округу, поскольку это негативно сказывается на местном населении этих поселений, лишенных статуса муниципального образования

Выступление студента 2 курса **Н. Плесенова** было посвящено проблеме пополнения доходной части местных бюджетов. Одним из основополагающих принципов местного самоуправления является его самостоятельность в решении вопросов местного значения, в том числе самостоятельность в экономической и финансовой сфере. Однако действующее законодательство не содержит

надлежащих гарантий самостоятельности муниципальной власти в сфере бюджетных отношений. На основе анализа законодательства Российской Федерации были выявлены основные недостатки, выражающиеся в ограниченности полномочий органов местного самоуправления в сфере налогообложения. Весьма узкий перечень местных налогов и сборов, закрепленный в Налоговом кодексе РФ, приводит к ослаблению собственной доходной базы местных бюджетов. Это, в свою очередь, вызывает необходимость увеличения межбюджетных трансфертов в местные бюджеты, прежде всего субсидий, что ведет к увеличению зависимости муниципальных образований от органов государственной власти, к искажениям принципа самостоятельности местного самоуправления в финансовой сфере.

Темой выступления студента 3 курса **А. Рябушенко** стала система правового регулирования статуса муниципального служащего. На сегодняшний день в Российской Федерации система правового регулирования муниципальной службы состоит из трех компонентов: федерального законодательства, закрепляющего основные принципы, понятия и подходы к муниципально-служебным отношениям, законодательства субъектов Российской Федерации о муниципальной службе, конкретизирующего положения федеральных законов, и правовых актов органов местного самоуправления. Однако оптимизация законодательных основ института муниципальной службы в целях повышения эффективности его деятельности по-прежнему остается актуальным вопросом современной юридической науки, законодательной и правоприменительной практики. Докладчик отметил ряд недостатков законодательства о муниципальной службе, а также озвучил предложения о возможных тенденциях и направлениях развития системы правового регулирования отношений в сфере муниципальной службы.

Большую роль Конституционного Суда Российской Федерации в деле защиты осно-



вополагающих идей и принципов местного самоуправления, закрепленных в Конституции РФ, отметила в своем выступлении студентка 2 курса **Е. Фролова**. Она рассмотрела наиболее значимые акты органа конституционного судебного контроля по вопросам местного самоуправления, подчеркнула актуальность сформулированных в них правовых позиций Конституционного Суда РФ.

Студент 2 курса гуманитарно-правового факультета ВГАУ **А. Титов** на примере городского округа город Воронеж проанализировал современные правовые и организационные особенности избрания главы муниципального образования местным представительным органом на основе конкурса. Автор уделил особое внимание анализу применяемых конкурсных процедур в форме собеседования и тестирования, выделив достоинства и недостатки каждой из них.

В фокусе исследовательского интереса студентки 2 курса **Е. Мяло** оказались актуальные на сегодняшний день особенности организации местного самоуправления в Челябинском городском округе. Ею были проанализированы основные тенденции и перспективы развития этого крупного городского округа с внутригородским делением, особенности финансово-экономического потенциала муниципалитета, достоинства и недостатки специфической муниципально-территориальной организации Челябинска.

Студентка 2 курса гуманитарно-правового факультета ВГАУ **В. Сатырь** посвятила свой доклад наиболее значимым проблемам

практической реализации принципа самостоятельности местного самоуправления в финансово-экономической сфере, предложила свое видение вариантов минимизации данных проблем и повышения финансово-экономического потенциала российских муниципалитетов в современных реалиях развития государства.

К научному анализу правового регулирования и процедурных особенностей публичных слушаний как эффективной формы муниципальной демократии обратилась студентка 2 курса гуманитарно-правового факультета ВГАУ **А. Фефелова**. Ею были затронуты наиболее актуальные организационные недостатки проведения процедуры публичных слушаний, напрямую влияющие на объективность принимаемых по их результатам решений, а также предложены возможные варианты коррекции правового регулирования организации публичных слушаний, в том числе в городском округе город Воронеж.

В заключение руководитель секции, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук **Т. М. Бялкина** поблагодарила участников конференции за содержательные и весьма актуальные в современных российских условиях развития местного самоуправления выступления, пожелала всем новых достижений в изучении муниципального права, а также успешной защиты курсовых и выпускных квалификационных работ в предстоящую сессию.

*Т. М. Бялкина,  
доктор юридических наук,  
заведующая кафедрой конституционного  
и муниципального права*

## Обзор работы секции «Конституционный процесс» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2018 г.)

9 апреля 2018 г. состоялось заседание секции «Конституционный процесс» (руководители секции: доцент Е. А. Бондарева, доцент Е. В. Сазонникова). В конференции с докладами выступили 12 студентов очной формы обучения бакалавриата и магистратуры.

