

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 3 (15). 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

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

Белоконь Н. В. Правовое регулирование лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Андреев Н. Ю. Понятие и перспективы цифрового постоянного представительства 12

Бондарева Е. А. Интеграционное развитие ЕАЭС: вопросы национальной безопасности и экономического суверенитета 18

Семенова О. А. Продовольственная безопасность России в контексте импортозамещения28

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Бялкина Т. М. Муниципальная политика Российской Федерации: история и современность33

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Айзенберг Н. А., Айзенберг А. П. Налог на имущество физических лиц в России фактически взимается трижды 40

Головай Н. В. Конституционно-правовой статус Государственного совета Российской Федерации43

Карташова М. Г. Право судьи Конституционного Суда Российской Федерации на особое мнение49

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

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

Телефон:
+7 (473) 220-83-78

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

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

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

Дата выхода в свет 10.09.2019.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 7,7. Уч.-изд. л. 8,7.
Тираж 100. Заказ 343

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10

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

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

© Воронежский государственный
университет, 2019
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2019

Маренков А. С. Сравнительно-правовые аспекты
взаимоотношений территориального общественного
самоуправления с органами местного самоуправления
(на примере г. Рязани и Саратова)59

Одинцова В. В. Территориальное общественное
самоуправление: практический опыт Воронежской
области64

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Бялкина Т. М. Обзор заседания научной сессии
профессорско-преподавательского состава
секции конституционного и муниципального права
юридического факультета (апрель 2019 г.)71

Бутусова Н. В. Обзор работы секции «Конституционное
право» студенческой научной сессии юридического
факультета (апрель 2019 г.)76

Бондарева Е. А., Судакова С. В. Обзор работы секции
«Муниципальное право» студенческой научной сессии
юридического факультета (апрель 2019 г.)82

Сазонникова Е. В. Обзор работы секции
«Конституционный процесс» студенческой научной
сессии юридического факультета (апрель 2019 г.)85

Стародубцева И. А., Тюнина И. И. Обзор работы
секции «Конституционное право зарубежных стран»
студенческой научной сессии юридического факультета
(апрель 2019 г.)88

Требования к материалам, направляемым
в редакционную коллегию журнала
для опубликования91

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 3 (15). 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

THEORY AND HISTORY OF GOVERNMENT. THEORY OF CONSTITUTIONAL (STATE) LAW

- Belokon N. V.** Legal regulation of linguistic expertise
draft normative legal acts Russian Federation subject.....5

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Andreev N. Yu.** Tax sovereignty and digital economic:
digital permanent establishment..... 12
- Bondareva E. A.** Integration development of EAEC:
national security issues and economic sovereignty 18
- Semenova O. A.** Food security of Russia in the context
of import substitution.....28

LOCAL SELF-GOVERNMENT

- Byalkina T. M.** Municipal policy of the Russian
Federation: past and present.....33

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

- Eisenberg N. A., Eisenberg A. P.** The tax on property
of individuals in Russia is actually charged three times.... 40
- Golovay N. V.** Constitutional-legal status of the Russian
Federation State Council 43
- Kartashova M. G.** The right of a judge of the
Constitutional Court of the Russian Federation
to a dissenting opinion 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

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

**The electronic version of the
magazine:**
www.law.vsu.ru/conststate

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

Marenkov A. S. Comparative legal aspects of the relationship of territorial public self-government with local authorities (for example, the city of Ryazan and the city of Saratov)59

Odintsova V. V. Territorial public self-government: practical experience of the Voronezh region 64

THE SCIENTIFIC LIFE

Byalkina T. M. Review of the session of the scientific session of the faculty members of the section of constitutional and municipal law of the Faculty of Law (April 2019) 71

Butusova N. V. Review of the work of the section “Constitutional Law” of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2019)76

Bondareva E. A., Sudakova S. V. Review of the work of the section “Municipal Law” of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2019)82

Sazonnikova E. V. Review of the work of the “Constitutional Process” section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2019)85

Starodubtseva I. A., Tunina I. I. Review of the work of the “Constitutional Law of Foreign Countries” section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2019)88

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing 91

УДК 340.134

Н. В. Белоконь

Воронежский государственный университет

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИНГВИСТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассмотрены вопросы, касающиеся правового регулирования лингвистической экспертизы проектов нормативных актов в субъектах Российской Федерации. Исследованы и проанализированы правовые акты, регламентирующие данный аспект. Выявлены тенденции правового регулирования лингвистической экспертизы на уровне субъектов Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: экспертиза, правовое регулирование, проект нормативного правового акта, регламент, заключение эксперта, обязательность лингвистической экспертизы, этапы проведения лингвистической экспертизы законопроектов, принятие закона, единообразие, положение о лингвистической экспертизе.

LEGAL REGULATION OF LINGUISTIC EXPERTISE DRAFT NORMATIVE LEGAL ACTS RUSSIAN FEDERATION SUBJECT

The questions concerning the legal regulation of linguistic expertise of draft regulations in the subjects of the Russian Federation are considered. The legal acts regulating this aspect are investigated and analyzed. Tendencies of legal regulation of linguistic expertise at the level of subjects of the Russian Federation are revealed.

Key words: expertise, the legal regulation, the draft regulatory legal act, the regulations, the expert's conclusion, the necessity of linguistic expertise, stages of carrying out of linguistic examination of draft laws the adoption of the law, the uniformity, the position of linguistic examination.

Поступила в редакцию 22 апреля 2019 г.

Вопросы осуществления лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов на федеральном уровне урегулированы достаточно подробно. Она проводится специалистами Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Правового управления) в соответствии

с положениями Регламента Государственной Думы¹, статьи которого дают краткое определение лингвистической экспертизы законопроектов (ч. 7 ст. 121), закрепляют полномочия Правового управления по проведению лингвистической экспертизы (ч. 6 ст. 121), определяют особенности осуществления лингвистической экспертизы в ситуации, когда законопроект может быть принят окон-

© Белоконь Н. В., 2019

чительно в первом и во втором чтениях (ч. 8 ст. 119, ч. 13 ст. 123).

Правовое регулирование лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации нельзя назвать единообразным.

Органы законодательной власти некоторых субъектов Российской Федерации пошли по пути федерального законодателя, закрепив проведение лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов в своих регламентах и возложив полномочия по ее проведению на правовые управления аппаратов органов законодательной власти. Так, например, поступил Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея, который в ч. 6 ст. 102 Регламента² дал определение понятия «лингвистическая экспертиза законопроекта», а в ч. 5 ст. 102 установил необходимость передачи подготовленного ко второму чтению законопроекта и материалов к нему в Правовое управление Аппарата Государственного Совета для дачи заключения и проведения лингвистической экспертизы. При этом, однако, ст. 94 Регламента «Заключения по законопроекту и экспертиза законопроекта» не содержит упоминания о таком виде экспертизы, как лингвистическая.

