

# КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 1 (13). 2019

## 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

### НАШИ ПОЗДРАВЛЕНИЯ

#### КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

**Зражевская Т. Д.** Миссия уполномоченных по правам человека в организации общественного контроля как средство укрепления взаимодействия власти и гражданского общества в России.....6

#### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Андреев Н. Ю.** Циклы развития налогового законодательства и налоговый патриотизм .....11

**Бондарева Е. А.** Власть и бизнес: вопросы взаимодействия в современном государстве ..... 17

**Мальцев В. А.** Особенности правовых механизмов обеспечения различных видов безопасности в России и зарубежных странах ..... 27

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Бялкина Т. М.** О некоторых вопросах реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления.....36

**Соломаха Д. В.** Агломерация как территориальная модель межмуниципального сотрудничества .....44

**Судакова С. В.** Территориальное общественное самоуправление: актуальные особенности правового регулирования и отдельные тенденции развития на примере Воронежской области .....49

**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 20.03.2019.  
Формат 70×100/16.  
Усл. п. л. 7,3. Уч.-изд. л. 8,5.  
Тираж 100. Заказ 19

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, 2019  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2019

## СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

**Карташова М. Г.** Решения Конституционного Суда Российской Федерации: взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления..... 56

**Пожилых А. И., Щипановская В. Е.** Проблемы реализации права граждан на осуществление местного самоуправления ..... 65

**Попов В. А.** Актуальные проблемы реализации народовластия в сфере местного самоуправления (на примере нового порядка избрания главы муниципального образования)..... 69

**Цурган Т. Д.** К вопросу об обеспечении государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства ..... 76

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

**Бялкина Т. М., Судакова С. В.** Обзор заседаний научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» (октябрь 2018 г.) ..... 81

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования ..... 84

# CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 1 (13). 2019

## 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

### OUR CONGRATULATIONS

#### THE CONSTITUTIONAL MECHANISM OF ORGANIZATION OF STATE POWER

**Zrazhevskaya T. D.** Mission of the Commissioner  
for Human Rights in the organization of public control  
as means of strengthening of interaction of the power  
and civil society in Russia ..... 6

#### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Andreev N. Yu.** The cycles of development of tax  
legislation and tax patriotism ..... 11

**Bondareva E. A.** Power and business: issues  
of interaction in the modern state ..... 17

**Maltsev V. A.** Features of legal mechanisms  
for ensuring various security types in Russia  
and foreign countries ..... 27

#### LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Byalkina T. M.** About some questions of implementation  
of the constitutional right of citizens to implementation  
of local government ..... 36

**Solomaha D. V.** Territorial agglomeration as a model  
of inter-municipal cooperations ..... 44

**Sudakova S. V.** Territorial public self-government:  
current features of legal regulation and individual  
development trends on the example  
of the Voronezh region ..... 49

---

**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/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)

**STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW**

**Kartashova M. G.** Decisions of the constitutional court of the Russian Federation: interaction of Executive authorities of the Russian Federation and local authorities .....56

**Pozhilykh A. I., Shchipanovskaia V. E.** Problems of realization of the right of citizens to exercise local government .....65

**Popov V. A.** Actual problems of implementation of democracy in the sphere of local government (on the example of the new order of election of the head of the municipality) ..... 69

**Tsurgan T. D.** To the question of ensuring state support of small and medium-size enterprises ..... 76

**THE SCIENTIFIC LIFE**

**Byalkina T. M., Sudakova S. V.** Review of meetings of the scientific student circle of the Department of constitutional and municipal law "Constitutional reading" (october 2018)..... 81

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing .....84

---

## НАШИ ПОЗДРАВЛЕНИЯ



Редакция журнала поздравляет с юбилеем доктора юридических наук, профессора, Заслуженного юриста Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Воронежской области Татьяну Дмитриевну Зражевскую.

---

# КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

---

УДК 342.7

Т. Д. Зражевская

*Воронежский государственный университет*

## **МИССИЯ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК СРЕДСТВО УКРЕПЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ**

*Рассматривается правовое регулирование институтов гражданского общества в России на примере общественного контроля; обосновывается необходимость поддержки гражданского общества со стороны государства и роль в этом института омбудсмена. Ключевые слова: гражданское общество, общественный контроль, уполномоченный по правам человека, права человека, государственная поддержка, негосударственная некоммерческая организация.*

## **MISSION OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE ORGANIZATION OF PUBLIC CONTROL AS MEANS OF STRENGTHENING OF INTERACTION OF THE POWER AND CIVIL SOCIETY IN RUSSIA**

*Legal regulation of institutes of civil society in Russia on the example of public control is considered; need of support of civil society from the state and a role for it of institute of the ombudsman is proved.*

*Key words: civil society, public control, Commissioner for Human Rights, human rights, state support, non-state non-profit organization.*

Поступила в редакцию 15 декабря 2018 г.

Одним из важнейших элементов, влияющих на защищенность прав человека, является уровень развития гражданского общества, который складывается из многих составляющих. Это правовая грамотность, правосознание и гражданская активность населения; формирование различных негосударственных некоммерческих организа-

ций (ННО), их организованность; эффективность действия иных общественных институтов (общественных советов, палат); заинтересованность СМИ в объективном освещении социальных проблем и нарушений прав человека и др.

В настоящее время активно формируется правовая база, обеспечивающая взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества. Фе-

---

© Зражевская Т. Д., 2019

деральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ определил круг основных субъектов: общественные палаты, общественные советы, уполномоченные по правам человека в регионах. Регулирование системы общественных палат в России<sup>1</sup> дополнено Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».

Вместе с тем гражданскому обществу в России крайне важна поддержка его институтов и инициатив со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Во-первых, реализуется положение ст. 32 (ч. 1) Конституции России, которое закрепляет право гражданина участвовать в управлении делами государства.

Во-вторых, повышается эффективность функционирования государственных органов по защите прав человека в Российской Федерации посредством получения информации по каналам «обратной связи»; объективно оценивается реальная действительность в данной сфере.

В-третьих, вырабатывается системный подход в организации защиты прав и свобод человека и на всей территории Российской Федерации с использованием единых стандартов.

Уполномоченный по правам человека – это государственный институт, одной из задач которого является *содействие беспрепятственной реализации прав человека*. В русле решения данной задачи укладывается работа по развитию гражданского общества, которая создает условия, препятствующие нарушению прав граждан со стороны государственных и муниципальных органов. С позиции уполномоченного по правам человека для этого необходимо:

– расширять формы сотрудничества с различными институтами гражданского общества в целях повышения социальной активности населения по защите своих прав;

– оказывать организационную и методическую поддержку негосударственным некоммерческим организациям (ННО);

– повышать эффективность взаимодействия с государственными и муниципальными органами в вопросах стимулирования развития гражданского общества в регионе, поддержки социально-ориентированных ННО;

– принимать меры по расширению правозащитной проблематики в повестке дня областных органов власти;

– принимать участие в организации системы общественного контроля (в частности, в сфере ЖКХ);

– осуществлять медиацию между властью и обществом, доносить до власти общественное мнение;

– вести экспертную оценку нормативных правовых актов в процессе повседневного рассмотрения жалоб граждан и анализа правоприменительной практики с выработкой предложений по их улучшению;

– размещать результаты рассмотрения жалоб, аналитических и публицистических материалов в СМИ, в собственных изданиях, на интернет-площадках.

Одним из приоритетных направлений укрепления гражданского общества в России должно стать развитие института негосударственных некоммерческих организаций, направленных на реализацию общественного контроля деятельности органов власти и местного самоуправления, оказание социальной помощи, защиту природы и прав человека. Российское законодательство, регулирующее деятельность негосударственных некоммерческих организаций, допускает их создание в различных организационно-правовых формах для достижения любой не запрещенной законом цели, включая как взаимный интерес членов организации, так и общественную пользу. Постановление Правительства Российской Федерации № 713 от 23 августа 2011 г. «О предоставлении поддержки социально ориентированным неком-

мерческим организациям» утверждает структуру финансирования федеральной Программы и правила предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ поддержки ННО, а также проектов самих организаций; рекомендует органам власти субъектов РФ утвердить региональные программы их поддержки.

Задача уполномоченных по правам человека в регионе – инициировать правовое регулирование механизмов поддержки негосударственных некоммерческих организаций на подготовительном этапе, повышая тем самым социальный эффект.

В практике Уполномоченного было несколько кампаний поддержки конкретных ННО, когда чиновников приходилось длительное время убеждать в необходимости оказания им помощи, несмотря на существование соответствующего законодательства. Поэтому целесообразно законодательно установить «прозрачный» порядок включения некоммерческих социально ориентированных организаций в федеральные и региональные программы их поддержки. Контроль за деятельностью социально ориентированных некоммерческих организаций должен иметь место не только со стороны уполномоченных органов и организаций, но и со стороны институтов гражданского общества и граждан.

В соответствии с ФЗ от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» Уполномоченные по правам человека могут быть инициаторами общественных проверок и экспертиз. Кроме того, возможно участие в организации общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов и мониторинга деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

За последнее время наибольшее распространение приобрели формы специализированных совещательных, консультативных, координационных и экспертных органов (Советов), а также рабочих групп. В настоящее время они активно включились в процесс об-

суждения общегосударственных проблем: не только прогнозируют последствия решений властей, но и рекомендуют возможные альтернативы, выявляют тенденции в развитии страны, привлекая общественное внимание к наиболее острым проблемам.

Уполномоченным Воронежской области такая работа ведется в составе различных рабочих групп и общественных советов:

- рабочей группы при губернаторе по оказанию помощи обманутым дольщикам;
- общественного совета по контролю за комплексным освоением никелевых месторождений в Воронежской области;
- областной комиссии по помилованию;
- общественного совета при УФМС России по Воронежской области;
- общественного совета при УФСИН России по Воронежской области.

Такие общественные и экспертные площадки отличаются большей мобильностью, что крайне важно для получения оперативной обратной связи. Однако профессиональные, экспертные и общественные советы испытывают недостаток устойчивого финансирования, что делает их зависимыми от «заказчиков» в лице руководства государственных органов.

Перспективной формой является также организация мероприятий по обсуждению общественно значимых проблем в сфере прав человека. Организационная поддержка Уполномоченного может реально стимулировать проведение публичных слушаний, совещаний и круглых столов с участием государственных и общественных структур различных уровней по обсуждению и анализу проблемных вопросов сферы прав человека.

Публичные слушания призваны обеспечить свободный диалог органов власти и общества. Население в процессе обсуждения вопросов выражает коллективное мнение по общественно значимым вопросам, а органы власти выявляют общественное мнение, учет которого повысит легитимность принимаемых решений. Однако состояние правового

регулирования публичных слушаний является преградой для дальнейшего динамичного развития: отсутствует универсальный механизм порядка организации и процедур их проведения, а также учета результатов; внедрения информационных технологий в процесс подготовки и проведения слушаний («электронные публичные слушания»). Поэтому в литературе высказывается мнение о необходимости принятия Федерального закона «О порядке организации и проведения публичных слушаний в Российской Федерации». В Воронежской области эту сферу отношений регулирует закон от 27 ноября 2008 г. № 120-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области».

Таким образом, необходимо вырабатывать общие принципы и стандарты, нормативную, информационную и методическую базы государственной поддержки развития институтов гражданского общества. В этих целях «Стратегия Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016–2025 годы» предусматривает комплексное решение развития института общественного контроля как важного института гражданского общества. Поставлена задача – расширение субъектов и практик общественного контроля; совершенствование механизмов обратной связи между органами публичной власти и обществом. Ожидаемые результаты: наличие работающих субъектов общественного контроля во всех сферах жизнедеятельности и на всей территории Воронежской области; учет результатов мероприятий общественного контроля при оценке и планировании деятельности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления.

Пути и способы достижения ожидаемых результатов определены следующие:

1) разработка и закрепление в нормативных актах методической базы реализации установленных законом форм общественного контроля (мониторинг, проверка, экспер-

тиза) – механизмов содействия исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления в осуществлении общественного контроля и детализированных требований к его процедурам;

2) создание информационного ресурса «Общественный контроль» для размещения информации об актуальных социально значимых проблемах и нарушениях прав человека по различным направлениям и координации усилий субъектов общественного контроля в регионе;

3) повышение результативности существующих организаций, осуществляющих общественный контроль (Общественная наблюдательная комиссия, «ЖКХ контроль» и др.), за счет регулярной координации мероприятий с Уполномоченным по правам человека;

4) содействие процессу расширения практики и круга субъектов общественно-го контроля в основных сферах, в том числе выделение в областном и местных бюджетах расходов на государственную поддержку общественного контроля;

5) выработка системы организации и учета результатов при проведении общественных обсуждений и слушаний по вопросам, затрагивающим права человека.

6) разработка порядка включения общественных и некоммерческих организаций в оказание социальных услуг в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Объективно *институт уполномоченного по правам человека* становится одним из инструментов создания и развития системы общественного контроля, поскольку его миссия – выступать посредником между властью и обществом в интересах более полной реализации прав человека, контролируя деятельность структур государства и стимулируя процессы становления гражданского общества.

Уполномоченный видит реальную картину деятельности государственного аппарата, получая и анализируя информацию от

пострадавших граждан, от членов своих экспертных и общественных советов, из СМИ. Если различные люди жалуются на одни и те же нарушения в какой-то сфере или организации, это может говорить о сложившейся соответствующей негативной практике. При этом политическая и юридическая независимость уполномоченных по правам человека от исполнительной власти позволяет оценивать ее деятельность вне интересов системы.

Принятые в 2015 г. новые положения федерального законодательства, регламентирующие статус и деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (введенные Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ статья 16.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), предопределили новый этап в развитии этого института. Закрепление на федеральном уровне основ правового статуса региональных уполномоченных усилило гарантии их независимости, повысило эффективность работы и степень взаимодействия с органами власти. Новая правовая основа позволила также создать условия для повсеместного распространения этого института во всех российских регионах.

Вместе с тем эффективность деятельности региональных уполномоченных во многом определяется условиями, созданными

для них в каждом субъекте Федерации, и в первую очередь полноценной нормативно-правовой базой их функционирования. Законы о региональных уполномоченных приняты во всех 85 субъектах Российской Федерации. Однако неравные подходы в решении вопросов правового обеспечения статусных и организационных основ деятельности омбудсменов в субъектах Российской Федерации ставят жителей различных регионов, обращающихся к региональным уполномоченным, в неравные условия с точки зрения возможностей получения от них полноценной правозащитной помощи. Основной проблемой является отсутствие в федеральном законодательстве нормативного правового акта, регулирующего основы деятельности уполномоченных в субъектах РФ.

Для повышения эффективности использования института уполномоченных в целях формирования гражданского общества и содействия общественному контролю членами Совета Федерации внесен в Государственную Думу проект Федерального закона «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (№ 573725-7), в котором устанавливаются единые принципы организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, определена их компетенция и закреплены общие начала их взаимодействия с органами государственной власти и институтами гражданского общества.

<sup>1</sup> Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. С. 1277.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Зражевская Т. Д.**, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права, заслуженный юрист РФ

**Zrazhevskaya T. D.**, Commissioner for Human Rights in Voronezh Region, Doctor of Legal Sciences, Professor of the Constitutional and Municipal Law Department, Honored Lawyer of RF

E-mail: law@ingvio.ru  
Тел.: 8-910-749-57-75

E-mail: law@ingvio.ru  
Тел.: 8-910-749-57-75

УДК 336.22

**Н. Ю. Андреев**

*Воронежский государственный университет*

## **ЦИКЛЫ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И НАЛОГОВЫЙ ПАТРИОТИЗМ**

*Статья посвящена проблеме прохождения налоговой системы через определенные этапы развития. На поздних этапах возникает ряд проблем, в частности с налоговым патриотизмом. Далеко не всегда новые налоговые меры поддерживаются населением, что усложняет существование государства и влечет ряд трудностей.*

*Ключевые слова: налог, налоговое право, налоговый патриотизм, правосознание.*

## **THE CYCLES OF DEVELOPMENT OF TAX LEGISLATION AND TAX PATRIOTISM**

*The article is devoted to the problem of passing the tax system through certain stages of development. In the later stages there are a number of problems, in particular, with tax patriotism. Not always new tax measures are supported by the population, which complicates the existence of the state and entails a number of difficulties.*

*Key words: tax, tax law, tax patriotism, sense of justice.*

Поступила в редакцию 15 декабря 2018 г.

В ряде других своих работ мы пытались доказать, что российское налоговое законодательство проходит цикл, состоящий из четырех этапов. Каждый этап характеризуется постепенным упорядочением налоговой системы, вслед за которым следует нарастание налогового бремени и политической напряженности (Смута, Первая мировая война, перестройка). Налоговая система ломается вместе с государством, после чего начинает отстраиваться заново, так как это вызывается объективной необходимостью укрепления государственности. Оказывается, что никакой режим не в силах отказаться от налогообложения в тех или иных формах. Происхо-

дит восстановление налоговой системы, которая завершается новым разрушением. Существует тесная связь и взаимозависимость общегосударственных, политических и налоговых проблем. Государственные проблемы, требующие всё большего налогового бремени на налогоплательщиков, значительно усложняют все остальные проблемы, включая налоговые.

Указанные выше этапы характеризуются также постепенным нарастанием объема прав государства в сфере налогообложения. Постепенно они перерастают во вторжение в частную жизнь налогоплательщиков и, в некоторых случаях, конфискацию имущества. Крах налоговой системы вызывает уменьшение участия государства, снижение объе-

---

© Андреев Н. Ю., 2019

ма прав в установлении и взимании налогов. Постепенно объем прав нарастает – и вскоре происходит крах государственной системы в целом и налоговой системы в частности.

По нашему мнению, большую роль в стабильности налоговых правоотношений, налоговой системы и всей государственности в целом должны играть принципы названных образований, и в первую очередь, принцип запаса прочности. Налоговая система должна быть построена так, чтобы население нашей страны могло выдерживать дальнейшее повышение налогов. В число принципов можно включить такую эффективность налогового законодательства, при которой бюджет будет своевременно пополняться и получать средства больше, чем того требуют государственные нужды. Постоянно должен создаваться некоторый запас, который станет страховкой на случай появления непредвиденных политических проблем. После того как бюджет истрачивает свой запас, к делу непосредственно подключается налоговое законодательство, увеличивающее налоговое бремя. Предлагаемое увеличение не должно достигать предела до решения иных государственных проблем. Иначе существенным образом возрастет риск для всей государственной системы.

Прочность налоговой системы зависит от признания налогового права, а также от действий государства и его органов по «закручиванию гаек», т. е. усилению налогового бремени (как фактического, так и психологического, которое зависит от мнения населения о тяжести или легкости такого бремени), от установления и поддержания формального равенства налогоплательщиков, а также от интересов налогоплательщиков. В том случае, если интересы налогоплательщиков серьезным образом нарушаются, и более того, эти налогоплательщики формируют представительные органы власти, имеют влияние на средства массовой информации (как это имело место в предфевральские дни), может возникнуть политический кризис. Он будет либо

преодолен, либо обретет форму восстания, революции. Эта революция сметет налоговую систему, которую придется создавать с нуля.

Все указанные проблемы: проблема смены этапа развития налогового законодательства, проблема налогового бремени, признания налогового права, интересов налогоплательщиков, проблема формирования системы налогового администрирования – всё это ярчайшим образом проявилось в эпоху революции и Гражданской войны в России, которую мы постараемся проанализировать сквозь призму этих проблем.

Кажется, только самые строгие позитивисты готовы признавать зависимость эффективного применения права исключительно от качества нормативного текста<sup>1</sup>. Мы не отрицаем важности юридической техники для реализации нормы права, но и не поддерживаем ее абсолютизации. Более того, для ряда отраслей качество нормативного материала может несколько отойти на задний план по сравнению с иными обстоятельствами.

Использование самого широкого спектра средств является, как нам кажется, необходимым для эффективного действия налогового права, а точнее, для обеспечения исполнения налогового обязательства. Налоговое право как подотрасль сформировалась вокруг единственного института – налогов и сборов. Этот институт следует считать искусственным в том смысле, что целиком и полностью установлен государством и не существует в «естественной среде». Кажется, ни один человек не посчитает возможным уплатить денежную сумму в качестве налога, который еще не был даже придуман государством<sup>2</sup>. Следовательно, эффективность налогового права в конечном итоге имеет вполне объективный показатель: сумму собираемых налогов. Доктрина, а вслед за ней текст ч. 1 ст. 8 Налогового кодекса, отразили важную функцию налога – финансовое обеспечение деятельности государства и (или) муниципальных образований. Тем самым взимание налогов прямым образом отражается на воз-

возможности для публично-правового образования реализовывать свои полномочия, т. е. просто существовать.

Более того, мы полагаем, что в определенный момент государство начинает обеспечиваться по большей части только благодаря налогам. Подобная связь проявляется на определенной стадии развития государства. Последнюю мы определяем как «налоговое государство». Для публично-правового образования имеется три основных способа обеспечить себя финансовыми ресурсами: 1) экспроприация (у противников или собственного населения); 2) налоги; 3) денежная эмиссия. Займы, на наш взгляд, хотя и обладают определенной ценностью, но могут служить только вспомогательным средством: долгое время посредством них существовать нельзя. Кроме того, уплату займов необходимо чем-то обеспечивать, выискивать ресурсы, что снова указывает на три приведенных способа пополнения казны.

Тому или иному пути аккумуляции финансовых ресурсов соответствует стадия развития государства. Так, например, становление Древнерусского государства как минимум до Ярослава Мудрого – это государство экспроприаторское. Значительную часть средств для обеспечения верхушки удавалось добыть во время походов на соседние государства, в первую очередь – Византию. Налоги существовали в основном в виде дани, которой облагались покоренные племена. Например, о князе Олеге сказано: «И многи ины страны притяжа к Руской земле и дани взложи на них»<sup>3</sup>. Дань здесь выступала и как символ подчинения, и как средство обеспечения ресурсами.

Уменьшение возможности для экспроприации и расширение перечня постоянных затрат для государства повлекло за собой необходимость поиска ресурсов внутри Руси. Это естественным образом привело к распространению налогообложения практически на все население, а не только недавно покоренные племена. В редких случаях наше государ-

ство пыталось обеспечить свои потребности в основном за счет эмиссии. Так было, например, в годы медной реформы Алексея Михайловича, использовавшего дешевую медную монету как эмиссионное средство пополнения казны, или в годы Первой мировой войны. Результаты были плачевны: Медный бунт, инфляция, угроза для существования страны или вовсе ее распад (что и произошло во время Первой мировой).

Кажется, сейчас только одному государству в мире удалось шагнуть на третью стадию – эмиссионную: речь идет о Соединенных Штатах. Долги американского правительства зависят в основном от ФРС, т. е. американцы, по сути, продают долги сами себе. А это просто один из способов денежной эмиссии. Исторические процессы, связанные с постоянно включенным американским печатным станком, еще далеки от завершения, поэтому сложно судить, насколько долго США удастся оставаться на третьей стадии развития.

Данный экскурс позволяет понять важность налогов. Будучи основой, на которой держится государство, они требуют как минимум стабильности, а в лучшем случае – постоянного роста отчислений. В ином случае государство просто не будет способно обеспечивать постоянно множасьщиеся потребности. Так, даже в XIX в. налоговеды подчеркивали, что затраты страны по сравнению с XVII–XVIII вв. невообразимо расшились. Что говорить о разнице между XIX и XXI столетиями.