На заседании были обсуждены многие ключевые темы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и представлено авторское видение выступающих по следующим вопросам: компетенция суда, обращения в суд, решения суда, влияние решений Европейского суда по правам человека на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по правам человека, а также развитие в решениях суда представлений о государственной политике в разных сферах жизни общества, защита судом конкретных прав и свобод человека и гражданина, его роль в реформировании законодательства и др. Очень активны были первокурсники, для многих из которых выступление на секции стало одновременно и защитой положений курсовых работ.

После докладов всем выступающим были заданы вопросы присутствующими на заседании иными участниками конференции и зрителями.

В докладе **А. В. Асеевой** «Институт гражданства в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации» кратко представлены конституционные предписания о гражданстве начиная с первых советских конституций. Затем автор подробно остановился на некоторых решениях Конституционного Суда Российской Федерации относительно гражданства. Особое внимание было уделено определению суда от 8 декабря 2015 г. № 2740-О «По жалобе Кухарева Олега Васильевича на нарушение его конститу-

ционных прав положениями ст. 12 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», статей 13 и 18 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации».

В докладе **А. А. Березина** на тему «Институт референдума в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации» проводится анализ различных научных подходов к характеристике правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу становления и развития института референдума в Российской Федерации. Автор выявляет тенденции обособления института референдума от других форм и механизмов осуществления публичной власти, а также ограничения применения референдума как механизма выработки и принятия властных решений. В докладе была дана авторская оценка требований, необходимых при формулировании вопроса, выносимого на референдум Российской Федерации, обстоятельств и ограничений, препятствующих его проведению, ставших предметом проверки в Конституционном Суде Российской Федерации, а также оценка мер, предпринятых судом с целью гарантирования соответствия принимаемых на референдуме решений действительной воле народа. Автор приходит к выводу, что генеральная линия Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу регулирования института референдума сводится к недопущению противопоставления воли народа воле федерального законодателя.

В докладе **В. П. Бирюковой** «Влияние решений Европейского суда по правам человека на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по правам человека» уделено внимание проблематике роли Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении взаимодействия

национальной и международной правовых систем. Автор подробно остановился на содержании и значении для правовой системы России постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части 4 статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

В докладе **Д. Э. Бычихина** «Защита прав и свобод человека Конституционным Судом Российской Федерации» была представлена такая составляющая компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как проверка конституционности закона, примененного в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. Автор привел примеры судебных правовых позиций для иллюстрации этого вида деятельности суда.

В докладе **А. И. Гросу** «Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации» был представлен исторический экскурс о деятельности Комитета конституционного надзора СССР. Затем студентка подробно остановилась на важных с ее точки зрения проблемах, существующих в сфере компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Было отмечено, что суд не может рассматривать вопросы соответствия Конституции Российской Федерации норматив-

ных правовых актов по собственной инициативе.

В докладе **В. Ю. Дмитриевой** «Критерии допустимости конституционной жалобы в России и зарубежных странах» были приведены наиболее распространенные формы обращений граждан в орган конституционного контроля в разных государствах, а также представлены критерии допустимости жалобы граждан в орган конституционного контроля в России.

Сделан вывод о том, что в российской практике можно использовать опыт Конституционного Суда ФРГ, который заключается в том, что при рассмотрении дел по индивидуальным жалобам граждан установлен широкий перечень поводов обращения (это могут быть действия или бездействие органов государственной власти и должностных лиц, в том числе принятие правовой нормы, закона, а также официальные действия, жалобы на судебные постановления, законы, административные акты).

Автор считает удачным опыт субъектов Российской Федерации, согласно которому критерии допустимости жалобы в конституционных (уставных) судах субъектов федерации являются более широкими. Например, не только закон, но и любой нормативный правовой акт субъекта федерации, примененный в конкретном деле, может быть рассмотрен на предмет соответствия Конституции Республики в составе Российской Федерации (Бурятия, Кабардино-Балкария, Коми, Марий-Эл, Татарстан).

В докладе **Е. Н. Ивановой** «Право гражданина на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации» были затронуты наиболее важные, по мнению студентки, проблемы, возникающие в процессе использования гражданами своего конституционного права на судебную защиту посредством обращения с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации. Автор привел примеры сфер общественных отношений, где нарушения прав граждан наиболее часто приво-

дят к их обращениям в Конституционный Суд Российской Федерации.

В докладе **Я. С. Климовой** «Толкование Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации» автор обратился к теме толкования Основного закона. Было дано определение толкования, рассмотрены стадии процесса толкования Конституции Российской Федерации. Автор считает, что право толкования Конституции отражает особое значение суда и выражает его авторитет в системе органов государственной власти Российской Федерации.