В Регламенте Народного Хурала Республики Бурятия³ ч. 2 и 3 ст. 89, ч. 7 ст. 97 закреплено полномочие Правового управления Народного Хурала осуществлять лингвистическую экспертизу законопроектов и подготовить заключение о ее проведении в рамках первого и второго чтения, причем перед первым чтением поручение Правовому управлению дает Председатель Народного Хурала, перед вторым – направляет ответственный комитет. Статья 97 также содержит определение понятия «лингвистическая экспертиза законопроекта». Кроме того, в законе Республики Бурятия «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия»⁴ в ч. 2 ст. 17 закрепляется возможность проведения лингвистической экспертизы законопроектов (наряду с другими видами экспертизы),

однако, по смыслу положений ст. 19 данного закона, речь идет о независимой экспертизе, поскольку указано, что экспертиза может осуществляться учеными, специалистами, коллективами ученых и специалистов, научными учреждениями Республики Бурятия или Российской Федерации, а в качестве экспертов *не могут быть привлечены* организации и специалисты, принимавшие участие в разработке законопроекта, а также депутаты Народного Хурала.

В Амурской области порядок проведения лингвистической экспертизы на этапе подготовки и внесения в Законодательное Собрание регламентируется отдельной статьей. В соответствии со ст. 70 Регламента Законодательного Собрания Амурской области⁵ лингвистическая экспертиза осуществляется управлением документационного обеспечения аппарата Законодательного Собрания в срок до 3 дней в зависимости от объема и очередности поступления в отдел документов. В некоторых случаях могут устанавливаться иные сроки проведения лингвистической экспертизы. Определяется содержание экспертизы (оценка соответствия определенным требованиям, а также дача рекомендаций по устранению ошибок) и устанавливается, что отдельное письменное заключение по результатам проведенной экспертизы не составляется.

Похожая ситуация – в Волгоградской области. Статьей 70 Регламента Волгоградской областной Думы⁶ закрепляется определение содержания экспертизы проектов законов, компетенция отдела протокольного обеспечения и лингвистической экспертизы аппарата Думы по ее проведению, этапы проведения экспертизы. Кроме того, формулировки положений ст. 70 Регламента указывают на *обязательность* ее проведения на различных этапах законодательного процесса.

В Регламенте Совета народных депутатов Кемеровской области⁷ ст. 43 «Предмет правовой, лингвистической и антикоррупционной экспертиз» закреплена компетенция экспер-

но-правового управления Совета народных депутатов Кемеровской области по проведению лингвистической экспертизы проекта закона Кемеровской области (ч. 1), сроки проведения экспертизы, а также *обязательность* подготовки заключения по результатам лингвистической экспертизы, которое подписывается начальником экспертно-правового управления или лицом, исполняющим его обязанности (ч. 5).

В Смоленской области ч. 6 ст. 37 Регламента Смоленской областной Думы⁸ определяется содержание лингвистической экспертизы проекта областного закона. Кроме того, в соответствии с положениями Регламента в заключении, составленном по результатам лингвистической экспертизы проекта областного закона, указываются основные лингвистические недостатки. Заключение, составленное по результатам лингвистической экспертизы проекта областного закона, может оформляться в виде отдельного документа. Лингвистическая экспертиза осуществляется в соответствии с Положением об отделе лингвистической экспертизы правового управления аппарата Смоленской областной Думы⁹, в котором детально определены функции отдела по проведению лингвистической экспертизы проектов областных законов:

- анализ языка и стиля указанных проектов с точки зрения их соответствия нормам современного русского литературного языка;
- оценка их качества с учетом функционально-стилистических особенностей юридических текстов, требований юридической техники и редакционно-технических правил;
- подготовка предложений по улучшению качества указанных документов;
- осуществление их языковой, стилистической и редакционно-технической доработки;
- проведение лингвистической экспертизы поправок к проектам областных законов;
- обеспечение единообразного подхода к юридико-техническому оформлению принимаемых Смоленской областной Думой областных законов, постановлений и иных актов;

- дача разъяснений по проведенной отделом лингвистической экспертизе на заседаниях комитетов Смоленской областной Думы и рабочих групп;

- подготовка по поручению начальника правового управления мнений, информации по редакционным, юридико-техническим и лингвистическим вопросам;

- участие в мероприятиях, связанных с вопросами, отнесенными к компетенции отдела;

- осуществление иных функций по поручению начальника правового управления.

Некоторые субъекты Федерации, помимо положений регламентов, закрепили нормы, регулирующие проведение лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в законах субъектов о нормативных правовых актах.

В Забайкальском крае принят закон «О нормативных правовых актах Забайкальского края»¹⁰, ст. 17 «Лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов» которого закрепляет подробное содержание лингвистической экспертизы, а также определяет, что лингвистическая экспертиза проводится по решению соответствующего органа государственной власти Забайкальского края или по поручению уполномоченных на то лиц. Статьей 103 Регламента Законодательного Собрания края¹¹ за подразделениями аппарата Законодательного Собрания края закрепляются полномочия соответствующих лиц осуществлять постатейную правовую и лингвистическую экспертизу проектов законов края и подготовку заключений. Правовая и лингвистическая экспертиза осуществляется в зависимости от очередности поступлений и объема проектов законов края, постановлений Законодательного Собрания края в срок до 10 рабочих дней.

Частью 4 ст. 38 закона Иркутской области «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области»¹² лингвистическая экспертиза включена в перечень экспертиз, которые могут

проводиться по отношению к проектам правовых актов области в зависимости от предмета и субъекта исследования, конкретных задач и применяемых научных познаний. Кроме того, проведение лингвистической экспертизы проектов законов Иркутской области регулируется ст. 68 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области¹³, которая, во-первых, определяет содержание лингвистической экспертизы (ч. 2), во-вторых, закрепляет компетенцию отдела протокольного обеспечения аппарата Законодательного Собрания Иркутской области по ее проведению (ч. 3), в-третьих, устанавливает обязательность проведения лингвистической экспертизы проектов законов области (ч. 1) и запрет на внесение любых изменений в принятый закон Иркутской области после проведения лингвистической экспертизы (ч. 4). Это, на наш взгляд, один из самых жестких вариантов регламентации проведения лингвистической экспертизы проектов законов субъектов Федерации.

Часть субъектов Российской Федерации пошла по иному пути правового регулирования в рассматриваемой сфере, выбрав только один правовой акт. Например, не закрепляя проведение лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов в регламенте, орган законодательной власти Республики Башкортостан принял Положение о проведении лингвистической экспертизы законопроектов в Государственном Собрании – Курултае – Республики Башкортостан¹⁴. При этом, повторимся, ни Регламент органа законодательной власти республики, ни Положение о правовом управлении Государственного Собрания информации о лингвистической экспертизе не содержат.