Конечно, можно говорить о необходимости применять различные экономические средства, которые позволили бы поднять доходы населения, а значит, и сумму уплачиваемых ими налогов. Наконец, можно изменять ставку налогообложения. Однако, во-первых, экономика не сводится только к набору налоговых или «рыночных» реформ. Во-вторых, изменения ставок и прочие механизмы хороши, но длительного и существенного эффекта дать они не могут. В какой-то момент снова потребуются поднимать ставки либо переключать

дывать их на широкие слои населения. Так, например, понижение подоходного налога в Соединенных Провинциях сопровождалось расширением перечня косвенных налогов и повышением их размера<sup>4</sup>. Что касается современной России, то есть признаки того, что даже понижение ставки подоходного налога до тринадцати процентов с последовавшим небольшим увеличением поступлений себя исчерпало. Введение прогрессивной ставки, активно обсуждаемое, также может не дать эффекта наполненной казны: физические лица просто будут стремиться снизить налоговое бремя различными способами.

Кроме того, увеличение ставки может повлиять на настроения владельцев и руководства корпоративного сектора, что также повлечет и изменение поступлений от корпоративных налогов. Почувствовав, что «наступают тяжелые времена», владельцы бизнеса могут изменить местоположение, в ряде случаев даже перебазировав производственные мощности или структуры по предоставлению услуг.

Напротив, на владельцев и руководство компаний можно также влиять различными средствами, не связанными с уменьшением ставок. Подобное воздействие должно быть направлено, в первую очередь, на формирование налогового патриотизма. До настоящего времени единого понимания того, что включать в это понятие, не сложилось. Так, Я. Ю. Глуховски связывает налоговый патриотизм с тем, что налогоплательщик ставит благо своей страны «выше собственных интересов», с бескорыстным поведением «ради общего благополучия»<sup>5</sup>. По нашему мнению, налоговый патриотизм можно считать готовностью нести соответствующее налоговое бремя для поддержки своего государства. Отсутствие такого желания или индифферентное отношение к наполнению бюджета страны следовало бы назвать налоговым космополитизмом. Человек, налогового патриотизма лишенный, сочтет возможным поменять место жительства и гражданство для

того, чтобы уменьшить свое налоговое бремя. Другие же лица, не имеющие возможности смены гражданства, предпочтут, условно говоря, «внутреннюю эмиграцию», т. е. будут всеми возможными способами уклоняться от уплаты налогов или минимизировать размер отчислений.

При этом фактический размер налогового бремени может не браться во внимание плательщиками (потенциальными плательщиками). Так, например, сейчас в России установлена одна из самых низких налоговых ставок на доходы физических лиц, что не мешает значительному числу резидентов стремиться к минимизации даже сравнительно небольшой суммы. Многие просто не считают возможным заявлять все получаемые доходы, например, от сдачи внаем жилого помещения или от услуг и работ, оказанных и выполненных через сеть Интернет (копирайтинг, рерайтинг, сайтостроение). Одни, возможно, не понимают или не признают важность налогов и налогового права для существования и развития государства. Другие скорее не желают давать средства государству и готовы к налоговой оптимизации вплоть до смены места жительства, лишь бы уменьшить размер уплачиваемых налогов.

Подобные действия могут свидетельствовать в том числе о недостатке налогового патриотизма. Но имеется ли возможность сформировать налоговый патриотизм и противодействовать налоговому космополитизму? Я. Ю. Глуховски полагает, что единственный способ сформировать налоговый патриотизм<sup>6</sup> – «создать более благоприятную и стабильную налоговую систему»<sup>7</sup>.

Мы уверены, что построение такой системы (исключительно позитивистский подход) не единственное средство, даже не самое главное. Чтобы найти иные, потребуется привлечь достижения современной теории права, в частности коммуникативного правового понимания. Одной из важных его идей является большая роль легитимации, т. е. признания права. А она, в свою очередь, имеет связь

с налоговым патриотизмом (какого характера эта связь, мы попытаемся показать в конце данной работы).

Норма права есть правило поведения, которое признается со стороны субъекта, а значит, «фактическим» источником права является такой акт, который признан «всеобщим сообществом в качестве легитимного (правомерного) источника права»<sup>8</sup>.

Для государствоведения практически применимыми являются идеи коммуникативной теории права о необходимости легитимации нормативного акта как условия его реализации. Легитимность позитивного права можно определить как «признание позитивного субъектами права в качестве законных, принятие личностью, социальными группами и обществом в качестве правил поведения»<sup>9</sup>. Г. В. Мальцев оставил ценное замечание по поводу легитимации: он полагал, что государство для легитимации нового закона находит «более убедительное ценностное оправдание»<sup>10</sup> нормативного акта. При этом исследователь полагал, что добиться легитимации очень сложно, хотя куда проще обеспечить просто общее согласие граждан по поводу одобрения действующих норм<sup>11</sup>. Нам представляется, что вносить подобные

различия неправильно. Нельзя одно явление, т. е. признание текста закона обязательным, принимать за два разных, так как легитимность (результат признания) и есть указанное Мальцевым «общее согласие», одобрение народом соответствующего нормативного текста.

Практически важной идеей является как раз необходимость легитимации, признания права. Далеко не всегда граждане могут следовать даже хорошо составленному нормативному акту: его просто не будут считать источником права. К сожалению, указанное обстоятельство забывается исследователями действующего законодательства, использующими только позитивистский подход. Коммуникативный подход дает возможность оценить нормативный акт с точки зрения возможности его признания<sup>12</sup>. Правда, необходимо учитывать множество аспектов, особенно культурный и психологический. Но, как и в случае с культурологией налогового права<sup>13</sup>, вполне возможно обеспечить систему государственного воздействия для легитимации: работа через средства массовой информации (телеканалы, интернет-площадки), изложение акта понятным языком и т. д.

<sup>1</sup> Подробнее о новых подходах к эффективности правового регулирования см.: *Варламова Н. В.* Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции // *Известия высших учебных заведений. Правоведение.* 2009. № 1. С. 212–232.

<sup>2</sup> Имеется, правда, иная точка зрения на соотношение государства и налогов. Так, А. В. Демин отстаивает идею о существовании налогов задолго до формирования государства. В соответствующем месте мы уже попытались опровергнуть эту идею. См.: *Демин А. В.* Полемические заметки о предистории налогов и налогообложения // *Финансовое право.* 2010. № 5. С. 24; *Андреев Н. Ю.* О некоторых вопросах соотношения государства и налогов // *Право и государство: теория и практика.* 2012. № 3. С. 92–98.

<sup>3</sup> *Летописный свод, именуемый Патриаршей или Никоновской летописью* / предисл. Б. М. Клосса. М., 2000. С. 15.

<sup>4</sup> См., например: *Бродель Ф.* Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв. Т. 3. *Время мира.* М., 2007. С. 196–197.

<sup>5</sup> *Глуховски Я. Ю.* Налоговый патриотизм // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право.* 2016. № 1. С. 187–188.

<sup>6</sup> По крайней мере, это следует из выводов в статье самого исследователя.

<sup>7</sup> *Глуховски Я. Ю.* Указ. соч. С. 195.

<sup>8</sup> Поляков А. В. Что есть право? // Поляков А. В. Коммуникативное правопонимание : Избранные труды. СПб., 2014. С. 160–161.

<sup>9</sup> Денисенко В. В. Легитимность как характеристика сущности права. М., 2014. С. 15.

<sup>10</sup> Мальцев Г. В. Социальные основания права. М., 2007. С. 766.

<sup>11</sup> См.: там же. С. 767.

<sup>12</sup> См., например: Денисенко В. В. Теория правового регулирования в отечественной науке : поиск новой методологии // Вопросы правоведения. 2014. № 4. С. 70–85.

<sup>13</sup> См., например: Андреев Н. Ю. Влияние налогового права на культуру // Человек в глобальном мире : материалы Междунар. науч. конф. / под ред. Н. В. Бутусовой, И. Ананиева. Воронеж, 2015. С. 291–294.

*Воронежский государственный университет*

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

*E-mail: 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*

*Tel.: 8-920-401-17-86*

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

## ВЛАСТЬ И БИЗНЕС: ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

*Рассматриваются публично-правовые функции субъектов предпринимательской деятельности, вопросы взаимной ответственности государства и бизнеса через призму конституционного принципа свободы экономической деятельности. В результате анализа решений Конституционного Суда РФ выявлены особенности реализации и защиты указанного принципа в современной России, определена система показателей баланса публичных и частных интересов в данной сфере.*

*Ключевые слова: взаимодействие власти и бизнеса; свобода экономической деятельности; бизнес-сообщество; правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации; баланс публичных и частных интересов в экономической сфере.*

## POWER AND BUSINESS: ISSUES OF INTERACTION IN THE MODERN STATE

*The public law functions of business entities, the mutual responsibility of the state and business are considered through the prism of the constitutional principle of freedom of economic activity. As a result of the analysis of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the peculiarities of the implementation and protection of this principle in modern Russia were revealed, a system of indicators of the balance of public and private interests in this area was determined.*

*Key words: interaction of government and business, freedom of economic activity, business community, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, balance of public and private interests in the economic sphere.*

Поступила в редакцию 17 ноября 2019 г.

Становление, институционализация и развитие рыночных отношений в России в постсоветский период выявили потребность совершенствования модели взаимодействия органов публичной власти и предпринимательских структур. Отсутствие разработанной стратегии взаимодействия бизнеса и власти создает плодотворную почву для развития коррупции в бюрократическом аппарате, криминализации бизнеса и иных нега-

тивных процессов в жизни российского общества. Происходящие глубокие перемены в экономической жизни страны одной из приоритетных задач ставят сбалансированность интересов Федерации и ее субъектов. В связи с этим оценка сложившейся экономической ситуации, определение дальнейшей перспективы развития экономической системы в России на федеральном и региональном уровнях становятся объектом пристального внимания представителей различных общественных наук.

---

© Бондарева Е. А., 2019

На формирование экономической политики государства на конкретном историческом этапе (прежде всего в части объема конституционно-правового регулирования) оказывают влияние ряд факторов, к числу которых можно отнести:

- национальные приоритеты развития в различных сферах жизнедеятельности общества (политической, социальной, культурной, военной и др.);

- пределы вмешательства или ограничения свободы экономической деятельности, договора;

- готовность органов публичной власти, бизнес-сообщества, различных институтов рыночной экономики и гражданского общества к реализации и защите положений правовой политики;

- закрепление в конституционном законодательстве принципов правовой политики.

Переход к информационному обществу также накладывает отпечаток на процесс трансформации форм участия субъектов предпринимательской деятельности в определении направлений экономической политики государства. Сегодня в стране активно формируются институты так называемой «электронной демократии», предполагающие повышение степени участия граждан, их объединений в жизни общества и государства с использованием информационно-коммуникационных технологий (обсуждение законопроектов, оценка регулирующего воздействия, общественный контроль, электронное голосование и др.).

Из принципов, закрепленных в главе I Конституции России в качестве основ конституционного строя, принципы рыночной экономики представляют для современной России с учетом ее исторического развития наибольшую сложность для их правового определения и реализации.

Нельзя отрицать, что с момента принятия Конституции России в декабре 1993 г. в стране были предприняты определенные шаги по претворению указанных принципов в жизнь,

особенно в части создания формальной системы регулирования экономических отношений, например, помимо государственного сектора возник частный, частно-государственный, сформировалась нормативно-правовая база, минимально необходимая для функционирования рынка. С переменным успехом создается юридический механизм разрешения экономических споров, совершенствуется и расширяется сфера применения института судебного (конституционного) нормоконтроля. Указанные обстоятельства, наряду с благоприятной ценовой конъюнктурой на рынке энергоносителей, позволили добиться экономического роста в середине 2000-х гг., стать частью мировой экономической системы (например, участником ВТО). В лице Основного закона Россия приобрела правовой фундамент, который обеспечил целостность и суверенитет страны не только в политическом смысле, но и экономическом. Следует согласиться с мнением В. Д. Зорькина о том, что на основе Конституции России 1993 г. страна сумела пройти сложнейшие годы масштабных трансформаций и не ввернуться в хаос нескончаемых конфликтов регионов, властей, идеологий, не обрушить общество и не потерять государственность<sup>1</sup>.

Спустя четверть века после закрепления на конституционном уровне основ рыночного хозяйства в России в должной мере не сформировались предпосылки для перехода к более высокой инновационной стадии экономического развития, что объясняется в том числе диспропорциями в структуре экономики, ее энергосырьевой ориентацией, неразвитостью конкуренции, низким уровнем инвестиций в науку, инновации и образование, высокой степенью износа основных фондов, низкой производительностью труда. Экономический рост в основном обеспечивается за счет продажи на мировом рынке сырьевых продуктов. Вместо создания эффективного рынка фактически используется перераспределение государством доходов для выполнения его растущих социальных обязательств.

Между государством, обществом и бизнес-структурами возник и до настоящего времени не разрешен конфликт, сущность которого заключается в несоординированности их целей, публичных и частных интересов. Причина данного конфликта – отсутствие процессуальных норм, устанавливающих порядок согласования данных интересов, механизма эффективного взаимодействия власти и бизнес-сообщества по реализации субъектами предпринимательской деятельности публично-правовых функций, а государством обязанностей по созданию соответствующих благоприятных условий хозяйствования.

В процессе формирования института основ экономического строя возникли новые тенденции развития конституционного законодательства.

Одной из них является глобализация, в орбиту которой оказались вовлечены государственно-правовые отношения, складывающиеся во всех сферах общественной жизни.

«Интеграционные процессы проявляются в укреплении экономических и политических позиций различных объединений, в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными процессами. Мировая экономическая система превращается в совокупность мощных систем, активно взаимодействующих друг с другом. Сегодняшнее усиление межгосударственной интеграции ведет к тому, что общие экономические процессы перешагивают национальные границы, формируют новые социально-экономические задачи, связанные с обороной, экологией, защитой прав и свобод граждан и их объединений»<sup>2</sup>.

Данное обстоятельство обусловило необходимость разработки доктринальных, концептуальных положений, в которых должны закрепляться принципы и механизмы гармоничного соотношения международных документов, законодательства федерации и ее субъектов.

К числу таких документов в исследуемой сфере следует отнести, например, Страте-

гии национальной<sup>3</sup>, экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года<sup>4</sup>, Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>5</sup>, Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>6</sup>, Стратегию развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года<sup>7</sup> и ряд других.

Любое государство, ставящее целью получение от глобализационных процессов максимальной выгоды, должно проводить сбалансированную рациональную политику в различных сферах.

Социально-экономическая сфера, как никакая другая, крайне остро реагирует на несоблюдение баланса интересов: бизнеса и власти, труда и капитала, мелкого и крупного предпринимательства, наемных работников и работодателей, нуждающихся в социальной помощи и трудоспособного населения и т. д.

Государство имеет конституционную обязанность государственного содействия, государственного стимулирования предпринимательской деятельности, поскольку недостаточно только провозглашения экономических прав, установления механизмов их защиты, важна многосторонняя, продуманная политика государства.

Установление и развитие баланса между свободой рыночной экономики и необходимостью воздействовать на распределительные процессы осуществляется с целью достижения социальной справедливости, сглаживания социального неравенства.

Согласованность политических и экономических процессов, а следовательно, и взаимодействие соответствующих властей является важнейшим условием развития общества.

Одним из направлений развития гражданского общества в России является наметившаяся активность и влияние государства в различных сферах общественной жизни, в том числе в рамках правотворческого про-

цесса, что предполагает создание действенных каналов влияния граждан, их объединений, делового сообщества на подготовку, обсуждение и принятие решений, затрагивающих их права, свободы, законные интересы.

В современных условиях во взаимодействии бизнес-структур и власти не в полной мере реализуется принцип социального партнерства, государственные органы начинают конкурировать с предпринимателями, выполнять их функции, либо бизнес берет на себя обязательства органов власти.

Конституционные принципы выполняют функции интеграции общественных отношений и аккумуляции наиболее важных социально значимых явлений и процессов жизни общества<sup>8</sup>. Объективный характер конституционных принципов, их взаимообусловленность с закономерностями общественного развития предопределяет объем и направления конституционного регулирования экономики в рамках конкретных социально-экономических условий.

*Конституционные принципы основ экономического строя* – это обладающие высшей степенью определенности фундаментальные устои экономического развития общества, которыми должны руководствоваться органы государственной власти при выработке политики в соответствующей сфере и принятии конкретных экономических решений.

Действующая Конституция Российской Федерации (ст. 8, 34, 74, 75) закрепляет следующие общие принципы регулирования рыночных отношений, позволяющих сформировать понятие конституционного института основ экономического строя: единства экономического пространства; свободы экономической деятельности; многообразия и равенства различных форм собственности; поддержки конкуренции и ограничения монополистической деятельности.

Свобода экономической деятельности является основополагающим конституционным принципом рыночной экономики, непременным условием ее роста и развития.

Без нее невозможно функционирование механизмов хозяйственной инициативы, конкуренции, развитие предпринимательства. В настоящее время не выработан единый подход к определению смысла, вкладываемого в понятие свободы экономической деятельности, к критериям и пределам ее ограничения, что затрудняет разработку стратегий и программ поддержки предпринимательства.

Фактическое отсутствие стратегии правотворческой деятельности, связанной с реализацией экономической функции государства по вопросам обеспечения свободы предпринимательской деятельности, на практике влечет многочисленные законодательные противоречия, что негативно сказывается на эффективности конституционного контроля в России и ее субъектах.

Научное обеспечение законотворчества в сфере правового регулирования свободы экономической деятельности, границ взаимодействия государства в лице органов публичной власти и бизнес-сообщества с соблюдением баланса публичных и частных интересов в условиях открытой экономики и санкционных процессов является наиболее сложным и многоаспектным.

Признание и гарантирование свободы экономической деятельности – необходимый элемент конституционно-правового регулирования экономических отношений, лежащий в основе экономических прав личности, присущих обществу, в котором функционирует рыночная экономика.

Свободу экономической деятельности следует рассматривать в нескольких аспектах.

*Во-первых*, это свобода выбора формы и вида экономической деятельности, в том числе предпринимательской.

*Во-вторых*, это описание прав и возможностей, которыми наделяются частные лица (граждане и организации) в разрезе свободы распоряжения своими способностями и самостоятельности принятия ими решений в сфере хозяйствования. Свобода экономи-

ческой деятельности в таком контексте тесно переплетена с перечисленными во второй главе Конституции России экономическими правами, в том числе: право выбирать род деятельности или занятий (ст. 37), право на объединение (ч. 1 ст. 30), право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35), использовать имущество для целей предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34) и др.

Данные аспекты проявления свободы экономической деятельности нашли свое отражение в позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

Граждане самостоятельно определяют сферу своей экономической деятельности, осуществляют ее в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами, используя свое имущество с учетом конституционных гарантий права собственности и поддержки государством добросовестной конкуренции, выбирают экономическую стратегию развития бизнеса. Свобода экономической деятельности – это в том числе «свобода принятия стратегических экономических решений, принимаемых общим собранием акционеров и советом директоров»<sup>9</sup>.

Собственность, будучи цивилизованной материальной основой и выражением свободы общества и личности, не только является необходимым условием свободного осуществления экономической деятельности, но и гарантирует как реализацию иных прав и свобод человека и гражданина, так и исполнение обусловленных ею обязанностей, а право частной собственности как элемент конституционного статуса личности определяет, наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами человека и гражданина, смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием<sup>10</sup>.

*В-третьих*, свобода экономической деятельности рассматривается как универсаль-

ный принцип, объединяющий такие принципы, как свобода договора, защита от недобросовестной конкуренции, свободное объединение для совместной экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств.

Орган конституционного контроля отметил, что конституционным критерием соотношения между свободой экономической деятельности и обязанностью государства установить правовые основы единого рынка служат конституционные принципы, в силу которых Российская Федерация является правовым государством с социально-ориентированной рыночной экономикой<sup>11</sup>. Принципом свободы экономической деятельности, провозглашенной Конституцией России в качестве одной из основ ее конституционного строя, предопределяются конституционно гарантируемые правомочия, составляющие основное содержание права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, которое реализуется гражданами в индивидуальном порядке либо совместно с другими лицами, в том числе в качестве учредителей (участников) коммерческой организации<sup>12</sup>.

Иными словами, конституционное закрепление экономической свободы выходит за рамки гарантирования отдельных правомочий личности (т. е. юридической интерпретации свободы реализации личного интереса), приобретая более широкое значение. В связи с этим В. И. Крусс полагает, что экономическую свободу необходимо рассматривать не только как конституционный принцип, но и как общее, «родовое» понятие в системе научной классификации основных правомочий личности<sup>13</sup>.

Указанное широкое понимание конституционно закрепленной свободы экономической деятельности позволяет нам рассматривать данный принцип в его взаимодействии и сущностном единстве с другими конституци-

онными принципами. Данная свобода может быть рассмотрена как основа конституционного закрепления таких притязаний, как свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной экономической деятельности, выбор рода деятельности и профессии, объединение по экономическим интересам, научное, техническое творчество, которые обеспечиваются с помощью государственных гарантий в виде обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции.

*В-четвертых*, свобода экономической деятельности – это выявление принципов и границ публично-правового регулирования в экономической сфере<sup>14</sup>, предусматривающих оптимальную защиту частных и публичных интересов (частный интерес – свобода договора, конкуренция, защита собственности, высокая прибыль, а публичный – обеспечение мира и безопасности, покрытия государственных расходов, стабильное экономическое развитие, сбалансированности прав и обязанностей всех категорий населения).

*Конституционный принцип свободы экономической деятельности* можно определить как гарантию государства на свободное использование лицом (физическим, юридическим) своего трудового или делового потенциала, определенную степень невмешательства государства в производство, распределение, обмен или потребление товаров и услуг в соответствии с необходимым для граждан и коммерческих организаций уровнем защиты и свободы выбора формы и вида экономической деятельности.

Закрепление свободы экономической деятельности в качестве одной из основ конституционного строя в России призвано, прежде всего, обозначить отказ от государственного планирования хозяйственной деятельности и охарактеризовать новые явления в экономической сфере жизни общества, которые провозглашены базовыми конституционными

ценностями. В сочетании с правом частной собственности данная свобода является собой главный антипод тоталитарной государственной экономики с ее плановой и административно-командной системами.

Отметим в связи с этим, что закрепление в Конституции России экономической свободы в качестве основы конституционного строя подразумевает общую обязанность государства по реализации этого принципа в рамках проведения административной реформы (устранение излишних административных барьеров в экономике), создания институциональной и законодательной инфраструктуры рыночных отношений. Обеспечение свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда, добросовестной конкуренции зачастую рассматриваются как основные направления деятельности государства в рамках общей задачи создания рыночного хозяйства. Конституционный принцип свободы экономической деятельности приобретает важнейшее публичное значение, определяя содержание государственной экономической политики и учреждая направление государственного и общественного развития в целом. Это означает, что в рамках переходного периода экономическая свобода не только не предполагает самоустранение государства от регулирующего и администрирующего воздействия на сферу экономической деятельности, но и обозначает его дополнительные обязанности и функции, выходящие за рамки «обычной» роли государства в условиях развитого рыночного хозяйства (регулирования инвестиционной и инновационной деятельности, антимонопольного регулирования и т. д.).

Таким образом, содержание конституционной свободы экономической деятельности определяется не только в его сугубо «рыночном» (индивидуалистическом) понимании, но и в рамках юридического закрепления баланса публичных и частных интересов. Развитие предпринимательской инициативы, формирование устойчивой экономической осно-

вы общественного развития имеет огромное социальное значение, опосредует публичные интересы государства и общества.

Поиск баланса интересов производит-ся как при нормативно-правовой регламентации различных общественных отношений субъектов предпринимательской деятельности, органов публичной власти различных уровней, так и при осуществлении правосудия, в частности в производстве Конституционного Суда Российской Федерации.