В докладе **И. Д. Колосковой** «Обращение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации» сделан вывод о том, что полномочие законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации по обращению в Конституционный Суд Российской Федерации включает возможности внесения: 1) запроса о соответствии Конституции Российской Федерации источников права, закрепленных в ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации; 2) запроса о толковании Конституции Российской Федерации (ч. 5 ст. 125 Конституции Российской Федерации); 3) ходатайства о разрешении спора о компетенции в соответствии с п. «б» и «в» ч. 3 ст. 125 Конституции Российской Федерации. Были приведены примеры обращений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации.

В докладе **Н. Н. Плотникова** «Право каждого на получение квалифицированной юридической помощи в конституционном

судопроизводстве» обращено внимание на проблематику представительства в конституционном процессе, названы субъекты, которые могут представлять стороны, раскрыты права представителей сторон.

В докладе **Е. С. Ряполовой** «Принципы государственного суверенитета в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации» автор раскрыл содержание понятия «государственный суверенитет», выделил принципы государственного суверенитета, известные современной политико-правовой теории, а также привел примеры решений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых так или иначе затрагивается проблематика государственного суверенитета.

В докладе **М. В. Сеницы** «Избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации» показана роль суда в развитии и совершенствовании избирательной системы России. Отмечено, что решения суда касаются всех без исключения стадий избирательного процесса, приведены примеры правовых позиций суда в решениях по конкретным делам, касающимся организации и проведения выборов в России.

Лучшими по итогам заседания секции были признаны доклады А. А. Березина (1-е место), В. П. Бирюковой (2-е место), И. Д. Колосковой (3-е место).

В заключение мероприятия участники конференции обменялись впечатлениями от встречи, сфотографировались. На память о проведенном научном мероприятии участникам были вручены буклет кафедры конституционного и муниципального права, изданный в преддверии 100-летнего юбилея юридического факультета ВГУ, книги по конституционному праву и номера журнала «Конституционализм и государствоведение».

*Е. В. Сазонникова,  
доктор юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права*

## Обзор работы секции «Конституционное право зарубежных стран» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2018 г.)

12 апреля 2018 г. состоялось заседание секции конституционного права зарубежных стран студенческой научной конференции юридического факультета, на котором выступили с докладами семь студентов. В докладах прозвучали выводы и суждения по наиболее интересующим студентов вопросам науки конституционного права: разработка и принятие новых конституций, реализация и защита прав и свобод человека и гражданина, правовой статус главы государства, деятельность омбудсменов, лоббизм в правотворчестве, деятельность молодежных парламентов.

**А. А. Калугина** (2 курс, научный руководитель – кандидат юридических наук, преподаватель И. И. Тюнина) осветила новое направление в процедуре разработки и принятий конституций – краудсорс конституция: чудо исландской демократии. Она остановилась на результатах исследования феномена современного конституционализма: создания Конституции Исландии 2012 г. Было охарактеризовано интересное явление, умалчиваемое мировыми СМИ. Доклад включал предысторию «посудной революции», связанной с экономическим кризисом в Исландии, описание выборов представительных органов (Национальной Ассамблеи и Конституционного Совета) для создания проекта конституции, краудсорсинга (доступа граждан к работе соответствующих органов через социальные сети), некоторые прогрессивные положения народного основного закона.

Выступление **А. М. Дворкиной** (2 курс, научный руководитель – преподаватель Т. В. Шелудякова) было посвящено правовому регулированию и деятельности омбудсменов в зарубежных странах. Интерес студен-

тов традиционно привлекает изучение института омбудсмена в зарубежных странах, так как в России существует необходимость повышать эффективность правозащитной деятельности омбудсменов на федеральном и региональном уровнях, что можно сделать на основе заимствования положительного опыта зарубежных стран. В докладе была обобщена практика деятельности омбудсменов в Аргентине, Португалии, Тайланде, отмечены наиболее часто подаваемые жалобы и охарактеризованы механизмы защиты прав граждан, используемые омбудсменами, сделаны выводы об их эффективности и возможности заимствования в России.

**Е. В. Маринцева** (2 курс, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева) охарактеризовала нормативные правовые акты Президента Республики Беларусь, их виды, юридическую силу, соотношение с иными актами. Ее выступление базировалось не только на основе изучения Конституции Республики Беларусь, но и на практическом исследовании содержания нормативных актов действующего главы государства. Это позволило сделать выводы о реализации компетенции Президента Республики Беларусь, сравнить его компетенцию с Президентом Российской Федерации. Особое внимание было уделено юридической силе актов главы государства, их соотношению с иными актами, способам разрешения коллизий при возникновении противоречий между актами Президента и иными нормативными правовыми актами.