Регламент Московской городской Думы также не содержит положений, регулирующих осуществление лингвистической экспертизы проектов законов города Москвы, однако закон города Москвы «О правовых актах города Москвы»¹⁵:

– в преамбуле определяет установление общих требований к проведению экспертизы проектов правовых актов города Москвы;

– в ч. 2 ст. 13 указывает лингвистическую экспертизу в качестве одного из видов экспертиз, проводимых в отношении проектов правовых актов;

– частью 3 ст. 13 устанавливает обязательность проведения лингвистической экспертизы по всем проектам правовых актов;

– в ст. 14 дает определение лингвистической экспертизы проектов правовых актов, содержащее, в частности, требование об устранении орфографических и пунктуационных ошибок, в отличие от подавляющего большинства определений лингвистической экспертизы, которые закрепляют лишь дачу рекомендаций по устранению ошибок.

В отдельных субъектах Российской Федерации правовые акты органов законодательной власти не содержат никаких положений о проведении лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов. Например, в Регламенте Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай – осуществление лингвистической экспертизы проектов нормативных актов Республики не закреплено вообще, в задачи Правового управления Государственного Собрания ее проведение также не входит; в ст. 55.2 Регламента речь идет только о научной экспертизе, а в абз. 3 п. 2 ст. 55 используется формулировка «поправки, имеющие редакционный характер». В Регламенте Законодательного Собрания Владимирской области нет упоминания о лингвистической экспертизе проектов нормативных правовых актов области, в функции аппарата Законодательного Собрания проведение лингвистической экспертизы также не входит. В Регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края также нет положений, регулирующих проведение лингвистической экспертизы проектов краевых законов, а в законе Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных

правовых актах Краснодарского края»¹⁶ ч. 2 ст. 31 лингвистическая экспертиза отнесена к узкоспециальному виду научных экспертиз в правотворческой деятельности. Не содержат информации о лингвистической экспертизе проектов нормативных правовых актов регламентирующие документы органов законодательной власти Республики Дагестан, Республики Калмыкия, Пензенской области, Пермского края и некоторых других субъектов Федерации. Это не означает, что проверка языковой правильности проектов нормативных правовых актов в таких субъектах не проводится. Федеральным законодателем разработаны Методические рекомендации по лингвистической экспертизе законопроектов¹⁷, в соответствии с которыми лингвистическая экспертиза проектов законов фактически осуществляется во всех органах законодательной власти субъектов Российской Федерации в рамках и в сроки проведения правовой экспертизы.

Таким образом, основной проблемой правового регулирования осуществления лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации является отсутствие единообразия. В большинстве субъектов Федерации порядок, сроки проведения лингвистической экспертизы закрепляются в регламентах органа законодательной власти (Костромская, Кемеровская, Кировская, Ростовская, Рязанская область, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва). Часть субъектов закрепила проведение лингвистической экспертизы, помимо регламента органа законодательной власти, в законах субъектов «О нормативных правовых актах» (Республика Хакассия, Иркутская, Орловская, Самарская область). Некоторые законодательные органы субъектов Российской Федерации пошли еще дальше – наряду с закреплением в регламенте разработали собственные положения о проведении лингвистической экспертизы, например, Воронежская областная Дума¹⁸.

Одна из причин такого разнообразного правового регулирования заключается в том, что лингвистическая экспертиза осуществляется в рамках и в сроки проведения юридической (правовой) экспертизы, поэтому зачастую не обозначается как самостоятельный процесс. Связано это, как представляется, с отсутствием четкого закрепления на федеральном уровне обязательности проведения лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов. Органы законодательной власти субъектов Российской Федерации формулируют положения, регулирующие данный процесс в ходе рассмотрения законопроекта, с использованием конструкции «может быть» в значении сказуемого («текст проекта закона может быть направлен для проведения лингвистической экспертизы»), означающей допустимость действия, но не его обязательность.

Лишь в некоторых правовых актах органов законодательной власти субъектов формулировки положений, регулирующих осуществление лингвистической экспертизы, указывают на обязательный характер ее проведения, например, «экспертно-правовое управление... *проводит* лингвистическую экспертизу проекта закона...», «правовое управление *осуществляет* правовую, лингвистическую экспертизу», «органы государственной власти области *организуют и проводят* правовую, антикоррупционную и лингвистическую экспертизу», «поступивший законопроект подлежит *обязательному направлению... для проведения* правовой, антикоррупционной и лингвистической экспертизы». Критерий обязательности лингвистической экспертизы применяется законодательными органами некоторых субъектов также при принятии закона в окончательном чтении (в Республиках Ингушетия, Карелия, Татарстан, Хакассия, в Еврейской автономной области, Иркутской, Оренбургской области, Приморском крае и др.). В Пермском крае наличие лингвистической экспертизы является обязательным ус-

ловием включения проекта закона в повестку заседания ответственного комитета.

Кроме того, практика подготовки заключений по результатам проведенной лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов в субъектах носит единственный характер. Заключение как отдельный официальный документ предусмотрено, например, в Кемеровской области и Республике Бурятия. Подавляющее большинство органов законодательной власти субъектов оформляет результаты лингвистической экспертизы в рамках подготовки заключения о проведении

правовой (юридической) экспертизы законопроектов.

Представляется, что субъектам Российской Федерации необходимо выработать единообразный подход к правовому регулированию проведения лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов, закрепив обязательность данного вида экспертизы на различных этапах законодательного процесса в регламентах органов законодательной власти субъектов, нормах законов субъектов, регулирующих данную сферу, соответствующих положениях.

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея : постановление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 5 декабря 2012 г. № 479-ГС (в ред. от 23.05.2018 № 443-ГС). URL: https://www.gshra.ru/o-gossoveter-a/reglament/reg-doc_31.html

³ О Регламенте Народного Хурала Республики Бурятия : постановление Народного Хурала Республики Бурятия от 16 апреля 2002 г. № 1037-II (в ред. от 24.04.2018 № 2933-V). URL: http://hural-buryatia.ru/sved/status/zpr_deyat

⁴ О законопроектной деятельности в Республике Бурятия : закон Республики Бурятия от 19 июня 1996 г. № 321-I. URL: http://hural-buryatia.ru/sved/status/zpr_deyat

⁵ О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области : постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18 апреля 2008 г. № 2/136 (в ред. от 24.11.2016). URL: <http://www.zsamur.ru/section/list/5078/10>

⁶ О Регламенте Волгоградской областной Думы : постановление Волгоградской областной Думы от 18 ноября 2015 г. № 23/1453 (в ред. от 03.07.2018 № 58/4289). URL: <http://volgoduma.ru/reglament.html>

⁷ Регламент Совета народных депутатов Кемеровской области : постановление Совета народных депутатов Кемеровской области от 28 октября 2009 г. № 492. URL: <http://www.sndko.ru/o-sovete/pravovaya-osnova-deyatelnosti/>

⁸ Регламент Смоленской областной Думы : постановление Смоленской областной Думы от 1 июля 2004 г. № 241 (в ред. от 28.06.2018). URL: <http://www.smoloblduma.ru/today/reglament/>