Обеспечение баланса интересов – сложная задача для законодателя. Правовые нормы должны четко определять приоритетные интересы, равно как и находить эффективные механизмы противодействия общественно вредным интересам. Защита законных интересов, противодействие противозаконным интересам в значительной мере решают проблему нахождения искомого баланса<sup>15</sup>.

Сложность данного вопроса вызвана отсутствием в российском законодательстве и судебной практике каких-либо правил для определения баланса публичного и частного интереса. Поэтому столь значимы решения Конституционного Суда РФ в установлении некоторых критериев и пределов реализации интересов, отражаемых им, при изложении своей правовой позиции при рассмотрении конкретных дел.

Конституционный Суд, выявляя конституционно-правовой смысл рассматриваемой нормы с точки зрения соблюдения конкретных затрагиваемых данным нормативным актом публичных и частных интересов на основе оценки значимости для общества, государства, субъектов предпринимательской деятельности и соотношения их интересов, проводит ту грань между необходимым государственным регулированием экономических отношений и частными интересами, которая и обеспечивает разумный баланс между публичными и частными интересами.

В ряде случаев, признав те или иные нормы закона неконституционными с точки зрения отсутствия справедливого баланса пу-

бличных и частных интересов, Конституционный Суд прямо или косвенно обращается к законодателю с рекомендацией устранить пробел в праве и тем самым способствует выработке парламентом новых норм, отвечающих требованиям Конституции РФ, принципам справедливого соотношения публичных и частных интересов (например, Постановление от 20 декабря 2011 г. № 29-П<sup>16</sup>).

Орган конституционного контроля, определяя предназначение права собственности в обеспечении его обладателя определенной степенью свободы в экономической сфере, неоднократно обращал внимание на важность обеспечения баланса частных и публичных интересов в этой области общественных отношений, отмечая, что право частной собственности не является абсолютным и не принадлежит к таким правам, которые в соответствии со ст. 56 (ч. 3) Конституции РФ не подлежат ограничению ни при каких условиях<sup>17</sup>. По смыслу ч. 3 ст. 55 Основного закона оно может быть ограничено федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства<sup>18</sup>. Законодатель вправе применительно к праву собственности, свободе экономической деятельности их ограничивать при условии, что такие ограничения базируются на общих принципах права, отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, соразмерными конституционно значимым целям и ценностям<sup>19</sup>.

Цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданны, а сами ограничения – адекватны указанным целям и требованиям справедливости; носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционного права, т. е. не ограничивать пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; публичные интересы,

перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату (Постановления КС РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П<sup>20</sup>, от 1 апреля 2003 г. № 4-П<sup>21</sup>, от 22 июня 2010 г. № 14-П<sup>22</sup>, от 13 июля 2010 г. № 16-П<sup>23</sup> и др.).

Анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ, связанных со свободой экономической деятельности, позволяет сделать выводы, что орган конституционного контроля при обеспечении справедливого баланса публичных и частных интересов исходил из трех основных критериев, которыми должен руководствоваться и законодатель при осуществлении правового регулирования рассматриваемой сферы. К ним относятся:

а) ограничения прав и законных интересов конституционного значения должны быть адекватными, пропорциональными, необходимыми и соразмерными целям таких ограничений, признаваемым Основным законом, отвечать требованиям справедливости, не должны иметь обратной силы, ограничивать пределы и применение соответствующих конституционных норм;

б) в случаях, когда нормы Конституции позволяют законодателю установить ограничения конституционных прав и законных интересов, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права или интереса и приводило бы к утрате их реального содержания;

в) при возможности ограничения субъективного права или законного интереса в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры.

Совершенство законодательства под влиянием правовых позиций Конституционного Суда России должно идти по пути

развития права, учитывающего сложное, более верное соотношение публичного и частного интереса в регулировании имущественного оборота в каждый конкретный период развития общества и экономики.

В заключение подчеркнем, что объективная потребность в реформировании российской Конституции в части закрепления основ экономического строя действительно существует, но оно не может рассматриваться как панацея от всех бед. Недостатки Основного закона «вполне исправимы путем точечных изменений, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины “живой Конституции”. Опора на эту доктрину дает возможность, не искажая сути правового смысла, заложенного в текст Конституции Российской Федерации, выявлять его актуальное значение в контексте современных социально-правовых реалий»<sup>24</sup>.

Не допустимы приспособление, «подгонка» Конституции к сиюминутной политической конъюнктуре, так как Основной закон дискредитируется, утрачивает свою ценность как документ, содержащий фундаментальные, программные положения, включающий экономические, идеологические, духовные основы развития человека, общества и государства.

Любые изменения текста Конституции особенно в рассматриваемой области, должны быть результатом научно обоснованных разработок и исследований, выраженных в доктринальных, стратегических документах страны на долгосрочную перспективу.

Конституция должна содержать положения, обеспечивающие возможность интеграции как на постсоветском пространстве, так и с иными иностранными государствами. С учетом национальных интересов, положения в экономической сфере на конституционном уровне должны быть заданы параметры пределов и границ такой интеграции.

<sup>1</sup> См.: Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 18.

<sup>2</sup> Бондарева Е. А. Глобализация и суверенитет государства в экономической сфере // *Общество и право*. 2016. № 1 (55). С. 23.

<sup>3</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // *Рос. газета*. 2015. 31 дек.

<sup>4</sup> Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // *Рос. газета*. 2017. 15 мая.

<sup>5</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 28.09.2018) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2008. № 47. Ст. 5489 ; 2018. № 41. Ст. 6246.

<sup>6</sup> Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р (в ред. от 18.10.2018) // *Рос. газета*. 2012. 3 янв. ; *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2018. № 44. Ст. 6772.

<sup>7</sup> Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р (в ред. от 30.03.2018) // *Рос. газета*. 2012. 3 янв. ; *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2018. № 15 (Ч. V). Ст. 2128.

<sup>8</sup> См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 10–11.

<sup>9</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 ФЗ «Об акционерных обществах» ... в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы : постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. № 3-П // *Рос. газета*. 2004. 2 марта.

<sup>10</sup> По делу о проверке конституционности положений статьи 82 УПК РФ в связи с жалобой гражданина В. В. Костылева : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2008 г. № 9-П // *Рос. газета*. 2008. 18 июля ; По делу о проверке конституционности положения абзаца второго части первой статьи 446 ГПК РФ в связи с жалобами граждан... : постановление Конституционного Суда от 14 мая 2012 г. № 11-П // *Рос. газета*. 2012. 30 мая.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. № 3-П.

<sup>12</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П // *Рос. газета*. 2013. 16 янв.

<sup>13</sup> См.: Крусс В. И. Право на предпринимательскую деятельность – конституционное полномочие личности. М., 2003. С. 285.

<sup>14</sup> См.: Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики. (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда РФ). М., 2002. С. 154–155.

<sup>15</sup> См. подробнее: Матейкович М. С., Горбунов В. А. Законные интересы в конституционном праве. М., 2011. С. 173.

<sup>16</sup> См.: По делу о проверке конституционности положения подп. 3 п. 2 ст. 106 Воздушного кодекса РФ в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания «Полет» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания «Сибирь» и «Авиакомпания «ЮТэйр» : постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П // *Рос. газета*. 2012. 11 янв.

<sup>17</sup> См.: По делу о проверке конституционности ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства»... : постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П // *Рос. газета*. 2011. 12 янв.

<sup>18</sup> См.: По делу о проверке конституционности п.п. 2 и 3 ч. 1 ст. 11 Закона РФ от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» : постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П // Рос. газета. 1996. 26 дек. ; По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой ООО «Встреча» : постановление Конституционного Суда РФ от 23 мая 2013 г. № 11-П // Рос. газета. 2013. 31 мая.

<sup>19</sup> По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 КоАП РФ в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» : постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П // Рос. газета 2013. 30 янв.

<sup>20</sup> Там же. 2000. 1 марта.

<sup>21</sup> Там же. 2003. 9 апр.

<sup>22</sup> Там же. 2010. 7 июля.

<sup>23</sup> Там же. 2010. 28 июля.

<sup>24</sup> Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. 9 окт.

*Воронежский государственный университет*

**Бондарева Е. А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

*E-mail: e-a-bondareva@ya.ru*

*Тел.: 8 (473) 220-83-78*

*Voronezh State University*

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

*E-mail: e-a-bondareva@ya.ru*

*Tel.: 8 (473) 220-83-78*

**В. А. Мальцев**

*Воронежский государственный университет*

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

*Основной целью статьи является рассмотрение специфики правовых механизмов обеспечения различных видов национальной безопасности. Показана необходимость в разработке концепции таких механизмов, выявлены факторы, обусловившие необходимость законодательного закрепления (оформления) отдельных элементов этих механизмов в различных сферах обеспечения национальной безопасности. Автор выделяет правовые меры обеспечения безопасности, показывает их роль в реализации интересов субъектов правоотношений в отдельных сферах национальной безопасности.*

*Ключевые слова: безопасность, компоненты национальной безопасности, сферы безопасности, интересы, концепция и стратегия национальной безопасности.*

## **FEATURES OF LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING VARIOUS SECURITY TYPES IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES**

*The main purpose of the article is to consider the specifics of legal mechanisms to ensure various types of national security. The need to develop the concept of such mechanisms is shown, the factors that determine the need for legislative consolidation (registration) of individual elements of these mechanisms in various areas of national security are identified. The author highlights the legal security measures, shows their role in realizing the interests of legal entities in certain areas of national security.*

*Key words: security, components of national security, security areas, interests, concept and strategy of national security.*

Поступила в редакцию 13 декабря 2018 г.

В настоящее время в нашей стране продолжают оставаться приоритетными вопросы национальной безопасности<sup>1</sup>. Но если в предыдущие годы в юридической литературе основное внимание уделялось лишь вопросам, связанным с определением понятия «безопасность» и отдельных ее видов<sup>2</sup>, раскрытию государственно-правовой природы национальной безопасности Российской Фе-

дерации, изложению ее принципов и критериев государственного регулирования в этой сфере<sup>3</sup>, то на данный момент на первый план выходят вопросы, связанные с необходимостью повышения эффективного обеспечения отдельных видов национальной безопасности. И это не случайно, ибо в последнее время процессы глобализации и регионализации социально-экономической действительности выдвигают новые, ранее не известные вызовы нашей стране. В этой связи большое

© Мальцев В. А., 2019

значение приобретают вопросы, связанные с защищенностью национальных интересов страны. В этих условиях одной из главных задач государства становится более эффективное обеспечение отдельных видов национальной безопасности<sup>4</sup>, при этом учитывая то, что в современной юридической литературе отмечается недостаточная разработанность систем обеспечения отдельных из них. Так, например, некоторые авторы отмечают, что у системы обеспечения социальной безопасности нет четко определенной структуры, а ряд отраслей, которые входят в эту систему, функционируют сами по себе, не взаимодействуя или слабо взаимодействуя с другими ее элементами<sup>5</sup>.

Между тем в связи с проникновением информационных технологий во все сферы жизни нашего государства и общества всё большую актуальность в стране приобретают вопросы обеспечения информационной безопасности<sup>6</sup>.

Понимая всю сложность ситуации, необходимо проводить интенсивную политику по совершенствованию правовой, организационной и технической составляющих обеспечения не только информационной безопасности<sup>7</sup>, но и других видов национальной безопасности. Но нельзя не отметить, что до недавнего времени в нашей стране недостаточное внимание уделялось вопросам правового обеспечения национальной безопасности и отдельных ее видов. Поэтому разработка правовых механизмов обеспечения различных видов национальной безопасности в нашей стране, а также повышение эффективности их реализации становится актуальной задачей. Не случайно со временем у российских исследователей проблем национальной безопасности возникло понимание того, что «пути решения и устранения проблем и угроз национальной безопасности носят комплексный характер и поэтому требуют совместного действия разного рода государственных механизмов, которые смогут обеспечить слаженную работу в разных

областях обеспечения национальной безопасности»<sup>8</sup>. В результате авторы пришли к выводу, что одним из базовых компонентов национальной безопасности страны является потребность в разработке концепции механизма ее обеспечения. Конструкция такого образования, – пишет В. С. Конкин, – должна охватывать все институты социума, от которых зависит устойчивое функционирование Российского государства как политико-территориальной формы организации и жизнедеятельности общества<sup>9</sup>.

В результате в последнее время в юридической литературе появились работы, касающиеся обеспечения национальной безопасности России со стороны государства<sup>10</sup>. В них подчеркивается, что российское государство целенаправленно воздействует на сферу обеспечения национальной безопасности с помощью определенных средств и системы своих органов. Именно в этом, по мнению авторов, проявляется сущность государственного регулирования деятельности по обеспечению национальной безопасности.

Появление новых задач и функций в различных сферах обеспечения национальной безопасности потребовало изменения правового регулирования процессов обеспечения различных видов национальной безопасности и уточнения действий органов, ее обеспечивающих<sup>11</sup>. Существенное значение при этом имеет применение специализированных мер, которые призваны обеспечить устранение угроз. И в качестве основной меры в научной литературе было предложено использование комплексного системного подхода. «Любая система, – отмечает по этому поводу В. О. Ким, – представляет собой совокупность взаимосвязанных для достижения поставленной цели структурных и функциональных компонентов»<sup>12</sup>. «Соответственно, – отмечает он, – системный подход к проблемам национальной безопасности предполагает исследование этих составных элементов, объединенных в единый, целостный механизм»<sup>13</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в основе механизма обеспечения национальной безопасности лежит сама система национальной безопасности, элементами которой являются национальные интересы, угрозы национальной безопасности и система ее обеспечения<sup>14</sup>. В Указе Президента РФ «О стратегии национальной безопасности» эта система определяется как «совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов»<sup>15</sup>.

При этом следует различать понятия «система национальной безопасности» и «система обеспечения национальной безопасности». По этому поводу В. О. Ким пишет: «Система национальной безопасности государства является статичной институциональной, существует в идеальном состоянии, а система обеспечения национальной безопасности – это динамичная функциональная система, которая постоянно работает в режиме реального времени по отражению внешних и внутренних угроз, минимизируя ущерб от них и обеспечивая государству успешную реализацию его интересов и целей»<sup>16</sup>.

Рассматривая механизм обеспечения национальной безопасности как динамичную систему, А. А. Куковский выделяет в ее рамках следующие стадии: 1) формулирование интересов, защита которых будет обеспечиваться; 2) выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам общества и государства; 3) выработка системы мер по противодействию угрозам; 4) нейтрализация угроз; 5) осуществление мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности<sup>17</sup>.

Таким образом, сложность задачи по обеспечению национальной безопасности определяет и многогранность, и многовекторность ее решения, что и предполагает многоаспектную структуру этой деятельно-

сти<sup>18</sup>. Не случайно в последнее время появились работы, касающиеся механизма обеспечения национальной безопасности<sup>19</sup>. Это обусловлено тем, что за последние годы в Российской Федерации произошли изменения в осмыслении проблем национальной безопасности и становлении конституционно-правовых основ ее обеспечения, а это нашло свое конкретное воплощение в нормативных правовых актах и доктринах, официально принятых и действующих в настоящее время.

Как справедливо отмечается по этому поводу в юридической литературе, «основополагающими принципами государственного регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности являются ориентация на государственно-правовой механизм противодействия угрозам национальной безопасности и реализация национальных интересов и целей»<sup>20</sup>. Для того чтобы более подробно исследовать данный правовой механизм, необходимо коснуться вопроса о его структуре. К сожалению, нельзя не отметить тот факт, что правовые механизмы обеспечения различных видов национальной безопасности в нашей стране до сих пор недостаточно отражают их структурные элементы.

Представляется, что в основе указанного механизма лежит сама правовая система национальной безопасности, базирующаяся на Конституции РФ, федеральных законах, правовых актах Президента РФ и Правительства РФ, определяющих основу, приоритеты, механизм реализации национальной безопасности, а также векторы ее обеспечения и развития<sup>21</sup>. С указанной правовой системы начинает раскрываться содержание правового механизма обеспечения национальной безопасности. Его логическим продолжением должны стать правовые нормы, отражающие особенности содержания правовых механизмов обеспечения отдельных видов национальной безопасности.

К сожалению, Конституция РФ, которая выступает одновременно и источником, и основой правовых норм в сфере обеспечения

национальной безопасности, еще не стала основой правовых норм в сферах обеспечения национальной безопасности. Многие ее положения не отличаются конкретностью и содержат лишь лозунги типа «принцип сохранности исторически сложившегося государственного единства», «возрождение суверенной государственности России», «утверждение незыблемости ее демократической основы», «стремление обеспечить благополучие и процветание России», «ответственность за свою Родину перед нынешним и будущим поколениями».

Вряд ли в этом отношении можно согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что эти принципы направлены на сохранение именно содержательной стороны процесса обеспечения национальной безопасности, поскольку априори задают ее уровень, а именно такой, на котором они реализуются<sup>22</sup>. Но этого явно мало для раскрытия содержательной стороны процесса обеспечения национальной безопасности.

Учитывая то, что механизм обеспечения национальной безопасности является комплексным собирательным явлением, которое охватывает все сферы жизнедеятельности общества, представляется важным выделить отдельные виды механизмов обеспечения различных видов национальной безопасности. Это, на наш взгляд, позволит более глубоко исследовать эти механизмы и повысить эффективность их реализации.

Нельзя не обратить внимание на то, что до недавнего времени в литературе правовое обеспечение различных (отдельных) видов безопасности было недостаточно. Поэтому заслуживает одобрения точка зрения А. А. Куковского, который, рассматривая механизм обеспечения национальной безопасности в широком смысле, выделяет в нем систему средств, с помощью которых осуществляется результативное воздействие на подвергшиеся угрозам общественные отношения и социальные процессы с целью защиты жизненно важных интересов общества и

государства<sup>23</sup>. И в качестве одного из таких средств автор выделяет нормативно-правовую базу, лежащую в основе формирования и функционирования соответствующих организаций и их взаимодействия по достижению цели обеспечения безопасности, а также методы, способы, приемы, используемые субъектами обеспечения безопасности для решения стоящих перед ними задач<sup>24</sup>.

Но нельзя не заметить, что автор заметно обедняет этот правовой механизм обеспечения безопасности, ибо не ясно, почему в данном случае речь идет лишь о воздействии на подвергшиеся угрозам общественные отношения и социальные процессы; почему автор не выделяет правовое обеспечение общественных отношений, которые еще не подверглись угрозам и, в частности, связанных с выявлением, предупреждением опасностей, угрожающих этим отношениям?

Важным элементом в правовом механизме обеспечения различных видов безопасности является наличие системы органов, ее обеспечивающих. Как отмечает по этому поводу А. А. Куковский, «субъективная составляющая феномена “безопасность” предполагает наличие системы органов, осуществляющих решение проблемы в сфере безопасности личности, общества и государства, обеспечивающих “защищенность” и “ориентацию на прогрессивное развитие”, которые находят свое проявление в состоянии защищенности личности, имущества, общества и государства»<sup>25</sup>.

Стратегия национальной безопасности до 2020 г. не случайно воспроизводит законодательную конструкцию обеспечения безопасности как степень защищенности. Так, правоохранительная система как один из важнейших субъектов обеспечения безопасности личности, общества и государства обычно рассматривается как целостная совокупность государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защищенность личности, общества и государства от противоправных действий. Вместе с

тем в законодательстве о безопасности есть еще один существенный момент, который нельзя оставить без оценки. Речь идет о таком элементе правового механизма обеспечения безопасности, как охрана. Но, если в обязанности государства вменяется соблюдение и защита прав и свобод человека, то об обязанности охранять (например, интересы гражданина) в Основном законе России ничего не говорится. Более того, сам термин «охрана» в нем вообще отсутствует. Вместе с тем угрозы, поступающие, например, в сфере обеспечения экологической безопасности, требуют более широкого использования этой меры. Не случайно термин «охрана» всё чаще стал появляться в юридическом лексиконе российских исследователей. Как отмечает К. С. Карапетова, «природные ресурсы почти исчерпаны, рост индустрии подошел к границе, за которой человечество ждет глобальная катастрофа»<sup>26</sup>. Это, по мнению автора, подтверждает необходимость правового закрепления и реального проведения государственной политики, направленной на охрану и защиту окружающей среды, природных ресурсов, предотвращение экологических катастроф.

«Одна из первоочередных задач антитеррористической борьбы, – считает В. О. Ким, – это обеспечение внутренней безопасности, т. е. охрана гражданского населения, инфраструктуры, объектов»<sup>27</sup>.

К элементам обеспечения имущественной безопасности граждан можно отнести охрану различных форм собственности, правовое значение которой заключается в исключении возможности произвольного изъятия имущества.

В сфере обеспечения финансовой безопасности не является секретом то, что в целях охраны публичных интересов Конституция РФ устанавливает повышенные требования к законопроектам о введении и отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, а так-

же 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). По мнению исследователей, данное положение способствует обеспечению рационального, справедливого и эффективного поступления и распределения государственных финансов<sup>28</sup>.

В отличие от нашей страны в зарубежных странах такой элемент правового механизма обеспечения безопасности, как охрана, довольно часто встречается в их конституционных актах. Так, Конституция Италии устанавливает, что государство поощряет и охраняет сбережения во всех формах (ст. 47).

В целях обеспечения имущественной безопасности эта же Конституция 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).

Термин «охрана» тесно примыкает к категории «сохранение». Так, нельзя не согласиться с высказанным мнением о том, что «эффективность механизма обеспечения национальной безопасности во многом определяется тем, насколько он способен содействовать сохранению единства нации, стабильности общественных отношений, воспроизводству национально-культурных ценностей, преодолению политических, военных, экономических, социальных интересов, может ли создать предпосылки стабильного развития»<sup>29</sup>.

С учетом вышеизложенного представляется правильным более четкое выделение в системе правового механизма обеспечения безопасности такой меры, как охрана органами по обеспечению безопасности внутренней и внешней безопасности. Не случайно из

системы органов по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации А. А. Куковский выделяет систему государственно-властных органов, включающих систему оперативных подразделений и должностных лиц, специально созданных для охраны внешней и внутренней безопасности государства, обеспечивающих незыблемость конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан и действующих на основании и в строгом соответствии с законом<sup>30</sup>.

Отсюда логично следует необходимость более четкого выделения в структуре правового механизма обеспечения безопасности такой меры, как защита, и закрепления ее на законодательном уровне.

В качестве отдельного элемента правовых систем обеспечения многих видов безопасности следует отметить конституционно закрепленные обязанности. Ряд таких обязанностей государства в сфере обеспечения социальной безопасности России закреплены в Конституции Российской Федерации. В частности, концепция социального государства, закрепленная в ст. 7 Конституции РФ, предполагает социально-ориентированную рыночную экономику. А 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<sup>31</sup>.

Следует отметить, что для обеспечения социальной безопасности во многих зарубежных государствах на конституционном уровне закреплено право на труд<sup>32</sup>. К сожалению, это право как таковое не получило свое закрепление в действующей Конституции Российской Федерации. Основной закон России ограничивается лишь провозглашением свободы труда. При этом право на труд в пол-

ной мере не гарантируется, закрепление такого права обязывало бы российскую власть создавать новые рабочие места, проводить планомерную политику по сокращению безработицы<sup>33</sup>.

Важную роль в обеспечении национальной безопасности играют разного рода ограничения. Так, согласно ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Но в жизни людей возникают такие ситуации, когда их права и свободы необходимо ограничивать, причем им же во благо. Очевидно, считают они, что такие ситуации должны быть оговорены в соответствующих законах, поскольку в противном случае могут возникнуть желание и возможность под видом обеспечения безопасности установить тотальный контроль за поведением и деятельностью граждан, как это уже было в отечественной истории.