**А. В. Парфенова** (2 курс магистратуры, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева) выступила на тему правового регулирования и реализации конституционного права на проведение публичных мероприятий в России и зарубежных странах. Она отметила, что до-

вольно часто изменялся Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в сторону усложнения процедуры согласования и проведения публичных мероприятий, ужесточения административной ответственности за его нарушение. В 2014 г. даже введена уголовная ответственность: Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен ст. 212.1 «Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования», конституционно-правовой смысл которой был уточнен Конституционным Судом Российской Федерации в 2017 г. в связи с рассмотрением жалобы И. И. Дадина. А. В. Парфенова предложила комплекс изменений законодательства: сокращение сроков подачи уведомления и создание единого возрастного ценза для участия граждан в публичном мероприятии в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», изменение административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства о публичных мероприятиях. В частности, предложено исключить ч. 2 ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающую привлечение к административной ответственности организатора мероприятия, в котором приняло участие большее количество граждан, чем им было указано в уведомлении, так как по данному факту трудно доказать вину организатора.

Выступление **М. И. Санникова** (2 курс магистратуры, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева) было посвящено защите социально-экономических прав и свобод человека в России и зарубежных странах. Особое внимание он уделил роли прокуратуры в защите прав граждан в связи с постоянно возрастающим количеством обращений граждан в прокуратуру, которое превышает количество аналогичных обращений за судебной

защитой. Подобная ситуация объясняется доступностью и оперативностью органов прокуратуры в вопросах защиты социально-экономических прав граждан. Он подчеркнул необходимость повышения эффективности реализации правозащитной функции прокуратуры на основе конституционной нормы о человеке, его правах и свободах как высшей ценности. В частности, предложил внести дополнения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», в котором для исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации закрепить необходимость составления акта проверки, в ходе которой выявлены нарушения законодательства.

**В. Г. Титов** (1 курс магистратуры, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева) охарактеризовал Молодежный парламент как представительный орган, показал результаты сравнительного исследования практики функционирования молодежных парламентов в России и зарубежных странах. Его выступление вызвало большой интерес и множество вопросов о том, кто может стать членом молодежного парламента Воронежской области, какова процедура отбора кандидатур, какие документы требуются. В. Г. Титов как член Молодежного парламента Воронежской области ответил на все вопросы и дал практические рекомендации по реализации права стать членом молодежного парламента. В результате сравнительно-правовых исследований и своей практической деятельности В. Г. Титов пришел к выводу, что для повышения эффективности учета интересов молодежи в законотворческой деятельности необходимо наделить Молодежный парламент Воронежской области правом законодательной инициативы в Законе Воронежской области «О Молодежном парламенте Воронежской области».

Выступление **И. Г. Федюнина** (1 курс магистратуры, научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент С. М. Бекето-

ва) было посвящено лоббизму в правотворчестве как форме реализации права граждан на обращение в органы государственной власти в зарубежных странах. Он отметил, что право на обращение как важное конституционное право необходимо не только для участия в управлении делами государства, но и для реализации других прав, а также их защиты. Правомерный лоббизм в правотворчестве можно рассматривать как форму обращения граждан в органы государственной

власти с целью учета их позиции при принятии важных государственных решений. В выступлении обобщено правовое регулирование лоббизма в США, Канаде, Франции, а также отмечены первые попытки создать правовые «рамки» данной деятельности в законах Краснодарского края и Ямало-Ненецкого автономного округа России. И. Г. Федюнин обосновал свою позицию о необходимости принятия Федерального закона «О лоббистской деятельности».

*И. А. Стародубцева  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права*

# 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 приложить 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 государственное управление»; «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 – четыре раза в год. Авторский экземпляр направляется автору за счет редакции.

При возникновении вопросов можно обращаться в редакцию по телефону: +7 (473) 220-83-78 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.

*Структура статьи (образец)*

УДК 342. 56

А. А. Иванова

*Воронежский государственный университет*

**ОБЪЕДИНЕНИЯ ГРАЖДАН КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ  
С ЖАЛОБОЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация:*

*Ключевые слова:*

**ASSOCIATIONS OF CITIZENS AS SUBJECTS OF THE RIGHT TO APPEAL  
WITH THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*Abstract:*

*Key words:*

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций<sup>1</sup>.

*Воронежский государственный университет*

*Иванова А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета*

*E- mail:*

*Тел.:*

*Voronezh State University*

*Ivanova A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department*

*E- mail:*

*Tel.:*

---

<sup>1</sup> См.: *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 135–136.

# 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](http://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: four 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) 220-83-78 or e-mail: [e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru); [sovolgavgu@mail.ru](mailto: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.