⁹ Положение об отделе лингвистической экспертизы правового управления аппарата Смоленской областной Думы : распоряжение председателя Смоленской областной Думы от 1 марта 2013 г. № 65. URL: http://www.smoloblduma.ru/today/apparat/pol_pu2.php

¹⁰ О нормативных правовых актах Забайкальского края : закон Забайкальского края от 16 декабря 2009 г. № 321-33К. URL: <http://www.zaksobr-chita.ru/istoriya/pravovaya-osnova-deyatelnosti-zakonodatel-nogo-sobraniya-zabaiikal-skogo-kрая/zakon-zabaiikal-skogo-kрая-o-normativnyh-pravovyh-aktah-zabaiikal-skogo-kрая>

¹¹ Регламент Законодательного Собрания Забайкальского края : постановление Законодательного Собрания Забайкальского края от 22 сентября 2010 г. № 263 (в ред. от 04.07.2018 № 200). URL: <http://www.zaksobr-chita.ru/istoriya/pravovaya-osnova-deyatelnosti-zakonodatel-nogo-sobraniya-zabaiikal-skogo-kрая/reglament-zakonodatel-nogo-sobraniya-zabaiikal-skogo-kрая>

¹² О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 16 декабря 2009 г. № 17/9-ЗС (в ред. от 01.06.2018 № 35-ОЗ). URL: http://www.irk.gov.ru/about/basic/aboutlaw/index.php?sphrase_id=1273658

¹³ О Регламенте Законодательного Собрания Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 17 марта 2010 г. № 19/29-ЗС. URL: <http://www.irk.gov.ru/about/basic/reglament/>

¹⁴ Об утверждении Положения о проведении лингвистической экспертизы законопроектов в Государственном Собрании – Курултае – Республики Башкортостан : распоряжение председателя Государственного Собрания – Курултая – Республики Башкортостан от 17 мая 2004 г. № 25-р. URL: <http://gsrb.ru/ru/>

¹⁵ О правовых актах города Москвы : закон города Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 (в ред. от 15.02.2017 № 1). URL: <https://duma.mos.ru/ru/189/page/zakon-goroda-moskvyi-ot-8-iyulya-2009-goda-25-o-pravovyih-aktah-goroda-moskvyi>

¹⁶ О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ. URL: <http://www.kubzsk.ru/npa/>

¹⁷ Методические рекомендации по лингвистической экспертизе законопроектов. М., 2013.

¹⁸ См.: Белоконь Н. В. Лингвистическая экспертиза проектов законов в субъектах Российской Федерации (на примере Воронежской области) // Юридическая техника : ежегодник. № 6. Специальный выпуск «Техника правотворчества : проблемы, перспективы, развитие» / под ред. проф. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2012. С. 80–84.

Воронежский государственный университет

Белоконь Н. В., старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: konjashka74@mail.ru

Тел.: 8-905-652-80-60

Voronezh State University

Belokon N. V., Senior Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: konjashka74@mail.ru

Tel.: 8-905-652-80-60

УДК 342.72

Н. Ю. Андреев

Воронежский государственный университет

ПОНЯТИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЦИФРОВОГО ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

В статье проанализирована проблема распространения налогового суверенитета на электронную коммерцию. На основании анализа документов ОЭСР, опыта ЕС и ЕАЭС, исследований в сфере налогового права автор приходит к выводу о необходимости внесения конструкции цифрового постоянного представительства в законодательство. Это можно было бы считать первым шагом на пути к полномасштабному налогообложению электронной коммерции.

К л ю ч е в ы е с л о в а: налог, налоговый суверенитет, электронная коммерция, постоянное представительство, цифровое постоянное представительство.

TAX SOVEREIGNTY AND DIGITAL ECONOMIC: DIGITAL PERMANENT ESTABLISHMENT

The article analyzes problem of the tax sovereignty distribution on the digital commerce. Using OECD documents, EU and EAEU experience, tax law doctrine, author comes to conclusion that its necessary to bring digital permanent establishment to the legislation. It could be the first step on the way to the full-scale taxation of the digital commerce.

Key words: tax, tax sovereignty, digital commerce, permanent establishment, digital permanent establishment.

Поступила в редакцию 7 мая 2019 г.

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

Под юридическим аспектом налогового суверенитета необходимо понимать налоговую правосубъектность государства. Под политическим аспектом налогового суверени-

тета следует понимать способность и реальную самостоятельность в принятии государством решений в сфере налогообложения. Под экономическим аспектом налогового суверенитета следует понимать материальную способность обеспечивать реализацию государственных действий в сфере налогообложения. Соединение всех трех аспектов позволяет говорить о наличии налогового суверенитета, отсутствие заставляет задуматься, действительно ли государство обладает

© Андреев Н. Ю., 2019

возможностью свободно действовать при регулировании налоговых отношений¹.

При этом налоговый суверенитет часто связывают с определенной территорией. Подавляющее большинство инструментов Налогового Кодекса (далее – НК РФ) имеют привязку к определенной территории (место регистрации, резидентство и т. д.). Однако в условиях развития электронной коммерции, осуществляемой в основном благодаря сети «Интернет»², возникают сложности с определением конкретной территории, к которой можно было бы привязать то или иное действие, а также с судебной юрисдикцией при возникновении соответствующих споров. Так, в США и Европейском союзе для установления, например, судебной юрисдикции определяется, направлено ли использование веб-сайта на соответствующую территорию³.

Соответственно, возникает проблема распространения налогового суверенитета как минимум в юридическом смысле. Очень сложно распространить юрисдикцию⁴, в которой реализуется юридический аспект суверенитета, на нечто очень непривычное (для государственных органов) и легко меняющееся привязку к пространству (можно быстро сменить сервер, место регистрации организации и т. д.).

При этом проблема налогообложения электронной (цифровой) коммерции все более и более привлекает к себе внимание. Так, например, ОЭСР в ноябре 1997 г. провела конференцию, посвященную барьерам глобальной электронной коммерции⁵, а в 2015 и 2018 гг. вышли совместные материалы ОЭСР и G-20⁶. В них фигурирует проблема электронного представительства (цифрового постоянного представительства).

Нас будет интересовать проблема налогового суверенитета и дискуссии вокруг постоянного и электронного представительства. На данный момент проще всего распространить действие налогового суверенитета (в частности, налоговой юрисдикции) на

постоянное представительство, так как для обычной коммерции с участием иностранных организаций и физических лиц практика налогообложения постоянного представительства наиболее развита и понятна. Аналогично отечественные налоговые органы в целом отработали механизмы администрирования с применением конструкции постоянного представительства.

В настоящее время можно говорить о дискуссии между сторонниками обычной конструкции постоянного представительства, с одной стороны, и сторонниками электронного представительства, с другой стороны.