Обеспечение финансовой безопасности осуществляется посредством ряда мер, с одной стороны, ограничивающих поведение людей или коллективных субъектов при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов, а с другой – направленных на предотвращение вредоносного воздействия на финансовую систему страны различного рода угроз, в том числе криминального характера. К такому комплексу мер относят специальную группу правовых норм и институтов, которые предлагается определить как меры финансовой безопасности<sup>34</sup>.

Важную роль в правовых механизмах обеспечения безопасности занимают всевозможные запреты. Так, в сфере обеспечения экономической безопасности гарантируемая государством поддержка конкуренции конкретизируется в ч. 2 ст. 34 Конституции РФ, в которой содержится положение, в соответ-

ствии с которым не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В соответствии с положением ст. 74 Конституции РФ на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг, финансовых средств.

Анализ практики обеспечения различных видов безопасности в зарубежных странах позволяет ставить вопрос о заимствовании некоторых законодательных положений.

Так, в целях обеспечения финансовой безопасности государства зарубежные конституции устанавливают требования целевого расходования бюджетных средств. Например, Конституция Швеции определяет, что государственные средства не могут расходоваться иначе, чем установил Парламент (глава 9).

В целях обеспечения бюджетной безопасности 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 предварительного законодательного разрешения (ст. 167).

Конституции многих зарубежных стран, детально регулирующие налоговую систему, провозглашают принцип, выражающийся в ЗАПРЕТЕ 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 конфискации (ст. 31).

Особое место в правовом механизме обеспечения различных видов безопасности занимают обязанности, связанные с необходимостью осуществления контрольной деятельности. В сфере обеспечения продовольственной безопасности эта необходимость

обуславливается, в частности, тем, что в настоящее время особую угрозу для здоровья людей представляет присутствие на рынке фальсифицированных продуктов питания, качество которых, как подчеркивается в литературе, сегодня вообще не контролируется. При этом такие продукты практически всегда содержат вредные для здоровья человека вещества<sup>35</sup>. Поэтому, рассматривая обеспечение продовольственной безопасности страны как важнейшую задачу государства, которую оно решает через предотвращение ее внутренних и внешних угроз, Н. В. Муратов приходит к научно обоснованному выводу о том, что основными приоритетами государства в агропромышленном комплексе должны оставаться инновационное развитие и развитие предпринимательства<sup>36</sup>.

Поскольку, как отмечается в литературе, 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>37</sup>.

В зарубежных странах есть немало примеров, связанных с эффективным использованием контрольной деятельности в различных сферах обеспечения безопасности. Так, например, в сфере обеспечения экологической безопасности, 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.

Важную роль в сфере обеспечения бюджетной безопасности играет контроль за исполнением бюджета. В Португалии, Италии, Испании контрольным органом финансовой отчетности и экономической деятельности, осуществляющим проверку исполнения бюджета, является Счетная палата, в Бразилии – Счетный трибунал<sup>38</sup>.

Согласно Конституции Андорры исполнение бюджета ежегодно рассматривает комиссия по финансам Генерального совета (ст. 61).

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Как признают многие исследователи проблем безопасности, совершенно очевидно, что в современном мире имеет место тенденция расширения разнообразия и частоты применения различных мер ее обеспечения. Поэтому вовлечение данных мер в процесс правового регулирования не может осуществляться произвольно и безгранично. В этих целях в теории права и законодательстве необходимо четко определить круг оснований указанных мер и пределы их применения.

Как подчеркивают исследователи проблем обеспечения безопасности, в законодательном закреплении ее мер необходимо учитывать конституционный принцип соразмерности (пропорциональности, в частности ограничения основных прав или свобод в целях достижения баланса общественных и частных интересов<sup>39</sup>).

Выделение специальных глав или разделов, посвященных правовым механизмам

обеспечения различных видов национальной безопасности, объясняется потребностью в их детализации. При этом целесообразно учитывать позитивный опыт других стран, который должен быть использован на российской почве при разработке нового Основного закона<sup>40</sup>.

Представляется важным выделение на конституционном уровне отдельных глав, посвященных обеспечению различных (хотя бы основных) видов национальной безопасности России.

С учетом зарубежного опыта представляется целесообразным детально отразить на конституционном уровне цели, задачи и обязанности государства в различных сферах обеспечения национальной безопасности. А это, несомненно, будет не только способствовать повышению эффективности правовых механизмов обеспечения различных видов национальной безопасности, но и послужит ориентиром для деятельности органов государства, обеспечивающих в России основные виды национальной безопасности.

<sup>1</sup> См.: Социальная безопасность и ее место в системе национальной безопасности // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Гуманитарные и общественные науки. 2015. № 1. С. 18.

<sup>2</sup> См.: Конкин В. С. Национальная безопасность современной России // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. 2012. № 6. С. 61; Серебровская Д. Д., Репин М. Е., Полушкин М. А. О понятии конституционной безопасности Российской Федерации // Наука. Мысль. 2017. № 4. С. 167–171; Морзун О. В., Щедрин Н. В. Основания и пределы мер финансовой безопасности // Актуальные проблемы криминологии. 2013. № 9. С. 1165–1173; Османов Ж. Д., Моисеев П. С. Особенности обеспечения экономической безопасности в зарубежных странах // Социально-экономические явления и процессы. 2015. Т. 10, № 11. С. 99–103.

<sup>3</sup> См.: Ким В. О. Проблемы национальной безопасности на современном этапе развития общества // Философия права. 2017. № 3. С. 150–157; Османов Ж. Д., Моисеев П. С. Указ. соч.; Социальная безопасность и ее место в системе национальной безопасности... С. 18.

<sup>4</sup> См.: Конкин В. С. Указ. соч. С. 61.

<sup>5</sup> См.: Социальная безопасность и ее место в системе национальной безопасности... С. 18.

<sup>6</sup> См.: Лычева А. А., Тлемешок В. Р. Проблемы информационной безопасности в мире и России // Инновационная наука. 2017. № 4. С. 89.

<sup>7</sup> См.: Севрюгина Н. И. Корпоративная культура молодых специалистов // Современный ученый. 2016. № 2. С. 22.

<sup>8</sup> Там же. С. 63.

<sup>9</sup> См.: Конкин В. С. Указ. соч.

- <sup>10</sup> См., например: Куковский А. А. Механизм обеспечения национальной безопасности // Вестник ЮУрГУ. 2010. № 38. Сер. «Право», вып. 24. С. 9–10.
- <sup>11</sup> См.: Пилюгина Т. В. Национальная безопасность на уровне региона как фактор снижения напряженности в обществе и формирования толерантности // Рос. следователь. 2012. № 21. С. 37–39.
- <sup>12</sup> Ким В. О. Указ. соч. С. 151.
- <sup>13</sup> Там же.
- <sup>14</sup> Там же.
- <sup>15</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 212.
- <sup>16</sup> Ким В. О. Указ. соч. С. 152.
- <sup>17</sup> См.: Куковский А. А. Указ. соч. С. 9.
- <sup>18</sup> По мнению В. С. Конкина, она включает различные по своей природе компоненты: организационные, функциональные, субъектные, материальные, информационные и многие другие.
- <sup>19</sup> См.: Куковский А. А. Указ. соч. С. 9.
- <sup>20</sup> Там же.
- <sup>21</sup> См.: Ким В. О. Указ. соч. С. 152.
- <sup>22</sup> Ницевич В. Ф. Национальная безопасность России. М., 2007. С. 24–29.
- <sup>23</sup> См.: Куковский А. А. Указ. соч. С. 10.
- <sup>24</sup> См.: Там же.
- <sup>25</sup> Там же. С. 9.
- <sup>26</sup> См.: Карапетова К. С. Конституционное регулирование экономики в России и зарубежных странах // Конституционализм и государственное управление. 2018. № 1. С. 51.
- <sup>27</sup> См.: Ким В. О. Указ. соч. С. 155.
- <sup>28</sup> См.: Карапетова К. С. Указ. соч. С. 53.
- <sup>29</sup> См.: Нижник Н. С. Национальная безопасность : концептуальные основания и феноменологическая характеристика // Международное сообщество и глобализация угроз безопасности : сб. науч. докл. : в 2 ч. Ч. 1 / отв. ред. В. В. Грохотова, Б. Н. Ковалев, Е. А. Макарова. Великий Новгород, 2008.
- <sup>30</sup> См.: Куковский А. А. Указ. соч. С. 11.
- <sup>31</sup> См.: Карапетова К. С. Указ. соч. С. 51.
- <sup>32</sup> Так, Конституция Андорры в ст. 29 устанавливает право каждого на труд, на вознаграждение, достаточное для обеспечения работнику и его семье существования, отвечающего человеческому достоинству.
- <sup>33</sup> См.: Каралева А. С. Указ. соч. С. 53.
- <sup>34</sup> См.: Моргун О. В., Щегрин Н. В. Указ. соч. С. 1165.
- <sup>35</sup> См.: Муратов Н. В. Особенности обеспечения продовольственной безопасности в России // Бизнес в законе. 2012. № 5. С. 203.
- <sup>36</sup> См.: Там же. С. 204.
- <sup>37</sup> См.: Карапетова К. С. Указ. соч. С. 51.
- <sup>38</sup> См.: Там же. С. 55.
- <sup>39</sup> См.: Кривошапко Ю. «Живыми» не брать // Рос. газета. 2013. 27 мая.
- <sup>40</sup> См.: Карапетова К. С. Указ. соч. С. 56.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

**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*

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В данной статье рассматриваются некоторые аспекты реализации прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления, в том числе связанные с изменением федерального и регионального законодательства в части местных выборов, референдумов, иных форм участия населения в местном самоуправлении; высказываются предложения, направленные на совершенствование организационных форм такого участия и расширение практических возможностей населения реально влиять на состояние местных дел.*

*Ключевые слова:* местное самоуправление, права граждан, муниципальные выборы, местный референдум, сход граждан, выборные лица местного самоуправления, высшее должностное лицо местного самоуправления, муниципальное образование.

## ABOUT SOME QUESTIONS OF IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO IMPLEMENTATION OF LOCAL GOVERNMENT

*This article discusses some aspects of the implementation of the rights of citizens of the Russian Federation to exercise local self-government, including those related to changes in Federal and regional legislation in terms of local elections, referendums, and other forms of participation in local self-government; offers aimed at improving the organizational forms of such participation and the expansion of practical opportunities of the population to really influence the state of local Affairs.*

*Key words:* local self-government, rights of citizens, municipal elections, local referendum, gathering of citizens, elected persons of local self-government, higher official of local self-government, municipal formation.

Поступила в редакцию 15 декабря 2018 г.

2018 год был богат на юбилейные даты, значимые для российского местного самоуправления. Это, прежде всего, 25-летие со дня принятия Конституции Российской Федерации, впервые в истории нашего государ-

ства закрепившей основные принципы местного самоуправления как конституционного института публичной власти. 20 лет назад Российская Федерация ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления, основной международно-правовой документ, установивший базовые начала ор-

---

© Бялкина Т. М., 2018

ганизации и деятельности местной власти<sup>1</sup>. Наконец, 15 лет назад был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), в соответствии с которым функционирует современная система нашей муниципальной власти.

В такие периоды принято подводить итоги, отмечать как позитивные результаты, так и нерешенные проблемы, анализировать их причины. При всем многообразии актуальных для исследования характеристик местного самоуправления в рамках данной статьи рассмотрим некоторые вопросы, связанные с реализацией права граждан на осуществление местного самоуправления. Важность данной проблематики обусловлена тем, что Конституция Российской Федерации характеризует местное самоуправление прежде всего как форму народовластия.

Предусмотренное ст. 32 Конституции Российской Федерации право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей означает, что данное право реализуется как на уровне государственной власти, так и в местном самоуправлении, поскольку и то, и другое – суть равноправные формы публичной власти нашего государства.

Осуществление местного самоуправления означает право населения не только участвовать в обсуждении тех или иных вопросов, проектов решений органов местного самоуправления, но и возможность населения непосредственно принимать решения, участвовать в их исполнении, контролировать деятельность органов местного самоуправления, при необходимости привлекать их к ответственности.

Большую роль в научном исследовании содержания права граждан на осуществление местного самоуправления, форм, способов его реализации сыграли труды Н. С. Бондаря<sup>3</sup>.

В соответствии со ст. 32 Конституции Российской Федерации право граждан на

участие в осуществлении местного самоуправления реализуется, прежде всего, посредством выборов (право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления) и референдумов. Избирательные права граждан являются важнейшим элементом их муниципально-правового статуса. В связи с этим не может не вызывать опасений наметившийся в последнее время своеобразный «тренд» изменений законодательства, направленный на сокращение выборности как способа формирования органов местного самоуправления, замену их псевдовыборными процедурами. Из-за этого сокращаются возможности граждан реализовывать свое право на участие в выборах.

Так, новая редакция ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что *законом субъекта Российской Федерации* в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения.

В 2015 г. был введен новый способ избрания главы муниципального образования представительным органом посредством *конкурсного отбора кандидатов*, которым полностью нивелируются различия между процедурами выборов и назначения. По смыслу данной нормы выборным должностным лицом муниципального образования (причем высшим должностным лицом) может считаться лицо, к избранию которого население муниципального образования не имеет вообще никакого отношения.

Субъекты Российской Федерации активно используют свои возможности для закрепления именно данного варианта наделяния полномочиями главы муниципального образования. Это вызывает особое удивление на фоне того, что выборы населением высших должностных лиц субъектов Российской Федерации были возвращены, а выборы высших должностных лиц муниципальных образований, наоборот, вытесняются из практики,

хотя именно местное самоуправление является наиболее приближенным к населению уровнем публичной власти.

По данным Минюста РФ (на 1 марта 2018 г.), возможность выбирать любые предусмотренные федеральным законодательством способы избрания глав муниципальных образований предусмотрена законами республик Марий Эл и Тыва, Амурской и Воронежской областей.

Повсеместное использование конкурсной системы применительно к главам муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 24 субъектов РФ, избрание представительными органами из своего состава – в 15 субъектах РФ.

Применение прямых выборов глав муниципальных районов и городских округов предусмотрено в 4 субъектах РФ (республиках Бурятия, Саха (Якутия) и Хакассия, Чукотском автономном округе)<sup>4</sup>.

При определении способа наделения властными полномочиями выборного органа или лица в системе публичной власти необходимо исходить из того, что именно население является тем субъектом, которое легитимизирует данные органы в качестве выборных, и иные способы формирования органов публичной власти не позволяют относить их к числу выборных. Избрание главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, не позволяет считать это лицо выборным лицом в том смысле, который имеет это понятие в системе публичной власти. С учетом того, что практически полностью совпадают процедуры избрания главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, и назначение главы местной администрации проводится на основании конкурса, не вызывает сомнения тот факт, что речь идет об одной и той же процедуре – назначении на должность главы местной администрации. Это подтверждается и тем, что никаких иных вариантов для такого квазиглавы,

как руководство исполнительно-распорядительным органом, закон не предоставляет<sup>5</sup>.

Муниципальное образование выступает пространственной границей самостоятельного осуществления населением местного самоуправления как в формах непосредственной, так и представительной демократии. Это не просто часть земной поверхности, не территория в обычном географическом понимании, а политико-территориальная единица, на которой ее жители реализуют принадлежащую им муниципальную власть. Поэтому представитель муниципального образования – это представитель населения данного муниципального образования. В этом качестве могут выступать *только выборные* коллегиальные и единоличные органы местного самоуправления.

Исходя из этого, на наш взгляд, необходима коррекция Федерального закона № 131-ФЗ с целью приведения соответствующих положений в рамки формальной логики и здравого смысла. Обратимся для этого к его ст. 2, в которой сказано, что должностное лицо местного самоуправления – это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Следовательно, высшим должностным лицом также может быть либо выборное лицо, либо лицо, заключившее контракт (трудовой договор).

Существовавший прежде, на основе Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154<sup>6</sup>, вариант исходил из того, что должность главы муниципального образования как выборного должностного лица *может быть предусмотрена уставом муниципально-го образования*. То есть глава муниципально-го образования не относился к числу обязательных органов местного самоуправления. В этом заключался определенный и весьма

разумный смысл. Если в муниципалитете жители достаточно активны и реально заинтересованы в том, чтобы высшее должностное лицо получало мандат от населения, то в этом случае в уставе данного муниципального образования закрепляется должность главы муниципального образования как высшего должностного лица, избираемого либо на муниципальных выборах, либо представительным органом местного самоуправления из своего состава.

Если же в муниципалитете не испытывают подобной потребности, то полномочия высшего должностного лица могут быть предоставлены главе местной администрации, назначаемому по контракту. В этой ситуации будет юридически корректно закрепление существующей в настоящее время де факто модели, когда полномочия высшего должностного лица муниципального образования принадлежат именно руководителю исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Ущербная со многих точек зрения модель конкурсного главы муниципального образования в этом случае будет не нужна, надо просто все вещи назвать своими именами. Тогда не придется вводить постоянно поправки в законодательство о том, что этот якобы глава муниципального образования на самом деле им совсем не является, поэтому ему нельзя и то, и это.

В очередной раз это было сделано 30 октября 2018 г. путем внесения поправки в ч. 3 ст. 36 Федерального закона № 131<sup>7</sup>: «Установленное пунктом 4 части 2 настоящей статьи ограничение не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представи-

тельного органа муниципального образования, за исключением случая избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса». То есть такому квазиглаве муниципального образования нельзя возглавлять представительный орган даже в небольших сельских поселениях.

Поэтому предлагаем вспомнить поговорку о том, что новое – это в некоторых случаях хорошо забытое старое, и вернуться к рассмотрению варианта, при котором глава муниципального образования является реально выборным должностным лицом. Глава муниципального образования должен быть представителем населения, лицом, назначенным по результатам конкурса – нет. В данном случае речь идет именно о публично-правовом, народном представительстве. Функцию народного представительства может исполнять орган или должностное лицо, получившее свой мандат от народа в результате выборов, что и было подчеркнуто в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г.

Закрепленное ч. 1 ст. 41 Федерального закона № 131 положение о том, что от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования, регламентирует не публично-правовое, а гражданско-правовое представительство.

Функция народного представительства в муниципальном образовании, в котором не будет предусмотрена должность выборного главы муниципального образования, должна принадлежать представительному органу местного самоуправления. Именно он вправе выступать от имени населения в публично-правовых отношениях. В качестве поло-

жительного момента можно отметить то, что в этом случае повысится роль представительного органа как основного органа местного самоуправления, исполняющего в системе муниципальной власти наиболее значимые, в том числе исключительные полномочия; органа, которому подотчетны все иные органы местного самоуправления.

Следующей важной формой осуществления местного самоуправления являются местные референдумы. В настоящее время они проводятся редко, за исключением референдумов, связанных с вопросами самообложения населения. Последние изменения в территориальной организации местного самоуправления, связанные с новыми подходами к определению городского округа, появлением нового вида муниципального образования – городского округа с внутригородским делением, обусловили новации в процедурах принятия населением решений по вопросам введения и использования средств самообложения граждан. Теперь эти вопросы можно решать на сходах граждан, проводимых в населенном пункте, входящем в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенном на межселенной территории в границах муниципального района, по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта (п. 4.1 ч. 1 ст. 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ). Причем никаких ограничений по численности населения данного населенного пункта в законе не предусмотрено.

В связи с этим нуждается в уточнении вопрос о возможности организации такого схода в крупном населенном пункте, входящем в состав городского округа или городского поселения. Если, к примеру, в составе городского округа находится город с численностью жителей в несколько десятков или сотен тысяч жителей, то вряд ли в этом случае может идти речь о проведении в нем схода граждан. В этом случае решение должно приниматься

на референдуме всего муниципального образования, даже если проблема касается только данного населенного пункта. Поэтому необходимо законодательно (в федеральном законе либо в законе субъекта Российской Федерации) установить предельную численность жителей населенного пункта, в котором допустимо проведение схода граждан по вопросам самообложения, чтобы избежать возможных фальсификаций в этом вопросе.

Что касается местных референдумов по другим вопросам местного значения, то есть необходимость подумать над проблемами упрощения условий и процедур, связанных с их проведением.

Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан на участие в решении вопросов территориальной организации местного самоуправления, предусмотрев в ч. 2 ст. 131 положение о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Конкретизируя эту норму, Федеральный закон № 131 определяет ситуации, при которых изменения территории и преобразования муниципальных образований могут осуществляться только с согласия населения. Если в первоначальной редакции данного закона преимущественной формой выражения согласия жителей было непосредственное голосование граждан, то последние поправки привели к тому, что основной формой стало согласие населения, выраженное представительным органом муниципального образования. Эта формулировка является весьма спорной как с точки зрения теории, так и с точки зрения возможных конфликтов, возникающих на практике из-за неопределенности ее процедурных аспектов. Это подтвердили множественные конфликты, возникшие в ходе так называемых преобразований муниципальных районов в городские округа.

В связи с этим необходимо вернуться к прямому голосованию граждан по вопросам

территориальных преобразований в местном самоуправлении, и это мнение находит всё большую поддержку в экспертном сообществе. Так, 2 ноября 2018 г. в Челябинске состоялось выездное заседание Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему «Вопросы организации и деятельности городских округов с внутригородским делением». Представители органов государственной власти и местного самоуправления, а также ведущие эксперты обсудили перспективы развития института внутригородских районов в городских округах. Был представлен опыт Франции, в частности Парижа. Экспертами были вынесены следующие рекомендации.

1. Решение о преобразовании в городской округ с внутригородским делением должно приниматься по итогам голосования жителей.

2. Необходимо предусмотреть при создании самостоятельных внутригородских районов обязательность введения / сохранения прямых выборов главы города либо представительного органа города.

3. Необходимо развитие внутригородского самоуправления в территориальных сообществах с более выраженной идентичностью, автономией инфраструктуры и градостроительной обособленностью.

4. Возможно закрепление «облегченной» альтернативы созданию внутригородских муниципальных образований (создание территориальных представительных органов вместо отдельных муниципалитетов)<sup>8</sup>.

Реализация прав граждан на участие в местном самоуправлении обеспечивается также различными формами общественного участия, закрепленными в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ. В 2018 г. в ней появилась новая статья 27.1<sup>9</sup>, закрепляющая, что для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском насе-

ленном 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.

Повышается значимость и иных форм общественного представительства, в том числе муниципальных общественных палат, общественных советов и других аналогичных институтов гражданского общества, особенно в качестве субъектов общественного контроля на местном уровне. В этой связи согласимся с мнением Г. Н. Чеботарева о том, что необходимо продолжать исследование актуальных проблем взаимодействия гражданского общества и институтов публичной власти<sup>10</sup>.

Расширению возможностей населения участвовать в осуществлении местного самоуправления будет способствовать более активное информирование жителей муниципальных образований со стороны его органов муниципальной власти о наиболее актуальных проблемах местной жизни, регулярные встречи с населением, отчеты должностных лиц, глав муниципальных образований перед населением. В литературе предлагаются конкретные правовые механизмы, направленные на повышение роли населения в решении вопросов местного значения, такие как закрепление ответственности депутатов за неосуществление приема избирателей, отчетов перед избирателями; закрепление обязанности руководителей представительного органа публиковать в средствах массовой информации результаты поименного голосования депутатов при наличии письменного обращения об этом жителей муниципального образования; закрепление обязанности муниципальных

образований вести на своем официальном сайте свод действующих местных нормативных правовых актов, систематизированный по вопросам местного значения; мероприятия по совершенствованию организации и проведения публичных слушаний и др.<sup>11</sup>

К сожалению, в силу целого ряда причин как объективного, так и субъективного характера, существующее в современной России местное самоуправление пока весьма далеко от конституционно закрепленной модели. Не в последнюю очередь это связано с реализуемой в последние несколько лет как в законодательстве, так и на практике тенденции «встраивания» местного самоуправления в вертикаль государственной власти. Как справедливо отмечает Н. С. Тимофеев, «засилье бюрократического аппарата (слившегося государственного и муниципального), что признают и высшие государственные лица, заставляет искать особый подход к содержанию народовластия, придавая ему объединительный характер, связанный с консолидацией местного самоуправления, общественных палат, народных фронтов и иных возможных форм участия. Особое внимание должно быть направлено на справедливое и эффек-

тивное жизнеобеспечение граждан и формирование общественной позиции на местах с использованием предназначенных для решения общезначимых проблем объединений граждан»<sup>12</sup>.