Так, Р. Е. Хуснетдинов доказывает возможность использования института постоянного представительства при прямом налогообложении участников электронной предпринимательской деятельности⁷. По-видимому, сторонницей обычной конструкции постоянного представительства является и Л. В. Фролова, при этом указывающая, что требуется время для практической реализации⁸. А. В. Кастельская, анализируя международный опыт и проблемы классической концепции постоянного представительства, при этом, на наш взгляд, не поддерживает идеи электронного представительства⁹. М. Э. Исмаилов оглы указывает на необходимость использования разных критериев при определении страны расположения постоянного представительства, в том числе затрагивая вопросы размещения сервера и т. д.¹⁰ М. А. Данилькевич, указывая на проблемы классической конструкции постоянного представительства, при этом не предлагает альтернативы, за исключением ограничения ввоза купленных физическими лицами товаров¹¹. Л. В. Кадылева предлагает рассматривать провайдера и (или) хостинг-провайдера как зависимого от субъекта электронной коммерции агента и постоянного представительства¹². О. Ю. Коннов предложил применить к налогообложению электронной торговли подход, аналогичный определению постоян-

ного представительства для международных перевозок, и избрать как наиболее предпочтительное место извлечения дохода¹³.

Промежуточную позицию, на наш взгляд, занимает Н. Г. Скачков. Так, он обоснованно указывает на невозможность применения классических критериев постоянного представительства к электронной коммерции, но полагает необходимым, что для образования постоянного представительства необходимо физическое присутствие¹⁴.

По итогам уже упомянутой конференции 1997 г. вышли материалы, в которых упоминается возможность установления налогового представительства. В материалах конференции обсуждались проблемы электронной коммерции и налогообложения, и тогда же была озвучена (насколько нам известно, впервые) идея электронного представительства¹⁵. Несмотря на достаточно долгий срок, прошедший с этой конференции, электронное представительство остается скорее поводом для размышлений, чем решенной проблемой¹⁶. А. В. Корень указывает на нематериальность представительства электронной коммерции. При этом автор отстаивает идею о трех критериях, позволяющих определить юрисдикции в отношении постоянного представительства: регистрационный критерий (регистрация в соответствующей доменной зоне), языковой критерий, потребительский критерий (с какой территории обеспечивает основной объем платежей)¹⁷.

Уместно также обратиться к позиции ОЭСР, которая стала «застрельщиком» в обсуждении конструкции цифрового постоянного представительства.

ОЭСР сформулировала позицию, в соответствии с которой постоянное представительство образуется в стране, где располагается не только веб-сайт, но также специализированное оборудование, предназначенное для обслуживания электронной коммерческой деятельности¹⁸. Хотя даже критерий вносит новизну, дополняя три основных кри-

терия для определения резидентства компании¹⁹. Кроме того, в промежуточном отчете ОЭСР 2018 г. сформулировано три фактора, которые надо учитывать при определении цифрового представительства: фактор полученного дохода, фактор цифрового присутствия (например, локальное доменное имя или специфический способ оплаты), фактор количества пользователей²⁰.

На наш взгляд, как минимум фискальные интересы требуют признания конструкции именно цифрового постоянного представительства, причем с учетом трех предложенных ОЭСР критериев.

Опираясь на них, мы и позволим себе сформулировать понятие цифрового постоянного представительства. За базовое понятие для постоянного представительства возьмем формулировку из Модельной конвенции ОЭСР в отношении налогов на доходы и капитал. В данной конвенции ОЭСР определяет постоянное представительство «как фиксированное место деятельности, через которое предприятие полностью или частично ведет свою деятельность, включая место управления, филиал, контору, фабрику, завод, шахту, буровую установку, карьер или другое место добычи природных ископаемых, строительную площадку, строительный или сборочный объект, а также зависимых агентов»²¹.

Легко заметить, что данное понятие уже давно не соответствует потребностям электронной коммерции, разве что за исключением указания на место управления, о чем говорят хотя бы предложенные самой же ОЭСР факторы. Национальные регуляторы, в свою очередь, находятся еще только на стадии осмысления соответствующих проблем²². Дополнение уже существующего понятия видится излишним нагромождением факторов (сложно не заметить этого из приведенного выше определения), а кроме того, особенности электронной коммерции сами по себе требуют особенного же подхода. В этой связи простое дополнение кажется нам неэф-

фективным. Как представляется, проще всего было бы закрепить специальное определение для электронного цифрового представительства и зафиксировать его как «место деятельности, через которое предприятие полностью или частично ведет свою деятельность, включая государство или территорию цифрового присутствия, в котором имеет основной источник пользователей, место получения основного дохода». Сохранение термина «место» вызвано тем, что действительно для современной системы налогового администрирования требуется территориальная привязка. В ином случае не получится применить меры воздействия, которые потребуются для принуждения налогоплательщика к уплате налога.

В качестве обратного примера можно привести «налог на Google». По данным ФНС, по состоянию на февраль 2018 г. добровольно встали на учет в качестве плательщиков НДС 143 крупнейшие зарубежные организации, а поступления по итогам 2017 г. оцениваются в 9,4 млрд рублей²³. Достаточно легко, исходя из суммы НДС, определить суммы торговых сделок, оформленных указанными компаниями. Но это только косвенные налоги, тогда как можно извлекать весьма значительные суммы прямых налогов, если должным образом реализовать конструкцию цифрового постоянного представительства.

В мировых масштабах рынок электронной коммерции, например, в секторе B2B (договоры предпринимателей с предпринимателями) в 2017 г. оценивается в 7,66 трлн долларов, а в секторе B2C (сделки между предпринимателями и потребителями) – в 2,143 трлн долларов²⁴. В России объем электронной торговли по итогам 2017 г. оценивался в размере около 1,1 трлн рублей, хотя и делаются оценки роста этих объемов до 5–7 трлн в обозримом будущем²⁵. Если использовать старые конструкции, не оптимизированные для условий цифровой экономики, казна лишится весьма значительных

налоговых поступлений: просто юридически не удастся обложить налогами соответствующие операции.

Введение понятия «цифровое постоянное представительство» вызовет также необходимость создания правовых инструментов для налогового администрирования. Многие серверы сайтов, основная деятельность которых связана с Россией, могут быть зарегистрированы, например, в Эквадоре, который в соответствии с Приказом ФНС от 1 сентября 2017 г. № ММВ-7-17/709@ не обеспечивает даже информационный обмен с ФНС. И таких государств более ста, не считая почти двух десятков территорий. Если сложно обеспечить даже информационный обмен налоговой информацией, то вряд ли следует говорить о возможности эффективного принуждения к уплате налогов (ведь даже «налог на Google» платят добровольно вставшие на учет организации).

Следовательно, даже при распространении юридического суверенитета (через закрепление понятия цифрового постоянного представительства) будет проблема с экономическим и политическим. Возможно, в следующих работах мы постараемся предложить соответствующие механизмы, которые обеспечат полное распространение налогового суверенитета на электронную коммерцию, осуществляемую в России или при участии российских потребителей.