Повышение эффективности функционирования местного самоуправления – это, если использовать образное выражение, улица с двусторонним движением. Пассивность населения, его нежелание участвовать в решении местных проблем, о которой много говорят в последнее время, может быть преодолена активностью органов местного самоуправления по созданию необходимых условий для обеспечения прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. В свою очередь, население не останется равнодушным, если почувствует подлинную заинтересованность органов муниципальной власти в выявлении мнения жителей, в привлечении их к реальному, а не формальному обсуждению актуальных проблем местной жизни, к тому, чтобы люди своим посильным участием помогли в решении конкретных вопросов, направленных на экономическое и социально-культурное развитие муниципальных образований.

<sup>1</sup> О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления : федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Подробнее см. об этом: *Бондарь Н. С.* Гражданин и публичная власть : конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие. М., 2004 ; Муниципальное право Российской Федерации : учебник для бакалавриата и магистратуры : в 2 ч. / под ред. Н. С. Бондаря. 5-е изд., перераб. и доп. Ч. 1. М., 2018. С. 135–158 ; и др. Следует отметить, что Н. С. Бондарь является автором научной концепции о муниципально-правовом статусе личности.

<sup>4</sup> О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления см. : Доклад Общероссийского Конгресса муниципальных образований. М., 2018. С. 16–17. URL: <http://okmo.news/>

<sup>5</sup> В этой связи уместно еще раз процитировать Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П: «Участие в конкурсном отборе на должность главы городского, сельского поселения, избираемого представительным органом муниципального образования, не обусловлено наличием у кандидата напрямую полученного от населения мандата, в связи с чем его избрание главой городского, сельского поселения по решению представительного органа му-

ниципального образования, хотя и дает основания для причисления – в системе действующего правового регулирования – к выборным должностным лицам местного самоуправления, не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального образования более высокого уровня как органа народного представительства.

Соответственно, пункт 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не может толковаться и применяться как допускающий вхождение в состав сформированного из представителей поселений представительного органа муниципального района глав поселений, избранных представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, – иное противоречило бы выраженной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и сохраняющей свою силу правовой позиции, согласно которой представительный орган муниципального образования верхнего территориального уровня не может состоять из лиц, не избранных самим населением» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

<sup>6</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>7</sup> О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 30 октября 2018 г. № 384-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45. Ст. 6839.

<sup>8</sup> URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/17067434/>

<sup>9</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления : федер. закон от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 17. Ст. 2432.

<sup>10</sup> См.: Чеботарев Г. Н. Общественное представительство : монография. М., 2017. С. 7.

<sup>11</sup> См. например: Нудненко Л. А. Проблемы правового регулирования отчетов выборных представителей местного сообщества перед избирателями // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 58–62 ; Соловьев С. Г. Местное самоуправление в России : самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 61–65.

<sup>12</sup> Тимофеев Н. С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 55.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

**Бялкина Т. М.**, доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и муниципально-го права

**Byalkina T. M.**, Doctor of Legal Sciences, Head of the Constitutional and Municipal Law 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

Д. В. Соломаха

Администрация городского округа город Воронеж

## АГЛОМЕРАЦИЯ КАК ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

*В статье проанализированы вопросы, связанные с формированием агломераций муниципальных образований. Выявлена потребность в развитии межмуниципальных договорных отношений, направленных на совместное решение вопросов местного значения. Дано предложение об использовании договорной модели межмуниципального сотрудничества.*

*Ключевые слова: агломерация, межмуниципальное сотрудничество, вопросы местного значения.*

## TERRITORIAL AGGLOMERATION AS A MODEL OF INTER-MUNICIPAL COOPERATIONS

*he article analyzes the issues related to the formation of agglomerations of municipalities. The need for the development of inter-municipal contractual relations aimed at the joint solution of issues of local importance. The proposal to use the contractual model of inter-municipal cooperation is given.*

*Key words: agglomeration, inter-municipal cooperation, local issues agglomeration, inter-municipal cooperation, local issues.*

Поступила в редакцию 29 ноября 2018 г.

Реорганизация муниципальных образований, их укрупнение, изменение вида, иные способы преобразования в настоящее время являются актуальными проблемами реализуемой реформы местного самоуправления. Свое отношение к сформировавшейся тенденции укрупнения муниципальных образований высказали представители муниципальных сообществ, науки, и публичной власти. Следует отметить неоднозначность высказанных по данному вопросу позиций. Так о негативности укрупнения муниципальных образований путем присоединения говорит А. Н. Костюков, указывая на большие площади вновь образованных муниципальных образований, что не позволяет эффективно

решать вопросы местного значения, а также ограничивает право населения на местное самоуправление<sup>1</sup>. Д. М. и К. М. Худолей в своей работе указывают на положительные аспекты укрупнения муниципальных образований, выражающиеся в сокращении управленческих затрат, возможности реализации масштабных проектов и т. д. При этом авторами указываются негативные последствия укрупнения муниципальных образований<sup>2</sup>.

Характеризуя данное явление, А. А. и Н. В. Джагарян указывают, что процессы укрупнения муниципальных образований преследуют цели оптимизации системы муниципального управления и повышения бюджетной эффективности, но их достижение самими укрупнением не предпрешено<sup>3</sup>.

В силу объективных причин, выражающихся в необходимости оптимизации системы управления, а также в необходимости комплексной проработки экономических, трудовых и социальных взаимосвязей муниципальных образований, использования потенциала смежных территорий, большой интерес вызывает формирование агломераций. Данное определение носит скорее пространственно-экономическое содержание, а механизм его реализации находится в сфере законодательно закрепленных полномочий субъектов публичных отношений. Посылком для использования данного межмуниципального инструмента является комплексное развитие регионов на базе развития самостоятельных муниципальных образований.

Понятие «агломерация» происходит от лат. *agglomeratio* – присоединяю, накапливаю. В современном обществе сформировалось устойчивое представление об агломерации как о скоплении муниципальных образований. Данная форма объединения муниципальных образований является предметом исследования представителей различных отраслей науки, которые, определяя агломерации, указывают, что основным критерием для данного явления является экономическо-хозяйственные и социальные связи города-ядра и его спутников.

М. М. Гацалов в современном экономическом словаре дает следующее определение: «агломерация (присоединять, накапливать) – компактное расположение, группировка поселений, объединенных не только в пространственном смысле, но обладающих развитыми производственными, культурными, рекреационными связями. Термин относится преимущественным образом к поселениям городского типа (гор. агломерация)»<sup>4</sup>.

И. М. Смоляр в терминологическом словаре по градостроительству определил агломерацию как «тесное скопление (группа) городов и других населенных мест, объединенных производственными, социальными, трудовыми и культурно-бытовыми связями,

объектами инфраструктуры, общим использованием межселенных территорий и ресурсов»<sup>5</sup>.

Г. М. Лаппо характеризует агломерацию как «компактную территориальную группировку городских и сельских поселений, объединенных в динамичную систему многообразными связями»<sup>6</sup>.

Как следует из приведенных выше определений, основным критерием агломерации является территориальная приближенность различных муниципальных образований. Целью межмуниципального объединения является формирование единого экономического пространства, а также возможность совместного решения вопросов местного значения.

Попытки установить критерии, определяющие агломерации, были предприняты на уровне федерального законодательства и нашли свое отражение в документах, регулирующих планы стратегического развития. Так, в «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1505, прямо указано, что городские агломерации – крупные промышленные, научные, образовательные и культурные центры опорной структуры поселений<sup>7</sup>.

Более детальный подход к определению агломераций предложен федеральным законодателем в проекте «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». Данный проект предусматривает несколько форм агломераций, а также критерии, на основании которых осуществляется данная классификация<sup>8</sup>. На уровне законодательства субъектов РФ также предприняты попытки определить критерии и правовое положение агломераций. Так Законом Томской области дано определение агломерации, установлены цели и задачи формирования агломерации, а также закреплены полномочия органов публичной власти в сфере развития агломераций<sup>9</sup>. Подобный закон, регулирующий отношения в

сфере формирования агломераций, принят Белгородской областной Думой<sup>10</sup>.

Анализ данных нормативных правовых актов субъектов РФ позволяет выявить разницу в подходах как к определению агломераций, так и к условиям ее формирования. Так, определяя агломерацию, в Законе Томской области указано, что это группа муниципальных образований, объединенных в определенных ими границах. Законом Белгородской области установлено, что под агломерацией понимается территория, включающая территории городских округов или городских поселений и близлежащих к ним иных муниципальных образований. Наряду с различием в подходах к определению агломерации, Законом Белгородской области расширены и детализированы полномочия органов государственной власти субъекта РФ в данной сфере. Так, согласно ст. 2, полномочиями по определению территорий, входящих в агломерацию, наделяется орган, уполномоченный Правительством Белгородской области, а определение границ агломерации осуществляется органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

В настоящее время представителями науки даны различные классификации агломераций. Е. С. Шугрина определяет региональные и межрегиональные агломерации, классифицирует агломерации по способу их формирования<sup>11</sup>. Е. В. Гриценко указывает на классификацию агломераций по способу управления ими<sup>12</sup>. Однако, несмотря на различные способы формирования агломераций, существенным условием их жизнедеятельности является договорное межмуниципальное сотрудничество.

Федеральным законом № 131-ФЗ<sup>13</sup> предусмотрена возможность совместного решения вопросов местного значения различными муниципальными образованиями, а также определены способы, применяемые для решения данных вопросов. К таким способам относится создание советов (ассоциаций) му-

ниципальных образований, а также создание хозяйственных обществ, основной задачей которых является деятельность, направленная на решение вопросов местного значения. Основным видом деятельности данных межмуниципальных предприятий является обеспечение населения транспортными, коммунальными и иными социально-хозяйственными услугами. Как правило, данные соглашения заключаются между органами местного самоуправления в двухуровневой системе организации местного самоуправления и обеспечивают передачу полномочий на решение вопросов местного значения между соответствующими субъектами<sup>14</sup>. Положения о возможности передачи полномочий по решению вопросов местного значения также закреплены в уставах муниципальных образований<sup>15</sup>.

При этом развитие агломераций требует развития межмуниципального договорного сотрудничества именно между крупным муниципальным образованием – «ядром» агломерации и муниципальными образованиями – «спутниками».

Данная система организации межмуниципального взаимодействия в полной мере соответствует двухуровневой модели местного самоуправления. При этом возникает ряд вопросов, связанных с формированием агломераций. Например, вопрос о полномочиях субъектов межмуниципального взаимодействия на подписание договора о межмуниципальном сотрудничестве при условии, что полномочия на решение вопросов местного значения данного муниципального образования ранее были перераспределены в рамках иного соглашения. Возможно ли перераспределение вопросов местного значения, переданных в рамках межмуниципального взаимодействия ранее?

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что процесс экономического развития территорий неизменно влечет за собой формирование агломерации как георбанистической единицы, которая требует

решения ряда вопросов, связанных с организацией управления территорией и координации деятельности субъектов агломерации. Применение модели межмуниципального договорного сотрудничества для регулирования отношений между субъектами агломе-

рации может быть рассмотрено как наиболее перспективное, так как позволит консолидировать ресурсы нескольких муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения, сохранив при этом самостоятельность местных сообществ.

<sup>1</sup> См.: Костюков А. Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64.

<sup>2</sup> См.: Хуголей Д. М., Хуголей К. М. Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 37–47.

<sup>3</sup> См.: Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Зеркальный лабиринт муниципальной реформы : конституционно-судебная практика как основа для поиска выходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 14–42.

<sup>4</sup> Гацалов М. М. Современный экономический словарь-справочник. Ухта, 2002. С. 10.

<sup>5</sup> Смоляр И. М. Терминологический словарь по строительству : труды Российской академии архитектуры и строительных наук (РААСН). Серия «Теоретические основы градостроительства». М., 2004. 160 с.

<sup>6</sup> Лаппо Г. М. Городские агломерации СССР – России : особенности динамики в XX в. // Российское экспертное обозрение. 2007. № 4. С. 6.

<sup>7</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>8</sup> ...6) крупнейшие городские агломерации – территория, включающая один или несколько граничащих городских населенных пунктов («ядро») с общей численностью населения более 1000 тыс. человек и иные населенные пункты, связанные совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенные интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, социальными связями;

7) крупные городские агломерации – территория, включающая один или несколько граничащих городских населенных пунктов («ядро») с общей численностью населения более 500 тыс. – 1000 тыс. человек и иные населенные пункты, связанные совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенные интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, социальными связями. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect>

<sup>9</sup> О развитии агломераций в Томской области : закон Томской области от 10 апреля 2017 г. № 23-ОЗ (принят постановлением Законодательной Думы Томской области от 30 марта 2017 г. № 321). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>10</sup> О развитии агломераций в Белгородской области : закон Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 (принят Белгородской областной Думой 18 февраля 2016 г.) // Вестник нормативных правовых актов Белгородской области. URL: <http://www.zakon.belregion.ru>

<sup>11</sup> См.: Шугрина Е. С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

<sup>12</sup> См.: Гриценко Е. В. Городские агломерации : в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36.

<sup>13</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Соглашение о передаче Наро-Фоминскому муниципальному району отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения городского поселения Наро-Фоминск. URL: [http://nfcity.ru/dokumenty/soglasheniya/soglasheniya\\_2012\\_goda/soglashenie\\_o\\_peredache/](http://nfcity.ru/dokumenty/soglasheniya/soglasheniya_2012_goda/soglashenie_o_peredache/)

<sup>15</sup> Устав Девицкого Сельского поселения Семилукского муниципального района Воронежской области (в ред. решения Совета народных депутатов Девицкого сельского поселения от 18.02.2011 г. № 61). URL: <http://devickoe.ru/documents/charter.html>; Устав Семилукского муниципального района Воронежской области. URL: <http://semiluki-rayon.ru/content>

*Администрация городского округа город Воронеж*

*Administration of the City District the City of Voronezh*

**Соломаха Д. В.**, руководитель управления жилищно-коммунального хозяйства, кандидат юридических наук

**Solomaha D. V.**, Head of the Department of Housing and Communal Services, Candidate of Legal Sciences

Тел.: 8-904-211-23-54

Тел.: 8-904-211-23-54

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: АКТУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОТДЕЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

*Статья посвящена анализу сущности территориального общественного самоуправления, современным особенностям его правового регулирования, тенденциям возможного реформирования и позитивному примеру популяризации ТОС в Воронежской области.*

*Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, население, гражданское общество, местное самоуправление.*

## **TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT: CURRENT FEATURES OF LEGAL REGULATION AND INDIVIDUAL DEVELOPMENT TRENDS ON THE EXAMPLE OF THE VORONEZH REGION**

*The article is devoted to the analysis of the essence of territorial public self-government, the modern features of its legal regulation, the trends of possible reform and a positive example of the popularization of CBT in the Voronezh region.*

*Key words: territorial public self-government, population, civil society, local self-government.*

Поступила в редакцию 15 декабря 2018 г.

Привлекательность территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) обусловлена, главным образом, тем, что эта форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления наиболее приближена к населению и поэтому является довольно удобным средством воспитания в народе чувства гражданского самосознания.

Как справедливо отмечает В. А. Щепачёв, «институт ТОС потенциально является оптимальной площадкой для формирования социально активного общества, а следова-

тельно, и правового государства. Планомерное развитие этого института позволит достичь главной стратегической цели – изменить правосознание населения, предоставив ему возможность самостоятельно принимать решение и нести ответственность за состояние локальной территории»<sup>1</sup>. Очевидно, что по степени развитости института ТОС можно судить о зрелости гражданского общества в стране и о способности населения к подлинной самоорганизации.

На сегодняшний день правовое регулирование территориального общественного самоуправления как формы участия насе-

---

© Судакова С.В., 2019

ния в местном самоуправлении сосредоточено в значительной мере на уровне федерального законодательства. В частности, ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30.10.2018, далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) содержит легальное определение ТОС как особой «самоорганизации граждан по месту их жительства», определяет границы и пределы территории, в рамках которых ТОС может осуществляться, закрепляет некоторые особенности формирования органов ТОС и организационно-правовую форму данной самоуправленческой структуры.

Например, А. А. Сергеев анализируя природу и уникальность территориального общественного самоуправления подчеркивает, что «органы территориального общественного самоуправления не входят в систему органов местного самоуправления и, следовательно, не являются органами, через которые осуществляется власть народа. Население части территории муниципального образования и органы территориального общественного самоуправления не имеют собственных властных полномочий и не вправе издавать правовые акты; принимаемые ими решения в отличие от решений органов местного самоуправления не подкреплены инструментами государственного принуждения»<sup>2</sup>.

Статья 27 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет исключительную компетенцию собрания, конференции граждан, осуществляющих ТОС, основные полномочия органов ТОС и комплекс исчерпывающих требований к уставу ТОС, уточняя, что дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут (ч. 9–10).

Безусловно, такое правовое регулирование со стороны федеральной власти является более унифицированным и детальным в сравнении с правовой регламентацией ТОС,

содержащейся в ст. 27 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», действовавшего прежде. Федеральный законодатель тех лет ограничился лишь более или менее целостной дефиницией ТОС, а вопросы правовой регламентации порядка создания этой общественной структуры и основ ее функционирования передал на уровень конкретных регионов и муниципалитетов, надеясь на их самостоятельность, заинтересованность и компетентность<sup>3</sup>. Однако, отмечая кажущуюся системность современного правового регулирования территориального общественного самоуправления, нельзя не согласиться с большинством исследователей, которые полагают, что в Федеральном законе № 131-ФЗ так и не урегулирован должным образом целый ряд важнейших аспектов деятельности ТОС.

К примеру, для оптимизации и прозрачности правового регулирования территориального общественного самоуправления в ст. 27 действующего Федерального закона № 131-ФЗ целесообразно закрепить систему основных принципов, опираясь на которые должно создаваться и функционировать ТОС. В данную систему обязательно должны войти следующие принципы:

- 1) законности;
- 2) защиты прав и законных интересов населения;
- 3) свободного волеизъявления граждан через собрания и конференции;
- 4) выборности и подконтрольности гражданам органов территориального общественного самоуправления;
- 5) широкого участия граждан в выработке и принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы населения;
- 6) сочетания интересов населения территории, на которой осуществляется ТОС, и населения всего муниципального образования;
- 7) гласности и учета общественного мнения.

Многие законы субъектов РФ и муниципально-правовые акты закрепляют такие принципы, но не везде они совпадают.

В данном контексте важно упомянуть о некотором нюансе: ч. 11 ст. 27 предполагает, что порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Е. В. Раздьяконова, а затем и В. А. Щепачев, анализируя данное законоположение, резонно отмечают, что пока еще муниципальные образования не обладают необходимым опытом регламентации деятельности ТОС, а региональный законодатель Федеральным законом № 131-ФЗ не включен в перечень соответствующих субъектов правотворчества<sup>4</sup>. Но тем не менее, во многих регионах страны к настоящему моменту сложилась весьма интересная и индивидуальная практика совершенствования и популяризации деятельности ТОС. Ведь по справедливому замечанию А. А. Гребенниковой, «современное развитие России сопровождается выстраиванием новых взаимоотношений между гражданским обществом и государством. Реализация потенциала такого социального института, как территориальное общественное самоуправление, делает возможным формирование этих отношений на принципах социальной устойчивости, направленности на повышение благосостояния граждан и развитие территории»<sup>5</sup>.

Несмотря на всю привлекательность данного института самоорганизации граждан, он пока еще не стал серьезным подспорьем муниципальной власти в решении насущных проблем жизнеобеспечения на локальной территории. Потенциал, заложенный в идею ТОС, реализуется сегодня далеко не в полной мере. Прежде всего, это происходит по причине «несовершенства правового инструмен-

тария муниципальной демократии»<sup>6</sup>. В чем это выражается?

В современных условиях в различных федеральных законах присутствуют различные дефекты содержательного, терминологического и юридико-технического характера, а также существенные пробелы правового регулирования. В частности, в настоящее время наблюдаются юридические коллизии между нормами, регулирующими территориальное общественное самоуправление, закрепленными в Федеральном законе № 131-ФЗ и в подп. 2 п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ). Так, согласно абз. 2 ч. 5 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом является юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации<sup>7</sup>. При этом в силу подп. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ территориальные общественные самоуправления признаются общественными организациями<sup>8</sup>.

Оценивая сложившуюся ситуацию с практической точки зрения, В. А. Щепачёв справедливо подчеркивает, что законодательная норма подп. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ «в реальности вызывает практические трудности, поскольку к общественным организациям предусмотрено обязательное фиксированное членство. В ТОС, создаваемых по признаку территориальной общности, такого членства не может быть по определению»<sup>9</sup>. Данные несовершенства действующего законодательства приводят к правовой неопределенности, создают дополнительные барьеры для создания и качественного функционирования ТОС и, как следствие, приводят к значительному снижению зарегистрированных в качестве юридических лиц ТОС.

В качестве рационального варианта выхода из сложившейся ситуации В. А. Щепачёв рассматривает исключение из подп. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ территориальных общественных самоуправлений в качестве разновидности общественных организаций<sup>10</sup>.

Г. Н. Чеботарев анализирует еще целый ряд проблем, связанных с признанием ТОС в качестве социально-ориентированной некоммерческой организации и предстоящим реформированием этого элемента местного самоуправления<sup>11</sup>. В частности, его внимание сосредоточено на анализе проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части становления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации», который был подготовлен в 2017 г., однако в Государственную Думу ФС Российской Федерации до сих пор еще не внесен. Данный законопроект пока не утратил своей актуальности, хотя какого-либо его конструктивного дальнейшего продвижения и концептуального совершенствования этого документа, увы, не наблюдается.

Данный законопроект предполагает существенное изменение содержания ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ. Так, например, разработчики законопроекта стремятся к согласованию норм ст. 27 Федерального закона № 131 и действующей редакции подп. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ в части признания ТОС видом общественной организации. Г. Н. Чеботарев находит существенные противоречия между концепцией данного законопроекта и содержанием пояснительной записки к нему. Он подчеркивает, что «разработчики законопроекта в целях выполнения перечня поручений Президента РФ в части предоставления территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально-ориентированных некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг, предлагают, по сути, установление особого вида некоммерческих организаций в лице территориального общественного самоуправления»<sup>12</sup>. Между тем данный проект изменений в законодательстве явно несовершенен, поскольку предполагает внесение полярно противоположных изменений в различные статьи Федераль-

ного закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». По мнению Г. Н. Чеботарева, в целях системного закрепления общих принципов организации местного самоуправления целесообразно в Федеральном законе № 131-ФЗ в более развернутом виде изложить комплекс норм, взаимосвязанных с иными федеральными законами, и не в одной статье, а в самостоятельной главе. Помимо федерального законодательного регулирования необходимо обеспечить оптимальное правовое регулирование территориального общественного самоуправления законами субъектов РФ<sup>13</sup>. С рациональностью, логичностью и целесообразностью данных предложений трудно не согласиться.

В части правового регулирования территориального общественного самоуправления на уровне субъектов Федерации представляется целесообразным принятие регионального специального закона о территориальном общественном самоуправлении в конкретном субъекте РФ. При этом будет малоэффективно, если такие региональные законы будут всего лишь дублировать положения Федерального закона № 131-ФЗ. Целесообразно, чтобы закон отдельного субъекта РФ, учитывая общие принципы федерального правового регулирования системы ТОС, отражал индивидуальные особенности конкретного региона, учитывал специфику его социально-экономического развития, наиболее важные особенности входящих в него муниципальных образований, сложившиеся традиции функционирования территориальных общественных самоуправлений в данном регионе, реальные меры государственной и муниципальной поддержки этих управленческих структур.

Например, в Воронежской области с 2007 г. действовал Закон Воронежской области от 20 ноября 2007 г. № 116-ОЗ «О территориальном общественном самоуправлении Воронежской области». Однако к настоящему моменту он утратил силу. Представляется, что в современных условиях высокого инте-

реса к развитию ТОС в Воронежской области со стороны общественности на региональном уровне необходимо принятие обновленного регионального закона о территориальном общественном самоуправлении, который бы отражал особенности правового регулирования и государственной поддержки ТОС в Воронежской области, учитывая прогрессивный опыт популяризации и грантового стимулирования деятельности ТОС, накопленный за последние несколько лет.

Стоит уточнить, что программа господдержки ТОС в Воронежской области стартовала еще в 2015 г. Тогда из регионального бюджета на эти цели было выделено 20 млн рублей. Кратко охарактеризовать механизм предоставления такой финансовой поддержки можно следующим образом:

- претендующие на гранты ТОСы должны самостоятельно осуществлять на соответствующей территории общественно-полезную деятельность, которая по своему содержанию и результатам соответствует направлениям предоставления гранта;
- документы в конкурсную комиссию и описание социально значимого проекта передаются соискателями в Ассоциацию «Совет муниципальных образований Воронежской области» до 15 апреля;
- до 15 мая все поступившие заявки рассматриваются конкурсной комиссией;
- период с 16 мая по 31 августа – это период реализации проектов, получивших гранты;
- до 15 сентября ТОСы предоставляют отчетную документацию о процессе реализации проекта;
- до 15 октября Ассоциация осуществит контроль за практической реализацией проектов<sup>14</sup>.

2015 год стал экспериментальным годом для реализации данной инициативы и показал весьма успешные результаты. Жители многих муниципалитетов живо откликнулись на такой призыв региональной власти и на предлагаемое финансовое стимулирование.

Проектами, получившими наиболее крупные гранты из всех возможных, стали «дорожные карты» по благоустройству и дополнительному озеленению парков и скверов, ремонту детских площадок и рекреационной зоны родников, реконструкции памятников и мемориальных захоронений времен Великой Отечественной войны и т. п. Благодаря энтузиазму, ответственности и творческой энергии местных жителей в сельских и городских поселениях области удалось успешно решить эти важные проблемы благоустройства.

С учетом такого эффекта в 2016 г. на государственную поддержку территориального общественного самоуправления региона из бюджета Воронежской области было выделено уже 30 млн рублей. А в текущем году региональный грантовый фонд составил 60 млн рублей<sup>15</sup>.

С 2015 г. действует и постоянно совершенствуется обширный официальный интернет-ресурс, посвященный деятельности ТОС в регионе. Сайт «Территориальное общественное самоуправление в Воронежской области» содержит комплекс актуальных материалов правового и методического характера по вопросам создания территориального общественного самоуправления в Воронежской области. Как непосредственно на сайте, так и на его «дочерних» интернет-платформах (в рамках сообществ и пабликов, действующих во всех популярных социальных сетях) публикуется информация о существующих достижениях популяризации тосовского движения в области, о тех результатах, которых удалось добиться активистам ТОС в муниципалитетах региона, о конкретном сотрудничестве ТОС и органов местного самоуправления. Прогрессивный опыт материальной и информационной поддержки ТОС уже давно стал известен и за пределами Воронежской области. Наблюдаются тенденции его заимствования и апробации к условиям других регионов страны.

Представляется логичным и целесообразным, чтобы в рамках сайта начал функ-

ционировать специальный интернет-форум, позволяющий всем заинтересованным лицам общаться в режиме онлайн по вопросам создания ТОСов и специфике их работы в городах и селах Воронежской области. Желательно, чтобы сайт в период принятия заявок на конкурс социально значимых проектов ТОС предусматривал бесплатные онлайн-консультации компетентных специалистов по вопросам грамотного составления таких заявок и предоставления необходимого пакета сопутствующих документов. Весьма эффективна в это время была бы работа специальной бесплатной «горячей линии»<sup>16</sup>.

Поскольку в Воронежской области за последние несколько лет развитие территориального общественного самоуправления и некоммерческого сектора экономики в целом имеет ярко выраженную положительную динамику, осуществляется при активной поддержке региональной власти, поэтому в целях стимулирования этого «третьего сектора» экономики в регионе проводится Конгресс общественного развития Воронежской области (далее – Конгресс). Первый такой Конгресс состоялся в Воронеже 28 апреля 2016 г., а второй – 5 марта 2018 г. Данные мероприятия показали довольно высокие результаты глобальной общественной дискуссии по социально значимым вопросам и вопросам участия граждан в делах местного самоуправления.

Конгресс проводится на базе многофункционального конгрессно-выставочного комплекса Expo Event Hall Сити-парка «Град» и проходит при непосредственном участии губернатора Воронежской области. Организаторы данных мероприятий стремятся создать максимально комфортные условия для гостей и участников Конгресса с использованием современных интерактивных технологий. Программа Конгресса предполагает проведение нескольких круглых столов, форумов и мастер-классов. В качестве модераторов и

экспертов на этих дискуссионных площадках выступают опытные специалисты, работающие в некоммерческом секторе, представители региональной и муниципальной власти. Гостями конгресса являются представители бизнеса, социально ориентированных НКО и территориального общественного самоуправления региона, представители активной молодежи, интересующиеся волонтерством и социально значимыми проблемами, а также представители СМИ.

В рамках Конгресса работает целая сеть дискуссионных площадок (круглых столов и секций), на которых осуществлялся диалог представителей общественности и экспертов. Главной целью такого формата проведения Конгресса стало выявление наиболее острых проблем организации местного самоуправления в регионе, доступных механизмов эффективного решения проблем благоустройства, поддержки прогрессивных социальных инициатив, стимулирование конструктивной гражданской активности и выстраивание действенного диалога власти и общества.

Подобные мероприятия целесообразно проводить ежегодно, прозрачно информируя население об итогах. Важно, чтобы Конгресс общественного развития как крупная современная интерактивная площадка взаимодействия власти и общества на протяжении последующих лет приобрел четкую правовую, программную и методическую регламентацию, чтобы к его работе были привлечены лучшие отечественные (и возможно, зарубежные) специалисты в области местного самоуправления и развития «третьего сектора» экономики. За счет такой деятельности региональной правящей элиты Воронежская область сможет сохранить и приумножить свои высокие позиции среди субъектов Российской Федерации в свете долгосрочной перспективы и сможет поделиться накопленным опытом с другими регионами страны.

- <sup>1</sup> Щепачёв В. А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 27.
- <sup>2</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. М., 2015. С. 254–255.
- <sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506 (утратил силу).
- <sup>4</sup> См. подробнее: Раздьяконова Е. А. Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственной демократии в местном самоуправлении // Юридическая наука и практика. 2009. Т. 5, № 2. С. 67; Щепачёв В. А. Указ. соч. С. 27.
- <sup>5</sup> Гребеникова А. А. Организация территориального общественного самоуправления : учеб. пособие. М., 2018. С. 3.
- <sup>6</sup> Сергеев А. А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 2.
- <sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 4. Ст. 3822.
- <sup>8</sup> Там же. 1994. № 32. Ст. 3301.
- <sup>9</sup> Щепачёв В. А. Указ. соч. С. 28.
- <sup>10</sup> См.: Там же. С. 29.
- <sup>11</sup> См. подробнее: Чеботарев Г. Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 33–35.
- <sup>12</sup> Там же. С. 34.
- <sup>13</sup> См. подробнее: Там же. С. 36–37.
- <sup>14</sup> ТОС: что необходимо для получения гранта. URL: [http://communa.ru/politika/tos-chto\\_neobkhodimo\\_dlya\\_polucheniya\\_granta/](http://communa.ru/politika/tos-chto_neobkhodimo_dlya_polucheniya_granta/)
- <sup>15</sup> См. подробнее: В Воронежской области объявили победителей конкурса проектов ТОС. URL: <https://riavm.ru/news/v-voronezhskoy-oblasti-obyavili-pobediteley-konkursa-proektov-tos-2018/>
- <sup>16</sup> Судакова С. В. Конгресс общественного развития – инновационная площадка взаимодействия власти и общества в Воронежской области // Инновационные технологии и технические средства для АПК : материалы Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых и специалистов. Ч. III. Воронеж, 2016. С. 258.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

**Судакова С. В.**, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

**Sudakova S. V.**, Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: [sophyasudakova@mail.ru](mailto:sophyasudakova@mail.ru)  
Тел.: 8-908-138-92-47

E-mail: [sophyasudakova@mail.ru](mailto:sophyasudakova@mail.ru)  
Тел.: 8-908-138-92-47

УДК 342.55

М. Г. Карташова

*Воронежский государственный университет*

**РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*В статье анализируются решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере разграничения полномочий, порядка формирования органов местного самоуправления, ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством.*

*Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления.*

**DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE  
RUSSIAN FEDERATION: INTERACTION OF EXECUTIVE  
AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION  
AND LOCAL AUTHORITIES**

*The article analyzes decisions of the constitutional Court of the Russian Federation on the issues of interaction of bodies of state power of a subject of the Russian Federation and bodies of local self-government in the sphere of separation of powers, order of formation of bodies of local self-government, the responsibility of the head of municipal formation and the head of local administration before the state*

*Key words: the Constitution of the Russian Federation, the constitutional Court of the Russian Federation, public authorities of the subject of the Russian Federation, local governments.*

Поступила в редакцию 3 ноября 2018 г.

Конституционный Суд Российской Федерации занимает особое место в судебной системе Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий су-

дебную власть посредством конституционного судопроизводства.

«В мировой практике конституционный контроль является давно сложившимся институтом, который в той или иной форме представлен и успешно функционирует в большинстве государств. Однако, как показывает деятельность органов конституцион-

---

© Карташова М. Г., 2019

ной юстиции как на уровне Федерации, так и ее субъектов, до настоящего времени идет поиск оптимальной модели конституционного контроля, которая максимально отвечала бы интересам нашего государства»<sup>1</sup>.

Правовой основой деятельности Конституционного Суда Российской Федерации является Конституция Российской Федерации<sup>2</sup> и Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>3</sup>.

В целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации по соответствующим обращениям рассматривает дела в порядке абстрактного и конкретного нормоконтроля (ст. 125 Конституции России).

Как отмечается в литературе: «судебный конституционный контроль призван играть главную роль в решении стоящих перед обществом задач построения правового государства, обеспечения верховенства Конституции и господства права, формирования единого конституционно-правового пространства, защиты прав, свобод и законных интересов личности»<sup>4</sup>.

Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде является обращение в форме запроса, ходатайства или жалобы.

Основанием к рассмотрению дела являются:

- обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор;

- обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции;

- обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции Российской Федерации;

- выдвижение Государственной Думой обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Сторонами в конституционном судопроизводстве являются:

- 1) заявители – органы или лица, направившие в Конституционный Суд Российской Федерации обращение;

- 2) органы или должностные лица, издавшие либо подписавшие акт, конституционность которого подлежит проверке;

- 3) государственные органы, компетенция которых оспаривается.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации направлена на защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Реализация задач осуществляется через принятие определенных актов, их исполнение и применение на практике.

В последние годы в отечественной юридической науке проблема правовых позиций Конституционного Суда России стала объектом довольно пристального внимания со стороны ученых. Достаточно подробный анализ различных подходов к определению данного правового явления был проведен Е. А. Бондаревой и Н. В. Белоконов<sup>5</sup>, которые предлагают рассматривать его в трех аспектах: объективном, субъективном и нормативном. В контексте данного исследования нам будет интересен, прежде всего, нормативный аспект позиций органа конституционного контроля России, включающий в себя следующие элементы:

- аргументированные оценки и интерпретационные представления по вопросам права<sup>6</sup>,

- общеобязательные предписания для законодателя и правоприменителя<sup>7</sup>, имеющие общий характер и обязательные для всех субъектов права<sup>8</sup>;

– логико-правовое обоснование конечного вывода Конституционного Суда, содержащегося в постановляющей части его решения<sup>9</sup>.

Нормативный аспект (общеобязательный характер) правовых позиций органа конституционного контроля России проявляется также и в том, что федеральный законодатель, внося изменения в правовое регулирование тех или иных общественных отношений, не вправе осуществлять соответствующее регулирование без учета правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных в конкретном постановлении<sup>10</sup>.

Вопросы публичной власти в практике Конституционного Суда Российской Федерации занимают одно из центральных мест, это связано с тем, что проблема власти – наиболее острая для любого современного государства, так как затрагивает фундаментальные основы жизнедеятельности общества. Это связано с тем, что органы конституционной юстиции играют важнейшую роль в процессе демократизации политической системы, коренной реорганизации форм и методов деятельности правовых институтов, связанных с защитой прав и законных интересов граждан, в организации и функционировании органов публичной власти Российской Федерации<sup>11</sup>.

В своем постановлении Конституционный Суд Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» определил, что в понятие «публичная власть» вместе с органами государственной власти входят и органы местного самоуправления. Конституционный Суд Российской Федерации указал на то, что в территориальных единицах: город районного подчинения, городские и сельские поселения в районах, городские поселения (части города, его районы, жилые комплексы) в городах республиканского значения, публичная власть осу-

ществляется органами местного самоуправления, а не органами представительной и исполнительной государственной власти<sup>12</sup>. В своих последующих постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации подтверждает мнение о том, что местное самоуправление является особой формой публичной власти (от 15.01.1998 № 3-П, 30.11.2000 № 15-П, 02.04.2002 № 7-П). Муниципальная власть – особая, уникальная форма организации публичной власти как власти населения, проживающего на территории муниципального образования; она составляет одну из основ конституционного строя России, является обязательной на всей территории России, хотя и не относится к государственной власти<sup>13</sup>.

Рассмотрим некоторые правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления.

Большое количество решений Конституционного Суда РФ посвящено вопросам разграничения полномочий между сельскими (городскими) поселениями, городскими округами, муниципальными районами и субъектом Российской Федерации. Глава 3 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>14</sup> закрепила вопросы местного значения сельских (городских) поселений, городских округов, муниципальных районов, где помимо полномочий, закрепленных за указанными муниципальными образованияами, говорится о том, что законами субъекта Российской Федерации могут закрепляться также и другие вопросы.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоу-

правления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ» пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>15</sup> признан не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагает возложение на органы местного самоуправления городских округов обязанности по участию в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов без их надления соответствующими государственными полномочиями. Поскольку речь шла о том, что обязанность по организации сбора, вывоза, утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов не может быть возложена на городские округа, так как несанкционированное складирование бытовых и промышленных отходов происходило на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов.

Аналогичную позицию Конституционный Суд Российской Федерации высказал в постановлении от 26 апреля 2016 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район». Конституционный Суд Российской Федерации, давая оценку конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>16</sup>, признал пункт 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противореча-

щими Конституции Российской Федерации. Содержащиеся положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями.

В Определении от 9 ноября 2017 г. № 2516-О «По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопрос о полномочиях органов местного самоуправления, с одной стороны, признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, с другой стороны, также указывает на взаимодействие между органами местного самоуправления и органами государственной власти<sup>17</sup>.

В данном определении речь идет о том, что оспоренные положения относят часть вопросов в сфере электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, а также отдельные вопросы в сфере дорожной деятельности к перечню вопросов местного значения городских округов с возложением на них соответствующих расходов, в том числе применительно к земельным участкам, предоставленным гражданам на основании актов, вынесенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках осуществления ими полномочий по предоставлению мер социальной поддержки.

Эффективная реализация полномочий органами местного самоуправления предполагает достаточное наличие доходных источников, что не всегда происходит на уровне муниципальных образований. Как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации: «местный бюджет не существует изолированно, а является составной частью финансовой системы Российской Федерации и влечет обязанность органов государственной власти осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование».

Аналогичная позиция Конституционного Суда Российской Федерации содержится в постановлениях от 29 марта 2011 г. № 2-П<sup>18</sup>, от 13 октября 2015 г. № 26-П<sup>19</sup>, от 26 апреля 2016 г. № 13-П<sup>20</sup> и Определении от 28 марта 2017 г. № 720-О<sup>21</sup>.

Неоднозначное мнение получило постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «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»<sup>22</sup>.

Предметом обращения явились следующие нормы федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

1) ч. 4 ст. 35, согласно которой представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представитель-

ными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании<sup>23</sup>;

2) ч. 5 ст. 35, согласно которой представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

3) ч. 5.1 ст. 35, согласно которой при принятии закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок формирования или избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации; при переходе от избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением на муниципальных выборах к его формированию из состава представительных органов поселений, внутригородских районов выборы депутатов такого муниципального района, городского округа с внутригородским делением не назначаются и не проводятся, если указанный закон субъекта Российской Федерации вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским де-

лением был бы вправе принять решение о назначении выборов;

4) ч. 2 ст. 36, на основании которой в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и в зависимости от этого может занимать то или иное место в структуре органов местного самоуправления муниципального образования;

5) ч. 3.1 ст. 36, в силу которой в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации; введенный законом субъекта Российской Федерации порядок избрания главы муниципального образования применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации;

6) ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» предусмотрен единственно возможный способ замещения должности главы муниципального образования Иркутской области, наделенного статусом городского округа, – административного центра Иркутской области, а именно его избрание представительным органом данного муниципального образования из своего состава; при этом глава муниципального образования возглавляет местную администрацию<sup>24</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации признал оспоренные положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и положения Закона Иркутской области не противоречащими Конституции Российской Федерации. При этом особое мнение выразил судья Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотов, не согласившись с выводом Суда, а также свое мнение высказал судья Н. С. Бондарь, который дал дополнительное толкование правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации<sup>25</sup>.

А. Н. Кокотов считает, что Конституционному Суду Российской Федерации следовало признать ч. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее ст. 12, 130 и 131 (ч. 1) в той мере, в какой она, допуская установление законом субъекта Российской Федерации для конкретных муниципальных образований единственного и безальтернативного варианта избрания главы муниципального образования и его места в структуре органов местного самоуправления, существенно ограничивает конституционное право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Конституционному Суду Российской Федерации также следовало в мотивировочной части постановления обратить внимание на то, что указанное положение, взятое в системе действующего правового регулирования, перераспределяя полномочия между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, способно при определенном развитии конституционного процесса создавать неосновательные конституционные риски для единства и целостности Российской Федерации (ст. 1, 3–5 и 15 Конституции Российской Федерации).

Судья-докладчик Н. С. Бондарь, в целом поддерживая позицию Конституционного

Суда Российской Федерации, указывает на конституционность существующего законодательного регулирования организации местного самоуправления. Также Н. С. Бондарь обращает внимание, что «ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации закрепляет в качестве обязательного только поселенческий уровень местного самоуправления. Устройство же муниципальных образований верхнего территориального уровня определяется федеральным законодателем, который вправе определять различное соотношение муниципальных и государственных начал, вплоть до возможности формирования на этом территориальном уровне местных органов государственной власти. Следовательно, признавая данную позицию, означает признать, что нормы ст. 12, 130–132 Конституции Российской Федерации носят фиктивный характер»<sup>26</sup>.

В определении от 16 января 2018 г. № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>27</sup> Конституционного Суда Российской Федерации рассмотрен правовой механизм прекращения полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации в случае совершения указанными должностными лицами местного самоуправления действий, влекущих определенные неблагоприятные последствия, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что, хотя оспоренные законоположения увязывают наступление ответственности главы муниципального образования, главы местной администрации с их действиями, влекущими определенные неблагоприятные последствия для публичных и частных интересов, это само по себе не может по-

ниматься таким образом, что прямо не упомянутое в норме бездействие должностного лица, порождающее те же (аналогичные) негативные последствия, выведено за рамки и не подлежит пресечению посредством конкретной меры государственно-правового принуждения.

При этом оговорка о последнем судебном решении, с момента вступления в силу которого начинает исчисляться срок для издания правового акта об отрешении, направлена на обеспечение учета возможностей инстанционного судебного контроля применительно к решению суда, которым соответствующие нарушения были установлены. По этой причине предполагается необходимость отсчета указанного срока от момента вступления в силу решения суда апелляционной инстанции, если решение суда первой инстанции было обжаловано.

Исходя из вышеперечисленных решений Конституционного Суда Российской Федерации можно условно классифицировать правовые позиции по следующим группам:

- осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в установленном законом порядке субъекта РФ;
- формирование органов местного самоуправления в муниципальном образовании;
- прекращение полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации.

Практика Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ с органами местного самоуправления достаточно разнообразна. Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает и принимает решения по различным сферам деятельности, давая разъяснения по вопросам разграничения полномочий, формирования структуры органов местного самоуправления, порядка избрания глав поселений и глав администраций, досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации, несмотря на то что в юридической науке по некоторым из них имеются противоположные точки зрения, влияют положительно на совместную деятельность

органов исполнительной власти субъекта и органов местного самоуправления, что является необходимым условием эффективности публичной власти.

<sup>1</sup> *Бондарева Е. А.* Институт предварительного конституционного контроля в России и Франции : теория и практика применения // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2013. № 2 (15). С. 58.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30.12.2008, 05.02.2014) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; 2009. 21 янв ; 2014. 7 февр.

<sup>3</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с изм. и доп. от 29 июля 2018 г.) // Рос. газета. 1994. 23 июля ; 2018. 31 июля.

<sup>4</sup> *Бондарева Е. А., Белоконь Н. В.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации : понятие, юридическая природа // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 2. С. 6.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 6-14.

<sup>6</sup> См.: *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия : защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 135-136.

<sup>7</sup> См.: *Страшун Б. А.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие. 2001-2002. № 4-5. С. 57-59.

<sup>8</sup> См.: *Витрук Н. В.* Верность Конституции. М., 2008. С. 70.

<sup>9</sup> См.: *Кряжков В. А.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации : правовые основы и практика. М., 1999. С. 109.

<sup>10</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2009 г. № 18-П. П. 4 // Рос. газета. 2009. 16 дек.

<sup>11</sup> См.: *Комбарова Е. В.* Вопросы организации органов публичной власти России в решениях Конституционного Суда РФ // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 56-62.

<sup>12</sup> По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. N 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

<sup>13</sup> См.: *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие. М., 2008. С. 28.

<sup>14</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>15</sup> По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ» : постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 42. Ст. 5858.

<sup>16</sup> По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» : постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 19. Ст. 2774.

<sup>17</sup> По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2516-О // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2018. № 1.

<sup>18</sup> По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» : постановление Консти-

туционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П //Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15. Ст. 2190.

<sup>19</sup> По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ» : постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 42. Ст. 5858.

<sup>20</sup> По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» : постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 19. Ст. 2774.

<sup>21</sup> По жалобе администрации муниципального образования «Усть-Ишимский район» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 18 части 1 статьи 14 и пунктом 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 г. № 720-О. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>22</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>23</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>24</sup> Об отдельных опросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области : закон Иркутской области от 30 мая 2014 г. № 54-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. 2014. № 11.

<sup>25</sup> Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. №1 (110). С. 114.