На основании изложенного можно сделать ряд выводов:

- потребность в наполнении бюджета требует распространять налоговый суверенитет на все новые и новые сферы, которые могут принести налоговые доходы. В этой связи требуется создавать новые правовые инструменты для оптимизации налогового администрирования. Одним из наиболее перспективных направлений является электронная коммерция;

- эффективным правовым средством для налогообложения электронной коммерции

является институт цифрового постоянного представительства. Под ним, по нашему мнению, следует понимать место деятельности, через которое предприятие полностью или частично ведет свою деятельность, включая государство или территорию цифрового присутствия, в котором имеет основной источ-

ник пользователей, место получения основного дохода;

– закрепление института цифрового постоянного представительства следует считать основой для полномасштабного распространения налогового суверенитета на электронную коммерцию.

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

² См.: *Савельев А. И.* Электронная коммерция в России и за рубежом : правовое исследование. М., 2016. С. 21.

³ См.: Там же. С. 71, 98–99.

⁴ О различных аспектах юрисдикции в налоговом праве см.: *Хаванова И. А.* Налоговая юрисдикция : новое прочтение // Финансовое право. 2017. № 5. С. 34–38.

⁵ Dismantling the barriers to global electronic commerce. URL: <http://www.oecd.org/sti/2751237.pdf>

⁶ Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report_9789264241046-en#page1; Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report_9789264293083-en#page1

⁷ См.: *Хуснетдинов Р. Е.* Прямое налогообложение иностранных участников электронной предпринимательской деятельности // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 2. С. 141–150.

⁸ См.: *Фролова Л. В.* Принципы налогообложения субъектов электронной коммерции // Вестник Саратов. гос. соц.-экон. ун-та. 2009. № 3. С. 190, 192.

⁹ См.: *Кастельская А. В.* Применение концепций источника дохода и постоянного представительства при налогообложении электронной торговли // Внешнеторговое право. 2005. № 2. С. 30–36.

¹⁰ См.: *Исмаилов М. Э. оглы.* Проблемы налогообложения электронной коммерции // Вісник економіки транспорту і промисловості. 2015. № 52. С. 197.

¹¹ См.: *Данилькевич М. А.* Налогообложение электронной коммерции // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 1. С. 155.

¹² См.: *Кадылева Л. В.* Специальный налоговый режим как механизм налогообложения электронной торговли // Наука и общество. 2012. № 4. С. 104–105.

¹³ См.: *Коннов О. Ю.* Институт постоянного представительства в налоговом праве. М., 2002. С. 20.

¹⁴ См.: *Скачков Н. Г.* Электронная коммерция и базисные институты международного налогообложения. Назревшие проблемы и вероятные решения // Российское право в Интернете. 2004. № 3. С. 5.

¹⁵ См.: Dismantling the barriers to global electronic commerce. P. 26. URL: <http://www.oecd.org/sti/2751237.pdf>

¹⁶ См., например: *Bardopoulos A. M.* eCommerce and the Effects of Technology on Taxation: Could VAT be the eTax Solution. Springer Cham Heidelberg NY Dordrecht London : Springer, 2015. P. 103–104.

¹⁷ См.: *Корень А. В.* Налогообложение субъектов электронной коммерции : проблемы и перспективы. Владивосток, 2011. С. 12, 69.

¹⁸ См., например: *Петечел Т. А., Рекега А. С.* Проблемы налогообложения электронной коммерции : международный опыт и российская практика // International conference on recent trends in marketing, accounting, business, economics and tourism. Amsterdam : Smashwords, 2017. С. 28.

¹⁹ См., например: *Рожественская Т. Э., Гузнова Е. А.* Российский и международные подходы к определению понятия налогового резидентства // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 3. С. 94–99.

²⁰ См.: Даниленко Н. Цифровая экономика странный предмет, доход как бы есть, а ПП как бы нет! URL: https://vk.com/@tax_edu_club-ecommerce

²¹ См.: Коннов О. Ю. Указ. соч. С.5.

²² См.: Хаванова И. А. Виртуальное и реальное : теория потоков в контексте налогового-правового регулирования // Финансовое право. 2017. № 4. С. 35–40.

²³ См.: «Налог на Google»: в ФНС озвучили сумму поступлений от иностранных компаний. URL: <https://regnum.ru/news/2385310.html>

²⁴ См.: Какой станет электронная коммерция в 2018–2019 годах? URL: <https://e-pepper.ru/news/kakoy-stanet-elektronnaya-kommertsiya-v-2018-2019-godak.html>

²⁵ См.: Погзузов Н. «Почта России» готовит основу для взрывного роста e-commerce в РФ. URL: <http://tass.ru/forumsochi2018/articles/4973227>

Воронежский государственный университет

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

E-mail: wredig@rambler.ru

Voronezh State University

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

E-mail: wredig@rambler.ru

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

ИНТЕГРАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ЕАЭС: ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЭКОНОМИЧЕСКОГО СУВЕРЕНИТЕТА

В статье исследуются аспекты влияния глобализации на приоритетные направления деятельности государств, входящих в ЕАЭС в сфере экономики. Анализируются вопросы обеспечения экономического суверенитета России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: экономический суверенитет, ЕАЭС, глобализация, интеграционные процессы.

INTEGRATION DEVELOPMENT OF EAEC: NATIONAL SECURITY ISSUES AND ECONOMIC SOVEREIGNTY

The article examines aspects of the impact of globalization on priorities of member countries of the EAEC in the field of Economics. Analyzed issues related to economic sovereignty of Russia.

Key words: economic sovereignty, EAEC, globalization and integration processes.

Поступила в редакцию 25 марта 2019 г.

В последнее время Россия выступала учредителем, а зачастую и инициатором создания ряда межгосударственных объединений интеграционного характера, одним из которых является Евразийский экономический союз (далее по тексту – ЕАЭС).

Укрепление евразийской интеграции на постсоветском пространстве – один из векторов мер защиты национальных интересов, обеспечения экономической безопасности России в усложнившихся в последнее время геополитических и геоэкономических условиях.

В преддверии «первого юбилея» ЕАЭС представляется актуальным анализ деятельности данной организации в решении задач, поставленных перед нею, определение стратегических приоритетов развития Единого

экономического пространства, условий реализации национальных интересов стран-участниц.

Евразийская интеграция прошла за пять лет путь сначала от Таможенного союза в 2010 г. до Евразийского экономического пространства в 2012 г., затем начала функционирования Евразийского экономического союза в 2015 г.: путь, на прохождение которого Европе потребовался значительно длительный промежуток времени – более 30 лет.

ЕАЭС как международная организация региональной экономической интеграции, обладающая международной правосубъектностью, была создана в соответствии с Договором о ЕАЭС от 29 мая 2014 г., заключенным между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией¹. Указанный Договор представляет собой документ, воплотивший в себя опыт интегра-

© Бондарева Е. А., 2019

ционного строительства на постсоветском пространстве, создавший возможность для правовой и экономической основы построения международного сотрудничества и вовлечения в сферу деятельности ЕАЭС заинтересованных государств, и в более широком аспекте включая таких «игроков», как бизнес и гражданское общество.

Целями указанного экономического союза являются:

- создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения;
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза;
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

В долгосрочном плане эти цели можно свести к единой глобальной цели: содействие достижению и поддержанию устойчивого экономического роста государств-членов и Союза в целом за счет реализации их конкурентных преимуществ.

За период с начала реализации евразийского интеграционного проекта были решены ряд задач: действуют таможенный союз и единый таможенный тариф; формируются общий рынок труда и общий рынок услуг, функционирует единый рынок лекарственных средств и медицинских изделий, принимаются новые технические регламенты, работают Суд ЕАЭС, Евразийский банк развития, Евразийский фонд стабилизации и развития, в 2025 г. планируется создание единого финансового регулятора. Продолжается совершенствование нормативной правовой базы ЕАЭС, осуществляется обеспечение все более полной гармонизации с ней национальных законодательств стран – участниц Союза.

Страны ЕАЭС продолжают прилагать усилия для реализации Основных направле-

ний экономического развития Союза², к которым относятся:

- обеспечение макроэкономической устойчивости;
- создание условий для роста деловой активности и инвестиционной привлекательности;
- инновационное развитие и модернизация экономики;
- обеспечение доступности финансовых ресурсов и формирование эффективного финансового рынка Союза;
- инфраструктурное развитие и реализация транзитного потенциала;
- развитие кадрового потенциала;
- ресурсосбережение и повышение энергоэффективности;
- региональное развитие (межрегиональное и приграничное сотрудничество);
- реализация внешнеторгового потенциала.

Вместе с тем евразийская интеграция сталкивается с рядом трудностей, включая определенную несогласованность моделей экономического развития, недостаточную консолидированность властных институтов и периодическое отсутствие консенсуса внутри самих стран-участниц, а также приоритетность собственных модернизационных проектов, не всегда сочетающихся с общими приоритетами, и ряд других сдерживающих факторов.

Серьезным внутренним вызовом для ЕАЭС остается сохраняющийся дисбаланс внутри Союза: Россия остается главным политическим и экономическим центром ЕАЭС. Страны-члены по большинству макроэкономических показателей не соотносятся друг с другом. Если судить по величине валового внутреннего продукта, рассчитанного по паритету покупательной способности (ВВП по ППС), у России этот показатель в 2017 г. составлял 4007,831 млрд долл. США, тогда как у второй крупнейшей страны ЕАЭС, Казахстана, цифра достигала 477,593 млрд долл. США³.

К числу внешних вызовов для стран-участниц можно выделить:

- усиление глобальной конкуренции за товарные и географические рынки;
- негативные социально-демографические тенденции, связанные с изменением возрастной, образовательной и трудоспособной структуры населения;
- постепенное истощение существующих конкурентных преимуществ государств – членов ЕАЭС вследствие преимущественно сырьевой ориентации их экономик;
- возрастающая роль государства в обеспечении экономической безопасности, защиты национальных интересов и ряд других.

Экономическое сотрудничество в большей мере, чем сотрудничество в других сферах, способно объединить государства в целях повышения благосостояния собственного населения, но только при условии, что оно будет основываться не на зависимости одних государств от других, а на принципах их суверенного равенства.

Участие в международной интеграции – суверенная воля государства, и оно регламентируется Основным законом страны. Конституция Российской Федерации 1993 г. предусматривает возможность участия России в межгосударственных объединениях и передачи им части своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 79). Только государственный суверенитет обеспечивает право народа на идентичность и развитие в условиях функционирования интеграционных объединений. В этой связи базовыми принципами создания ЕАЭС являются: уважение общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности; уважение особенностей политического устройства государств-членов; обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета

национальных интересов Сторон; соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции (ст. 3).

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.

Следует отметить, что для эффективного межгосударственного сотрудничества должны быть разработаны различные механизмы принятия решений по каждому направлению взаимодействия с учетом национальных интересов отдельного государства.

Продолжающийся мировой экономический кризис скорректировал приоритеты национальных экономик, выдвигая на первый план задачу формирования самодостаточной и безопасной системы экономических отношений отдельного государства.

Глобализация – качественно новый этап развития мирового хозяйства, определяющими факторами которого являются господство транснациональных корпораций (ТНК), финансового капитала и перераспределение на этой основе экономических и политических функций между национальными государствами, ТНК и международными организациями.

В условиях глобализации происходит абсолютизация рынка и свободной конкуренции, отрицание роли национального государства в регулировании процессов на уровне отдельных национальных хозяйств. Все это способно привести к ряду негативных последствий: искажению национальных при-

оритетов развития; разрушению основ развития национального предпринимательства; утрате экономического суверенитета государства.

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

Глобализация не ведет к отмиранию института государства, напротив, предъявляет к последнему более высокие требования, связанные с переплетением и столкновением национальных интересов отдельных стран.

«Обеспечение национальной безопасности является важнейшим направлением деятельности современного российского государства. От успешного решения существующих здесь проблем зависит будущее России как полноправного, суверенного субъекта международного права. В разные исторические периоды развития нашей страны характер угроз национальной безопасности являлся неодинаковым»⁴.

Успешная реализация евразийского проекта соответствует стратегическим и геэкономическим интересам России, способствуя более эффективной реализации ее национальных приоритетов. Так, согласно Концепции внешней политики Российской Федерации последняя считает ключевой задачу углубления и расширения интеграции в рамках Евразийского экономического союза со странами-участниками в целях стабильного развития, всестороннего технологического обновления, кооперации, повышения конкурентоспособности экономик государств – членов ЕАЭС и повышения жизненного уровня их населения (п. 51)⁵.

Мировой экономический кризис, санкционная политика ряда государств в отношении России показали, что наличие в стране механизмов самозащиты, отвечающих интересам экономической безопасности, теперь является не только условием самостоятельного развития хозяйственной системы, но и

основным параметром возможности сохранения жизнеспособности национальной экономики.

Как считает глава Российского государства, «если для ряда европейских стран национальная гордость – давно забытое понятие, а суверенитет – слишком большая роскошь, то для России реальный государственный суверенитет – абсолютно необходимое условие ее существования. Или мы будем суверенными, или растворимся, потеряемся в мире»⁶.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента России от 31 декабря 2015 г. № 683⁷, указывается, что процесс формирования новой полицентричной модели мироустройства сопровождается ростом глобальной и региональной нестабильности. Обостряются противоречия, связанные с неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы, доступом к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями (п. 13). Возрастающее влияние политических факторов на экономические процессы, а также попытки применения отдельными государствами экономических методов, инструментов финансовой, торговой, инвестиционной и технологической политики для решения своих геополитических задач ослабляют устойчивость системы международных экономических отношений, что на фоне растущей суверенной задолженности способствует сохранению повторения масштабных финансово-экономических кризисов (п. 24). Но тем не менее наша страна продемонстрировала способность к обеспечению своего суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности (п. 8).