<sup>26</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>27</sup> По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Карташова М. Г.**, магистрант кафедры конституционного и муниципального права

**Kartashova M. G.**, Master-student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: [mariashtimac1995@gmail.com](mailto:mariashtimac1995@gmail.com)  
Тел.: 8-920-460-44-68

E-mail: [mariashtimac1995@gmail.com](mailto:mariashtimac1995@gmail.com)  
Tel.: 8-920-460-44-68

**А. И. Пожилых, В. Е. Щипановская**

*Воронежский государственный университет*

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*Анализируется действующее законодательство, закрепляющее права граждан на местное самоуправление. Выявляются проблемы его реализации и предлагаются варианты их преодоления.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, права граждан, формы демократии, гражданское общество, правотворческая инициатива.*

## **PROBLEMS OF REALIZATION OF THE RIGHT OF CITIZENS TO EXERCISE LOCAL GOVERNMENT**

*The current legislation that enshrines the rights of citizens to local government is analyzed. The problems of its implementation are identified and options for overcoming them are proposed.*

*Key words: local government, citizens' rights, forms of democracy, civil society, lawmaking initiative.*

Поступила в редакцию 13 декабря 2018 г.

Конституция Российской Федерации в ст. 12 признает и гарантирует местное самоуправление<sup>1</sup>. Важной особенностью института местного самоуправления выступает то, что право на осуществление местного самоуправления как политическое право является конституционной гарантией демократичности организации публичной власти в Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции России местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Специальные федеральные законы, в частности Федеральный закон «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>2</sup>, указывают более подробный перечень форм реализации населением права на местное самоуправление:

- 1) местный референдум;
- 2) муниципальные выборы;
- 3) голосование по отзыву депутата и другого выборного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- 4) сход граждан;
- 5) правотворческая инициатива граждан;
- 6) территориальное общественное самоуправление;
- 7) публичные слушания;
- 8) собрания граждан;
- 9) конференции граждан (собрание делегатов);
- 10) опрос граждан;

---

© Пожилых А. И., Щипановская В. Е., 2019

11) обращения граждан в органы местного самоуправления.

Этот перечень не является исчерпывающим. Однако, как показывает правоприменительная практика, помимо указанных форм другие формы не используются, поскольку предложенные законодателем настолько разнообразны, что могут удовлетворить все возникающие на практике потребности. Кроме того, население не использует их в той мере, в какой это необходимо для эффективного функционирования института местного самоуправления.

Рассмотрим некоторые проблемы правового регулирования и практического применения форм реализации населением права на местное самоуправление.

Наиболее демократическая форма – местный референдум, однако его роль как основной формы участия населения в решении вопросов местного значения в некоторой степени снижена. Проблема здесь, по нашему мнению, в том, что нормы, регламентирующие проведение местного референдума, содержат излишне жесткие требования к данной процедуре. Например, число подписей, необходимых для поддержки местного референдума, целесообразно уменьшить.

Необходимо пересмотреть некоторые нормы в отношении муниципальных выборов. Так, трудно согласиться с решением об исключении института «порога явки» избирателей, когда выборы могут состояться при любом количестве проголосовавших, поскольку в этом случае в небольших муниципальных образованиях (городских и сельских поселениях) выборы могут стать профанацией.

В последние годы в правовых актах, затрагивающих права граждан на участие в местном самоуправлении, наблюдается некоторое сужение возможности непосредственного решения населением муниципальных образований вопросов местного самоуправления. Государство делает всё больший акцент на более детальной регламентации местных дел.

На практике почти не применяется институт правотворческой инициативы, поэтому необходимо задуматься над его совершенствованием. Следует предоставить субъектам Российской Федерации возможность установления дополнительных гарантий реализации права граждан на обращение в органы местного самоуправления.

Дело в том, что Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ<sup>3</sup> обходит вниманием муниципальные предприятия, учреждения и другие подобные организации. Жители муниципальных образований в повседневной жизни сталкиваются с ними даже чаще, чем с органами и должностными лицами местного самоуправления. Но право на обращение к ним не устанавливается федеральным законом. В связи с этим необходимо урегулировать этот вопрос, причем именно на уровне субъектов Российской Федерации, так как здесь имеется более четкое представление об особенностях деятельности в муниципальных образованиях данных структур.

Публичные слушания – новая форма прямой демократии, подлежащая обязательному применению на местном уровне согласно ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ее цель – обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Но положения законодательства, регулирующие данный институт, представляются нам далеко не бесспорными. Так, вопрос об участниках публичных слушаний отрегулирован и в федеральном законодательстве, и в муниципальных правовых актах явно недостаточно, в результате чего на практике встречаются конфликтные ситуации. Как представляется, участниками публичных слушаний в муниципальном образовании могут быть все изъявившие желание жители, при этом степень участия может быть разной: можно просто присутствовать, а можно выступить со своими предложениями.

Одной из главных проблем, возникающих на практике при реализации данной формы местного самоуправления, является вопрос помещений, в которых проходят слушания, и нехватка в них места для всех желающих.

Мы предлагаем следующие пути решения данной проблемы: в случае нехватки мест в зале проведения публичных слушаний целесообразно организовать их радио- или телетрансляцию либо назначить дополнительные публичные слушания.

Для эффективной реализации права граждан на осуществление местного самоуправления необходимо функционирование на должном уровне институтов гражданского общества, поскольку только оно может развивать и обеспечивать общественную активность граждан в решении вопросов жизнедеятельности муниципального образования. Однако, обращаясь к современным реалиям, становится понятно, что состояние и перспективы развития данного института в нашей стране отнюдь не самые оптимистичные, и нашему обществу предстоит долгий и сложный путь в этом направлении ввиду следующих причин.

1. В стране имеются лишь отдельные случаи принятия нормативных актов по инициативе граждан на муниципальном уровне. И это несмотря на то, что во многих муниципальных образованиях уже имеются необходимые нормативные правовые акты, регламентирующие порядок выступления с народной правотворческой инициативой. Такое положение дел может быть связано и с тем, что органы местного самоуправления вправе отказать гражданам в принятии их инициатив без веских оснований, сославшись на нецелесообразность.

2. Становление современного гражданского общества, дальнейшее развитие местного самоуправления непосредственно связано с активностью граждан. Основным препятствием на пути к формированию гражданского общества и повышению гражданской

активности служит нежелание граждан участвовать в управлении муниципальным образованием. Для привлечения граждан к участию в местном самоуправлении необходимо должное информационное обеспечение событий, происходящих в муниципальном образовании. Население должно быть хорошо информировано о его нормативно-правовой базе, социально-экономическом положении, задачах, которые ставит перед собой муниципальная власть, и роли, которую могут сыграть жители в решении этих задач.

Среди способов информирования можно выделить личные встречи руководителей и должностных лиц органов местного самоуправления с населением, информационные стенды, справочно-информационные материалы, печатные, радио- и телевизионные средства массовой информации и т. д.

Личные встречи главы муниципального образования, депутатов, руководителей органов и должностных лиц местного самоуправления с жителями должны стать одной из важнейших форм информирования населения. Достоинство этой формы в том, что жители могут напрямую задавать интересующие их вопросы и получать ответы. Помимо этого, главы и другие должностные лица муниципальных образований могут выступать с регулярной информацией по наиболее актуальным проблемам муниципальных образований на интернет-сайтах органов местного самоуправления. Такие формы общения с жителями не только позволят получать оперативную информацию населению, но и помогут руководителям местной администрации лучше узнать о нуждах и проблемах населения.

Нередко граждане, которые готовы проявить свою гражданскую позицию, сталкиваются с проблемами, связанными с недостаточно эффективной работой должностных лиц, бюрократизмом и волокитой. В связи с этим можно выделить следующие проблемы: несвоевременное и некачественное рассмотрение обращений, отсутствие отлаженной

системы делопроизводства и действенного контроля за деятельностью должностных лиц.

Зачастую гражданам приходится сталкиваться с низкой исполнительской дисциплиной, грубостью, некомпетентностью, несоблюдением законодательства отдельными должностными лицами. Нарушение права на обращение проявляется в том, что заявители получают формальные отписки вместо обоснованных ответов либо им вообще не дается никаких ответов, что затрудняет возможность судебного обжалования незаконных действий должностных лиц и органов местного самоуправления.

Таким образом, местному самоуправлению не может сопутствовать успех, если жи-

тели в данном муниципальном образовании пребывают в состоянии апатии, дезорганизации, если в нем не созданы общественные структуры, способные мобилизовать и четко выразить волю большинства.

Кроме того, гражданам следует понять, что местный уровень власти – это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для населения проблем.

Мы полагаем, что реализация названных предложений, равно как и других, направленных на раскрытие демократического потенциала нашего народа, позволит преодолеть сложившуюся негативную тенденцию развития местного самоуправления и в большей мере приблизить его к своей конституционной сущности.

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Пожилых А. И.**, студент

**Pozhilykh A. A.**, Student

*E-mail: nastia.pozhilyh@yandex.ru*  
*Тел.: 8-920-453-59-42*

*E-mail: nastia.pozhilyh@yandex.ru*  
*Тел.: 8-920-453-59-42*

**Щипановская В. Е.**, студент

**Shchipanovskaia V. E.**, Student

*E-mail: vlada-99@inbox.ru*  
*Тел.: 8-960-125-12-47*

*E-mail: vlada-99@inbox.ru*  
*Тел.: 8-960-125-12-47*

**В. А. Попов**

*Воронежский государственный университет*

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДОВЛАСТИЯ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ НОВОГО ПОРЯДКА ИЗБРАНИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)**

*В статье анализируются актуальные проблемы, связанные с реализацией конституционного права граждан на местное самоуправление, а именно с правом непосредственного осуществления местного самоуправления путем выборов главы муниципального образования. Для раскрытия указанной проблемы в статье описывается историческое развитие института выборов главы местной администрации и главы муниципального образования, анализируются причины введения нового конкурсного порядка избрания главы муниципального образования, нынешнее законодательство субъектов Российской Федерации по указанной проблематике, позиция Конституционного Суда Российской Федерации и особые мнения его судей.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, формы непосредственного осуществления местного самоуправления, формы участия в осуществлении местного самоуправления, институт выборов главы муниципального образования, конкурсный порядок замещения должности главы муниципального образования, ограничение права граждан на осуществление местного самоуправления.*

## **ACTUAL PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF DEMOCRACY IN THE SPHERE OF LOCAL GOVERNMENT (ON THE EXAMPLE OF THE NEW ORDER OF ELECTION OF THE HEAD OF THE MUNICIPALITY)**

*The article analyzes the current problems associated with the constitutional right of citizens to local self-government, namely the right of direct implementation of local self-government by election of the head of the municipality. To solve this problem, the article describes the historical development of the Institute of elections of the head of the local administration and the head of the municipality, analyzes the reasons for the introduction of a new order of election of the head of the municipality, the current legislation of the subjects of the Russian Federation on this issue, the position of the constitutional Court of the Russian Federation and the special opinions of its judges.*

*Key words: local self-government, forms of direct implementation of local self-government, forms of participation in implementation of local self-government, Institute of elections of the head of municipality, the competitive order of substitution of the position of the head of municipality, restriction of the right of citizens to implementation of local self-government.*

Поступила в редакцию 14 декабря 2018 г.

Местное самоуправление как первичный уровень публичной власти и как особая форма самоорганизации общества, признаваемое в настоящее время одной из основ конституционного строя Российской Федерации и важнейшей конституционно-правовой ценностью, по своей сущности предполагает максимально широкое вовлечение населения в его осуществление, представляет собой своего рода «идею демократизации власти в государстве»<sup>1</sup>. Связано это, прежде всего, с тем, что основное предназначение местного самоуправления заключается в решении вопросов местного значения – того круга общественных отношений, которые наиболее близки к населению и в которые оно чаще всего вступает. Именно поэтому, определяя понятие местного самоуправления, Конституция Российской Федерации<sup>2</sup> в ст. 130 и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее Федеральный закон № 131-ФЗ) в ст. 1 исходит из приоритета и особой ценности именно непосредственных форм муниципальной демократии, осуществляемых наряду с деятельностью органов местного самоуправления. С одной стороны, Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет довольно-таки значительное по сравнению, к примеру, с федеральным уровнем количество таких форм, которые он в зависимости от императивности принимаемых посредством них решений делит на формы непосредственного осуществления и формы участия в осуществлении местного самоуправления: помимо традиционных выборов и референдума, это, например, отзыв выборного должностного лица местного самоуправления, собрания и конференции граждан, публичные слушания, народная правотворческая инициатива и ряд других. С другой стороны, прошедшая в 2014 г. реформа законодательства о местном самоуправлении ввела норму, реализация которой ограничивает право населения путем наиболее распространенной и доступной формой

осуществления местного самоуправления – выборами, избирать главу муниципального образования, являющегося не просто высшим должностным лицом, а своего рода представителем и выразителем воли и интересов населения муниципалитета. «Соблазн» этой нормы в том, что она допускает законом субъекта и в соответствии с ним уставом муниципального образования закрепить нововведенный порядок избрания высшего должностного лица поселения, муниципального района, а также всех иных муниципалитетов – представительным органом из числа кандидатов, представляемых по результатам конкурса конкурсной комиссией, формируемой, по общему правилу, из половины членов, назначаемых представительным органом муниципального образования, и половины членов, назначаемых вышестоящим уровнем публичной власти, в том числе и государственной. Таким образом, данный порядок исключает участие населения в избрании главы муниципального образования и противоречит сущности указанного должностного лица как выборного, поскольку норма ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ<sup>4</sup> предусматривает избрание главы муниципального образования только непосредственно населением, а не органом местного самоуправления.

Для того чтобы понять нынешнюю ситуацию с институтом выборов главы муниципального образования, необходимо обратиться к историческому аспекту его формирования и развития. В начале муниципальной реформы 1990–1991 гг. первый Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>5</sup> не предусматривал такой выборной должности местного самоуправления, как глава муниципального образования, а его роли как высшего должностного лица фактически соответствовал глава местной администрации, которая к концу 1991 г. в ходе ликвидации исполкомов советов стала исполнительно-распорядительным органом муниципалитетов. Статья 36 вышеназванного нормативного акта закрепляла единственный способ фор-

мирования главы администрации – только его избрание непосредственно населением сроком на 5 лет. Однако из-за отсутствия ряда юридических фактов эта норма в течение почти 4 лет оставалась нереализованной. Причиной тому стало Постановление Съезда Народных Депутатов от 1 ноября 1991 г.<sup>6</sup>, в котором парламентарии, руководствуясь принципом целесообразности при проведении радикальной экономической реформы, ввели прямой запрет до 1 декабря 1992 г. избирать губернаторов и глав местных администраций, предоставив Президенту РСФСР определить порядок их формирования. Соответствующий Указ от 25 ноября 1991 г.<sup>7</sup> в пунктах 1–4 предусмотрел централизацию исполнительной власти всех уровней. Для того чтобы рассмотреть более детально данное явление, казалось бы, в государстве, которое в 1991 г. начало переходить к демократическому режиму, следует обратиться к историко-правовому анализу на примере конкретного субъекта и муниципалитета. Так, Указом от 23 октября 1991 г.<sup>8</sup> Президент РСФСР назначил главу администрации Липецкой области, тот в свою очередь 15 декабря 1991 г.<sup>9</sup> утвердил в должности главу администрации Усманского района, который, наконец, 28 декабря 1991 г.<sup>10</sup> утвердил главу администрации города Усмань и соответствующих должностных лиц сельских поселений. Централизация исполнительной власти, несмотря на ее временный характер, продлилась фактически до конца 1994 г., поскольку в связи с политическим кризисом октября 1993 г. и роспуском советов всех уровней, полномочия которых оказались в руках органов государственного и муниципального управления, процесс избрания глав местных администраций так и остался не урегулированным. Таким образом, воспользоваться своим законным правом на осуществление местного самоуправления население смогло к концу 1994 – началу 1995 г., когда были приняты соответствующие законы субъектов, а первые выборы состоялись в первой половине 1995 г.

После принятия нового Федерального закона 1995 г.<sup>11</sup> впервые появилась должность главы муниципального образования, избиравшегося либо населением, либо муниципальными депутатами из своего состава, правда, ее введение было правом муниципалитета. Статья 11 Устава города Воронежа от 29 декабря 1995 г.<sup>12</sup>, к примеру, закрепила правовой статус данного должностного лица, который избирался на прямых выборах сроком на 4 года. Обязательным в структуре органов местного самоуправления глава муниципалитета стал с принятием в 2003 г. уже нового и ныне действующего Федерального закона № 131-ФЗ, при этом, как и в прежнем законе, способы формирования остались прежними. Однако муниципальная реформа 2014–2015 гг. внесла ряд изменений в базовый Федеральный закон № 131-ФЗ, которые касались в том числе и введения нового порядка избрания главы муниципального образования, заключающегося в представлении формируемой на основе муниципальных правовых актов конкурсной комиссии кандидатов, прошедших конкурсный отбор, представительному органу местного самоуправления, который и делает окончательный выбор между кандидатами. Для того чтобы понять причины появления указанных нововведений, которые были оформлены в Федеральном законе от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ<sup>13</sup>, необходимо вернуться на самую раннюю стадию законодательного процесса – на момент внесения проекта и пояснительной записки. Изначально законопроектом № 447241-6<sup>14</sup>, инициированным Законодательным Собранием Красноярского края в феврале 2014 г., предусматривались изменения только норм, определяющих отдельные стороны статуса муниципальных депутатов, а потому обоснования изменений по порядку выборов главы муниципалитета в пояснительной записке не было. Но ко второму чтению профильный комитет Государственной Думы рекомендовал к принятию поправки в законопроект, внесенные депутатом Кидяевым и членом Со-

вета Федерации Азаровым. Безусловно, к ключительному чтению указанные поправки вызвали бурные обсуждения среди парламентариев, что отразилось и на голосовании: закон был принят 237 депутатами. Мнения депутатов разделились и при подведении итогов: одни утверждали, что «мы прощаемся с местным самоуправлением»<sup>15</sup>, а другие – что поправки «расширяют участие депутатов в избрании главы муниципального образования»<sup>16</sup>. Таким образом, введение новой альтернативы в сфере избрания главы муниципального образования стало краеугольным камнем раскола в обществе и последующей проблемы реализации народовластия в сфере местного самоуправления.

Как уже было сказано ранее, «опасность» нормы ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в том, что ее диспозиция отсылает к закону субъекта РФ, который должен определять конкретный порядок избрания высшего должностного лица муниципалитета, а уже на основании него устав единицы местного самоуправления окончательно закрепляет выбранный способ. С одной стороны, при первоначальном толковании этой нормы складывается понимание того, что субъекты Федерации могут установить безальтернативный порядок и ограничить полноценное местное самоуправление, ведь никаких ограничений непосредственно ст. 36 не накладывает. Поэтому важно обратиться к законодательной практике субъектов и позициям высших судов по этим вопросам, чтобы понять логику и практику применения новой возможности формирования главы муниципального образования. Рассматривая в качестве примера Липецкую и Воронежскую область, необходимо отметить следующее. Закон Липецкой области от 2 октября 2014 г. «О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области»<sup>17</sup> дифференцировал муниципальные образования по порядку замещения должности их главы. Так, согласно п. 3 ст. 4 вышеназванного закона городские округа и муниципальные районы остались

с безальтернативным вариантом – по конкурсу, поселения согласно п. 2 ст. 4 – со всеми предусмотренными федеральным законодательством вариантами. Однако уставы всех муниципалитетов (сельские поселения не учитываются, поскольку во многих из них глава избирается представительным органом из своего состава и возглавляет как его, так и местную администрацию) области пошли по новому пути: из 18 муниципальных районов, 2 городских округов и 6 городских поселений 100 % перешли на конкурсный порядок избрания своих высших должностных лиц. Воронежский опыт оказался более демократичным, в пользу народовластия. Так, исходя из положений п. 1 ст. 4 Закона Воронежской области от 10 ноября 2014 г. «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий»<sup>18</sup> муниципалитеты не ограничены в выборе возможных вариантов формирования своих высших должностных лиц. Однако муниципальная практика пошла по-разному: многие муниципальные образования (например, Бобровский и Рамонский районы) выбрали новый способ; некоторые (например, Аннинский район) сохранили прямые выборы; в городских округах, за исключением Воронежа, остался способ, при котором депутаты избирают из своего состава главу муниципалитета. Таким образом, во многом указанные субъекты и муниципалитеты, хотя и с разной степенью, но активно пользовались нововведением, лишив население возможности осуществлять местное самоуправление посредством выборов главы муниципального образования. А возможность высшего должностного лица субъекта согласно ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ назначать половину членов конкурсной комиссии вообще говорит о вмешательстве государства в самостоятельность местного самоуправления. Уже спустя год после введения нового способа около трети (31,4 %) муниципалитетов перешли на конкурсный порядок, однако возможности субъектов по безальтернативному

порядку формирования «главного народного представителя» муниципального образования уже к концу 2015 г. были ограничены, о чем пойдет речь дальше.

Безусловно, норма, ограничивающая население в осуществлении местного самоуправления и балансирующая на грани конституционности, не могла не стать предметом судебных споров. Подтверждением этому служит и позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная в Постановлении от 1 декабря 2015 г.<sup>20</sup> Депутаты Государственной Думы воспользовались своим правом и обратились в высший орган конституционного контроля с запросом о соответствии ряда статей Федерального закона № 131-ФЗ, а также закона Иркутской области Конституции РФ, что и послужило поводом для рассмотрения дела. Несмотря на широкий общественный резонанс, Конституционный Суд признал норму ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ не противоречащей Основному закону государства, поскольку она направлена, по его мнению, на «обеспечение сбалансированной реализации государственных и местных интересов в условиях сложившихся территориальной организации местного самоуправления и разграничения связанных с социально-экономическим развитием соответствующих территорий полномочий органов публичной власти»<sup>21</sup>, т. е. в качестве критерия соответствия Конституции была выбрана роль органов в том числе государственной власти в развитии муниципалитетов. Этот довод в Постановлении был подтвержден и тем, что в современных условиях на муниципальные образования особенно второго уровня (муниципальные районы, городские округа), а также на некоторые городские поселения возложен ряд важнейших публичных функций, имеющих характер государственного значения. Именно поэтому Конституционный Суд, выполняя фактически роль законодателя, обязал субъекты привести свое законодательство в соответствие с вышеназванным критерием. Таким образом,

позиция судебного органа конституционного контроля была основана на сближении местного самоуправления с государственной властью, что допускает участие субъектов Российской Федерации в определении порядка избрания главы муниципального образования, в том числе и на безальтернативной основе. С этим решением в определенной степени не согласился в своем особом мнении<sup>22</sup>, в частности, судья А. Н. Кокотов, который посчитал формальными критерии, которыми будут пользоваться субъекты при введении безальтернативного порядка формирования главы муниципального образования, что нарушает самостоятельность местного самоуправления, выводит его из модели «равнобедренного треугольника», при которой федерация в равной степени опиралась как на субъекты, так и на муниципальные образования, а потому предложил признать указанную норму противоречащей Конституции именно по этому основанию.

Анализ исторического законодательства за последние 27 лет и нынедействующих норм права, касающихся формирования структуры органов местного самоуправления, показывает волнообразность развития института выборов главы муниципального образования. В одни периоды (1991–1994 гг.) норма о прямых выборах еще главы местной администрации была ограничена государством по социально-экономическим причинам, в другие (1995–2015 гг.) была непосредственно действующей в большинстве муниципалитетов, за исключением тех, где глава муниципального образования избирался представительным органом или на сходе граждан. Однако с 2015 г. пошла обратная тенденция, которая хотя и не отменила прямое народовластие в сфере выборов высшего должностного лица, но ввела альтернативу и тем самым «развязала руки» субъектам и муниципальным образованиям, которые в большинстве своем, включая Липецкую и Воронежскую области, пошли по новому пути. Чем же можно объяснить указанное ново-

введение – конкурсный порядок, лишаящий население формы прямого народовластия? С одной стороны, Конституционный Суд косвенно объяснил это через критерий концентрации публичных функций, возложенных на муниципалитеты, особенно второго уровня, что позволяет устанавливать безальтернативный вариант формирования главы муниципального образования субъектам Российской Федерации. С другой стороны, возможно, законодатель руководствовался критерием экономической целесообразности: ведь отмена прямых выборов позволит сэкономить средства и без того дефицитных местных бюджетов. Одним словом, особенность конструкции нормы ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ (альтернативная и одновременно бланкетная по степени определенности), применение которой в окончательном варианте разъяснил только Конституционный Суд РФ, создало комплексную проблему реализации народовластия в сфере местного самоуправления. Само по себе введение нового варианта избрания местного главы не оспаривалось в 2015 г., и его трудно признать антиконституционным, поскольку он изложен в альтернативной форме. Однако отсылка к закону субъекта и возможность лишать население выборов, хотя в ограничен-

ной форме, что подтвердил Конституционный Суд, превращает муниципалитеты второго уровня фактически, во-первых, в административно-территориальные единицы, где управляют государственные органы власти, как это уже было в конце 1990-х гг. в ряде субъектов (так называемое «Курское дело»), а во-вторых, ставит в зависимость от воли законодателя субъекта. Поэтому самым эффективным, отражающим сущность местного самоуправления и реализующим положения ст. 3, 12 и 130 Конституции Российской Федерации было бы сохранение повсеместно прямых выборов высшего должностного лица муниципального образования без введения конкурсного порядка или хотя бы предоставление этого права напрямую муниципальным образованиям без посредника в виде законодателя субъекта РФ, но и в данном случае органы местного самоуправления наверняка воспользовались бы такой возможностью. Пока в обществе и государстве нет консенсуса по этому вопросу, такая форма непосредственной муниципальной демократии, как выборы, будет ограничена для населения, и в целом конституционное право на местное самоуправление останется нереализованным, в особенности в муниципальных районах и городских округах.

<sup>1</sup> Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2014. С. 47.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21.08.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. (в ред. от 30.10.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>4</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 11.12.2018) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>5</sup> См.: О местном самоуправлении в РСФСР : закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

<sup>6</sup> См.: Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы : постановление СНД РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1830-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

<sup>7</sup> См.: О порядке назначения глав администраций : указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 239. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/462>

<sup>8</sup> См.: О главах администраций Липецкой области и Ямало-Ненецкого автономного округа Тюменской области : указ Президента РСФСР от 23 октября 1991 г. № 152. URL.: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/327>

<sup>9</sup> См.: О назначении глав администрации городов и районов области : постановление главы администрации Липецкой области от 15 декабря 1991 г. № 40 // Новая жизнь. 1991. 17 дек.

<sup>10</sup> См.: О назначении глав администраций города и сельсоветов района : постановление и.о. главы администрации Усманского района от 28 декабря 1991 г. // Новая жизнь. 1992. 1 янв.

<sup>11</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (в ред. от 28.08.1995) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>12</sup> См.: Об Уставе города Воронежа : постановление Воронеж. город. муницип. Совета от 29 декабря 1995 г. № 189 // Воронежский курьер. 1996. 6 янв.

<sup>13</sup> См.: О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 8 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 886.

<sup>14</sup> См.: Страница законопроекта № 447241-6. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/447241-6>

<sup>15</sup> См.: Макутина М. Депутаты приняли новые правила избрания мэров // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/01/2015/54c260909a794786b04f418e>

<sup>16</sup> См.: Там же.

<sup>17</sup> О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области : закон Липецкой области от 2 октября 2014 № 322-ОЗ (в ред. от 23.07.2018) // Липецкая газета. 2014. 8 окт.

<sup>18</sup> О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий : закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ (в ред. от 16.04.2017) // Молодой коммунар. 2014. 14 нояб.

<sup>19</sup> См.: Вискулова В. В. О «конкурсном» порядке избрания глав муниципальных образований : некоторые обобщения двухлетней практики // Журнал рос. права. 2017. № 6. С. 28.

<sup>20</sup> См.: 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 Конституц. Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

<sup>21</sup> См.: Там же.

<sup>22</sup> См.: Там же. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Попов В. А., студент**

**Popov V. A., Student**

*E-mail: popov\_va@law.vsu.ru*

*E-mail: popov\_va@law.vsu.ru*

*Тел.: 8-920-542-87-03*

*Тел.: 8-920-542-87-03*

Т. Д. Цурган

Воронежский государственный университет

## К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТАМ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

*Исследуется вопрос о достаточности обеспечения государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства. Сопоставляются декларируемые положения в данной области и правоприменение, в том числе и акты высших судов Российской Федерации. Выделяются проблемы государственного строительства в данной области на примере оценки общественной опасности совершаемых исследуемыми субъектами административных правонарушений.*

*Ключевые слова: экономическая политика государства, субъекты малого и среднего предпринимательства, административная ответственность, малозначительность правонарушения, правовые позиции Конституционного Суда РФ.*

## TO THE QUESTION OF ENSURING STATE SUPPORT OF SMALL AND MEDIUM-SIZE ENTERPRISES

*Examines the sufficiency of support for small and medium-sized entities. Comparing declared rules and enforcement including supreme courts' acts. Showing up some problems in state-building using the example of public danger of its offences.*

*Key words: state's economic policy, small and medium-sized entities, administrative responsibility, minor offences, legal opinion of Constitutional Court.*

Поступила в редакцию 10 декабря 2018 г.

В настоящее время в России принято говорить о том, что в сфере экономического развития поддержка малого и среднего предпринимательства является одним из ключевых направлений деятельности как законодательных, так и правоприменительных органов. Оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства – ведущая задача государства в данной сфере.

Как справедливо отмечается в литературе, «одной из гарантий модернизации российской экономики, способной противостоять современным вызовам глобального мира, должны стать партнерские отношения

власти, бизнеса и общества. Развитие принципа сотрудничества и социального партнерства позволит конкретизировать содержание социальной функции предпринимательства, которая обеспечивает учет государственных и общественных интересов в сфере занятости населения посредством сохранения имеющихся и создания новых рабочих мест, уменьшения числа безработных, соблюдения норм трудового законодательства, своевременного и надлежащего исчисления и уплаты налогов и сборов»<sup>1</sup>.

Согласно Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в России до 2030 г. развитие сферы малого и среднего предпринимательства определяется

---

© Цурган Т. Д., 2019

как один из основных факторов «инновационного развития и улучшения отраслевой структуры экономики, а также социального развития и обеспечения стабильно высокого уровня занятости»<sup>2</sup>. Статья 6 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» указывает, что «...государственная политика в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации является частью государственной социально-экономической политики» и закрепляет ряд целей, среди которых бы хотелось обратить внимание на следующие:

- обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
- увеличение количества субъектов малого и среднего предпринимательства;
- обеспечение занятости населения и развитие самозанятости;
- увеличение доли производимых субъектами малого и среднего предпринимательства товаров (работ, услуг) в объеме валового внутреннего продукта;
- увеличение доли уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в налоговых доходах федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов<sup>3</sup>.

В качестве принципов упомянутой выше стратегии выступает и тезис «работать легально – выгодно». А так ли это? Обеспечиваются ли государством все цели ст. 6 ФЗ № 209-ФЗ или только последняя как наиболее выгодная для государства?

Рассматривать вопрос о степени благоприятности условий для деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в рамках данной работы хотелось бы через призму привлечения указанных субъектов к административной ответственности – насколько опасными видятся государству нарушения данных лиц и насколько сурово государство готово их «карать».

Прежде необходимо обозначить круг инструментов, позволяющих правоприменительным органам лояльнее относиться к субъектам малого и среднего предпринимательства в процессе привлечения их к административной ответственности.

Здесь можно выделить следующие положения:

- 1) учет смягчающих обстоятельств в соответствии со ст. 4.2 КоАП РФ;
- 2) признание совершенного административного правонарушения малозначительным в силу ст. 2.9 Кодекса об административно-правовых нарушениях РФ (далее – КоАП РФ), согласно которой при малозначительности совершенного административного правонарушения возможно освобождение лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности и ограничение устным замечанием;
- 3) применение положений ст. 4.1.1 КоАП РФ и замена в указанных случаях административного штрафа на предупреждение.

Если первый механизм действует достаточно стабильно как в отношении физических, так и в отношении юридических лиц, то более пристальное внимание привлекает второй инструмент. Согласно ст. 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Первый аспект, который хотелось бы изучить, – это вопрос об определенности указанной нормы. Степень ее конкретизированности, а значит и применимости на практике, становилась предметом исследования Конституционного Суда РФ.

В процессе рассмотрения вопроса о конституционности нормы изучался довод заявителя о том, что оспариваемое законоположение является неопределенным, поскольку из его содержания неясно, в каких случаях

административное правонарушение признается малозначительным, а потому не соответствует Конституции Российской Федерации. Данный вывод был отклонен КС РФ следующим образом: «Использование в оспариваемом законоположении оценочного понятия малозначительности не свидетельствует о неопределенности его содержания, поскольку разнообразие фактических обстоятельств делает невозможным установление их исчерпывающего перечня в законе, а использование законодателем оценочной характеристики преследует цель эффективного применения нормы к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций»<sup>4</sup>.

Вместе с тем позиции судов остаются едиными по ряду положений. Первое, которое можно привести, – повсеместное применение данной статьи будет откровенно препятствовать реализации принципа неотвратимости наказания. Следующее заключается в том, что если конкретные случаи ее применения невозможно установить исчерпывающим образом, то положения, не влекущие за собой малозначительность, всё же обозначены: «административное правонарушение не может быть признано малозначительным исходя из личности и имущественного положения привлекаемого к административной ответственности лица, добровольного устранения последствий правонарушения, возмещения причиненного ущерба» (поскольку это уже привело бы к смешению с категорией смягчающих обстоятельств»<sup>5</sup>.

Но намного интереснее видится еще одно правило – «Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям». Что же, по мнению законодателя, может создавать существенную угрозу государству и обществу в России? К попыткам найти конкретизированный ответ на поставленный вопрос следует вернуться после анализа третьего изучаемого в данной работе механизма – применения положений ст. 4.1.1 КоАП РФ.

Из положений ст. 4.1.1 КоАП РФ следует, что данные нормы применяются при обязательном наличии всех следующих условий:

1) субъект административной ответственности является субъектом малого и среднего предпринимательства;

2) административное правонарушение совершается впервые;

3) правонарушение выявлено в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

4) назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей, устанавливающей ответственность за деяние;

5) применяется при наличии обстоятельств, предусмотренных ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ, а именно – отсутствие причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба;

б) не применяется к отдельным случаям, установленным ч. 2 ст. 4.1.1 КоАП РФ.

Как мы видим из приведенного пятого пункта, законодатель снова оперирует понятиями «значительная угроза», «безопасность государства» и другими неоднозначными категориями.

Понимание того, что вкладывается в «существенную угрозу», можно найти лишь в складывающейся судебной практике. Так, наибольшее распространение получила следующая трактовка: «Существенная угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, а в пренебрежительном отношении общества к исполнению своих публично-правовых обязанностей...»<sup>6</sup>. В зависимости от объекта административного правонарушения и право-

вой сферы трактовка существенной угрозы может различаться. Например, в постановлении Шестого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2011 г. № 06АП-5646/2011 указывается, что «...несоблюдение обязательных требований и условий при осуществлении медицинской деятельности, пренебрежительное отношение к обязательному исполнению лицензионного законодательства представляет существенную угрозу охраняемым общественным отношениям, так как при осуществлении медицинской деятельности речь идет о жизни и здоровье человека, что является высшей ценностью и не должно подвергаться дополнительному риску со стороны организаций, оказывающих такого рода услуги»<sup>7</sup>. Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 23 ноября 2018 г. по делу А08-6247/2018 применительно к рассматриваемому спору о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 19.7.13 КоАП РФ подчеркивает, что «совершенное административное правонарушение по своему характеру представляет существенное нарушение порядка ведения статистики взаимной торговли РФ с государствами – членами ЕАЭС. Существенную угрозу охраняемым общественным отношениям в данном случае представляет собой ненадлежащая организация заявителем публично значимой профессиональной деятельности в области ведения статистики взаимной торговли, что создает угрозу причинения вреда экономической безопасности государства»<sup>8</sup>.

В то же время присутствует и иная практика, когда суды, устанавливая факт административного правонарушения, лаконично указывают, что доказательств или данных, подтверждающих наличие угрозы, не представлено. При этом, что могло быть в данном случае угрозой или почему в конкретном деле она отсутствует, не уточняется. Например, «оценив характер и степень общественной опасности административного правонарушения, допущенного предприятием, суд апелляционной инстанции приходит к выво-

ду о том, что своими действиями предприятие не создало существенной угрозы охраняемым общественным отношениям в сфере таможенного регулирования и таможенного контроля, а назначенный административный штраф в размере 50 000 руб. не отвечает критериям справедливости и соразмерности содеянному»<sup>9</sup>. Или же: «Допущенное заявителем нарушение в данном конкретном случае не создало реальной существенной угрозы общественным отношениям, причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу иных лиц»<sup>10</sup>.

Таким образом, мы наблюдаем разнообразие судебной практики, крайне диаметрально подходящей к вопросу определения «существенности», причиняющей общественным отношениям, государству угрозы. Подобное решение проблемы на текущий момент не позволяет в полной мере и однозначно обеспечивать интересы субъектов малого и среднего предпринимательства в процессе решения вопроса о привлечении их к административной ответственности и применении предусмотренных законодательством инструментов ее смягчения. Решение в каждом конкретном деле судьей исходя из внутреннего убеждения и личного профессионального взгляда различным образом типовых споров препятствует формированию единой практики и не отвечает целям, поставленным первоначально в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в России. В целях решения данной проблемы полагается логичным более четкое формулирование сути существенной угрозы общественным отношениям, пусть и применительно к отдельным их видам, если ее формулировка в обобщенном для ряда правоотношений виде остается невозможной. Работа законодательных и правоприменительных органов в указанном направлении позволит в большей степени обеспечивать государственную поддержку как субъектов малого и среднего предпринимательства, так и в целом всех субъектов экономической деятельности.

<sup>1</sup> Бонгарева Е. А. Оценка регулирующего воздействия в контексте развития принципа социального партнерства // Актуальные проблемы публичного права : вопросы теории и практики : сборник материалов Междунар. науч.-практ. конф. / Центральный филиал РГУП. Воронеж, 2018. С. 11–12.

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р (в ред. от 30.03.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

<sup>4</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иванова Владимира Геннадьевича на нарушение его конституционных прав статьей 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также пунктом 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» : определение Верховного Суда РФ от 28 июня 2018 г. № 1650-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» : постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 24 января 2012 г. по делу № А65-16191/2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 26 декабря 2011 г. № 06АП-5646/2011 по делу № А73-10070/2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 ноября 2018 г. № 19АП-8590/2018 по делу № А08-6247/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 6 ноября 2018 г. № 09АП-48995/2018 по делу № А40-120330/18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 8 ноября 2018 г. № 13АП-24621/2018 по делу № А21-7301/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Цурган Т. Д., магистрант

Tsurgan T. D., Master-student

E-mail: t.curgan@gmail.com

E-mail: t.curgan@gmail.com

Тел.: 8-910-284-16-80

Tel.: 8-910-284-16-80

Т. М. Бялкина, С. В. Судакова

## ОБЗОР ЗАСЕДАНИЙ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (ОКТАБРЬ 2018 Г.)

25 октября 2018 г. состоялось первое в текущем учебном году заседание научно-студенческого кружка «Конституционные чтения» на тему: «Конституция Российской Федерации 1993 г. – основа современной российской государственности», организованного кафедрой конституционного и муниципального права. Мероприятие было посвящено 25-летию Конституции РФ.

Открывая заседание, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук Т. М. Бялкина подчеркнула непреходящую значимость научно-теоретического анализа проблематики о роли и месте Конституции РФ 1993 г. в развитии современного российского общества и государства, в том числе актуализацию концепции «живой конституции»; обратила внимание на активизацию в предъюбилейный период дискуссий о достоинствах и недостатках Конституции, возможности и целесообразности внесения в нее поправок, о роли Конституционного Суда РФ в защите основополагающих конституционных ценностей.

Перед собравшимися выступила профессор кафедры конституционного и муниципального права, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ Т. Д. Зражевская. Она поделилась своими воспоминаниями о том, как проходил референдум по Конституции РФ, отметила ряд новых государственно-правовых институтов, получивших свое конституционное закрепление, в частности институт Уполномоченно-

го по правам человека, обратила внимание студентов на важную роль конституционного права в формировании необходимых профессиональных качеств юриста.

Доцент кафедры конституционного и муниципального права, доктор юридических наук Е. В. Сазонникова продемонстрировала присутствующим некоторые документы и публикации 1993 г., связанные с процессом создания и принятия новой российской Конституции.

Участники заседания – студенты первого и второго курсов – сосредоточили свое внимание на наиболее актуальных вопросах конституционно-правовой проблематики.

В частности, обучающиеся 1 курса А. Эбергардт и Е. Гаврилова в своем совместном докладе проанализировали роль Конституции РФ в системе российского права, обозначили основополагающие конституционные ценности, имеющие фундаментальное значение для развития российского общества и государства. Их выступление носило комплексный характер и затрагивало широкий круг проблемных вопросов конституционно-правового регулирования и правоприменительной практики. В частности, докладчиками были обозначены отдельные проблемы конституционного регулирования правового положения субъектов Российской Федерации (в особенности республик в составе РФ); проанализированы отдельные принципы конституционно-правового регулирования института гражданства. Были затронуты также вопросы реализации основополагающих конституционных ценностей и гарантий местного самоуправления как важнейшей формы народовластия в Российской Федерации.

---

© Бялкина Т. М., Судакова С. В., 2019

Более детальному исследованию различных аспектов конституционализации местного самоуправления были посвящены выступления студентов второго курса А. Пожилых, В. Щипановской, В. Пронь и А. Колесникова. Их доклады содержали не только анализ базового федерального законодательства в сфере местного самоуправления и оценку его эволюции, достоинств, недостатков и перспектив развития в разрезе современных конституционных ценностей, но и были проиллюстрированы примерами актуальной муниципальной правоприменительной практики. Кроме того, докладчики привлекли внимание аудитории к отдельным правовым позициям Конституционного Суда РФ по обозначенным вопросам.

Студентка 2 курса А. Коновалова предложила присутствующим доклад, посвященный анализу конституционной нормы о роли и месте общепризнанных норм и принципов международного права и международных договоров Российской Федерации в правовой системе нашего государства. Она проанализировала различные научно-теоретические позиции, выдвинутые представителями конституционно-правовой науки, в фокусе научного интереса которых находится исследование сложного и противоречивого характера данной конституционной нормы, отметила наиболее интересные коллизии, которые порождены практикой применения данной нормы Основного закона.

О современных тенденциях возможного конституционного реформирования и сложности процедурных механизмов их реализации говорил в своем докладе, носящем комплексный характер, студент 2 курса И. Нуриахметов. Его содержание отразило сложившееся многообразие и разнополярность научных взглядов и сугубо практических подходов к возможности пересмотра действующей Конституции РФ либо корректировки ее отдельных положений. Особое внимание докладчик уделил механизмам внесения поправок в действующую Конституцию РФ и важ-

ности дальнейшего законодательного совершенствования данных механизмов.

В дискуссии по затронутым проблемам приняли участие многие присутствовавшие на заседании научного студенческого кружка. Выступая с заключительным словом, Т. М. Бялкина отметила важность обсуждаемых вопросов для формирования необходимых профессиональных качеств всех обучающихся юридического факультета по направлениям бакалавриата, специалитета и магистратуры, независимо от их профилизации, подчеркнула целесообразность, необходимость и эффективность систематического проведения подобных мероприятий, которые помогут будущим юристам достичь высоких стандартов в своей самостоятельной и очень ответственной работе.

Следующее заседание научного студенческого кружка «Конституционные чтения» было проведено 6 декабря 2018 г. Тема «Народовластие в Российской Федерации: конституционно-правовые основы и современная практика» была избрана для обсуждения с учетом предложений, поступивших непосредственно от студентов. На этом заседании присутствовали обучающиеся по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры.

С докладом на тему «Выборы как институт непосредственной демократии: особенности и практика в Российской Федерации» выступил гость мероприятия – заместитель начальника отдела правовой и организационно-кадровой работы Избирательной комиссии Воронежской области, магистрант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ВГУ С. В. Черепухин. Он осветил вопросы истории развития выборов как способа формирования органов власти, отметил особенности избирательного законодательства России современного периода, уделив внимание новым технологиям организации и проведения выборов, а также контроля их законности, привел интересные примеры из практи-

ки проведения выборов в Воронежской области. С. В. Черепухин ответил на вопросы присутствующих, в частности, о том, как можно войти в состав резерва, из которого формируются участковые избирательные комиссии Воронежской области.

Своими мнениями о правовом регулировании и проблемах осуществления различных форм осуществления народовластия поделились участники мероприятия. Так, студент 2 курса В. Попов проанализировал вопросы, связанные с появлением в законодательстве о местном самоуправлении нового способа замещения должности главы муниципального образования посредством конкурсной процедуры. Он отметил, что данная законодательная новелла сокращает возможности населения муниципальных образований реализовать свое право на участие в формировании органов местного самоуправления. Студентка 2 курса М. Рыжкова проанализировала некоторые проблемы реализации избирательного права на муниципальном уровне. Она осветила различные аспекты рассматриваемой темы, подробно остановившись на анализе основополагающих конституционных ценностей отечественного местного самоуправления, проведя системную оценку наиболее актуальных сложностей практической реализации своих избирательных прав на муниципальном уровне отдельными категориями лиц. В рамках своего выступления М. Рыжкова отметила целесообразность и необходимость совершенствования процедур выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах, необходимость устранения отдельных бюрократических барьеров в рамках данных институтов, а также важность повышения ответственности депутатов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления непосредственно перед населением.

В совместном выступлении студенток 2 курса Анастасии Дмитриенко и Ирины Ушаковой были рассмотрены наиболее актуальные правовые и организационные проблемы

участия граждан в местном самоуправлении, отдельное внимание было уделено сложившейся в настоящее время ситуации, характеризующейся высоким уровнем отстраненности населения муниципальных образований от реального участия в непосредственном решении вопросов местного значения, отмечены явные признаки эволюционирования отечественного законодательства в сфере местного самоуправления в направлении еще большего усиления данной тенденции. Именно через призму данной проблематики были проанализированы отдельные результаты современной муниципальной реформы. Доклад носил комплексный характер, затрагивая, в числе прочего, отдельные аспекты территориальных и организационных основ отечественного местного самоуправления.

В конце заседания заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук Т. М. Бялкина поблагодарила гостей и участников мероприятия за плодотворное творческое сотрудничество, подчеркнула, что обсуждаемые вопросы весьма важны для формирования активной жизненной позиции любого гражданина нашей страны и тем более для представителей юридической профессии, призванных отстаивать и защищать права человека и гражданина, в том числе право на участие в управлении делами государства, какую бы должность они ни занимали.

Очередные заседания научного студенческого кружка «Конституционные чтения», посвященные наиболее актуальным проблемам теории и практики государственного и муниципального строительства, состоятся в следующем семестре учебного года.

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

*С. В. Судакова, кандидат юридических наук,  
преподаватель 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 прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- инициалы и фамилия автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- дата направления материала в редакцию журнала;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.4. Для аспирантов, соискателей, магистров дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее редактирование и размещение на сайте журнала, а также в системе открытого доступа научных журналов – **научной электронной библиотеке (www.elibray.ru)**.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и 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.