Содержание принципа национального суверенитета зависит от социально-экономических условий, сложившихся в конкретном государстве, от уровня развития международного общения как между отдельными странами, так и между различными блока-

ми и объединениями государств, а также от комплекса требований в политической сфере применительно к той или иной исторической эпохе.

Как показали результаты политики «открытых дверей» и «равных возможностей», расширения компетенции международных организаций, различных блоков, отдельных государств делают слабые в экономическом отношении страны беззащитными перед мировыми финансовыми учреждениями, экспансией ТНК.

Одной из центральных идей глобализационных процессов является тезис, согласно которому принцип национального суверенитета является устаревшим, его содержание необходимо кардинально пересмотреть.

Противники принципа национального суверенитета считали, что он мешает разрешению насущных экономических и политических проблем, экономическому восстановлению Европы, установлению контроля над производством атомного оружия, а суверенитет наций не является частью естественного права⁸.

Реалии сегодняшнего мирового развития в очередной раз опровергли данные утверждения.

В последние несколько лет глава Российского государства в своих Посланиях парламенту неоднократно акцентировал внимание на том, что именно в условиях глобализационных и интеграционных процессов вопросы обеспечения суверенитета страны как в политической, так и экономической сферах чрезвычайно актуальны:

– впервые за долгий период Россия стала политически и экономически стабильной страной. Страной независимой – и в финансовом отношении, и в международных делах. Нашим приоритетом остается работа по углублению интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств. В том числе – в рамках Единого экономического пространства, Евразийского экономического сообщества. Это, без преувеличения, одно из

условий региональной и международной стабильности⁹;

– нам пора четко определить те сферы экономики, где интересы укрепления независимости и безопасности России диктуют необходимость преимущественного контроля со стороны национального, в том числе государственного, капитала¹⁰;

– к числу наших ценностей относятся: личная, индивидуальная свобода, свобода предпринимательства, слова, вероисповедания, выбора места жительства и рода занятий; свобода общая, национальная, самостоятельность и независимость Российского государства¹¹;

– Россия должна быть суверенной и влиятельной страной на фоне новой расстановки экономических, цивилизационных, военных сил¹²;

– Россия будет стремиться стать лидером, защищая международное право, добиваясь уважения к национальному суверенитету, самостоятельности и самобытности народов¹³;

– качество, масштаб российской экономики должны соответствовать ее геополитической и исторической роли. Необходимо увеличить долю России в глобальной экономике, а значит, укрепить наше влияние и хозяйственную независимость¹⁴;

– Россия не имеет права быть уязвимой. Нужно быть сильными в экономике, в технологиях, в профессиональных компетенциях¹⁵;

– народ России вновь убедительно доказал, что способен отвечать на непростые вызовы, отстаивать и защищать национальные интересы, суверенитет и независимый курс страны¹⁶;

– технологическое отставание, зависимость означают снижение безопасности и экономических возможностей страны, а в результате – потерю суверенитета¹⁷;

– Россия была и будет суверенным, независимым государством. Это просто аксиома. Она будет либо такой, либо вообще ее не будет. Для всех нас это должно быть понятно,

мы должны это понимать и осознавать. Россия не может быть государством, если она не будет суверенной¹⁸.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях также уделял значительное внимание вопросам государственного суверенитета, его содержанию. Суверенитет России, по мнению органа конституционного контроля, представляет собой:

- необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус и предполагающий, по смыслу ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции России, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении; возможность определять как внутреннюю экономическую политику, так и позиционирование страны в мировом экономическом пространстве;

- конституционно значимую ценность (наряду с целостностью и неприкосновенностью территории России, обеспечением обороны страны и безопасности государства)¹⁹;

- цель защиты федерального законодателя в области таможенного регулирования (наряду с обеспечением единого экономического пространства, экономической безопасности, прав и законных интересов граждан)²⁰.

Достижения устойчивого развития и функционирования национальной экономики возможно добиться не только обеспечением экономического суверенитета конкретной страны с учетом интересов личности, общества и государства, но и посредством рационального включения в мировые процессы в различных сферах (политической, экономической, социальной, культурной и др.). В этой связи возникают вопросы: как сохранить экономический суверенитет в эпоху глобализации? До какого предела можно ограничивать суверенитет путем передачи своих полномочий, чтобы государство сохранило свою идентичность? Какие меры необходимо

предпринять России, чтобы вхождение в глобальную экономику позволило сохранить ее национальный экономический суверенитет?

Необходимым признаком суверенитета является эффективное осуществление государством функций на своей территории. Суверенитет в современную эпоху представляет собой политико-правовую форму выражения обособленности и самостоятельности государства как субъекта национального и международного права. В категории «суверенитет» выделяют формально-юридическую и фактическую стороны. Первый аспект следует рассматривать в качестве своеобразной политико-правовой формы государственного суверенитета как явления, второй – в качестве материального содержания²¹.

По мнению И. Д. Левина, «опыт нашей эпохи свидетельствует о том, что политическая независимость, опирающаяся на известный минимум экономических предпосылок, создает относительно наилучшие условия для борьбы государства за укрепление своих экономических позиций, чем, в свою очередь, создается более прочная основа и для политической независимости, обеспечивает большую действенность суверенитета. Суверенитет необходимо понимать именно в таком диалектическом, а не в абсолютном, метафизическом смысле, динамически, а не статически, во взаимосвязи экономического базиса и политической надстройки, а не в их отрыве друг от друга»²².

Действенность суверенитета страны зависит от ее военной и экономической мощи, а последняя постепенно приобретает детерминирующее значение.

Угроза утраты экономического суверенитета, как правило, исторически предшествует потере политического суверенитета, об этом свидетельствуют разнообразные «оранжевые технологии», примененные не только на постсоветском пространстве, но и в различных уголках мирового сообщества.

Теряя экономический суверенитет, государство не способно в полной мере выпол-

нять социальные обязательства перед своими гражданами, что ведет к обострению проблемы глобальной бедности не только незащищенных слоев граждан, но и к обнищанию активной части общества (работников бюджетной сферы, представителей малого бизнеса и др.).

Экономический суверенитет как многоаспектное явление представляет собой:

- суверенное право свободно распоряжаться своими материальными ресурсами и всей экономической деятельностью;

- верховенство государства в экономической области и соответствующее подчинение власти государства всех лиц и организаций, находящихся на его территории, а также правовой порядок и механизмы его политико-правовой реализации;

- принцип международного права, означающий самостоятельность государства в осуществлении суверенных прерогатив экономического содержания во взаимоотношениях с другими государствами²³.

Некоторые авторы говорят о национальном экономическом суверенитете, определяя его как потенциальную и реализующую способность самодостаточного устойчивого и безопасного воспроизводства национальной экономики в качестве саморазвивающейся социально-экономической ценности²⁴.

На наш взгляд, главное в понятии «экономический суверенитет» – это возможность самостоятельно принимать важнейшие стратегические решения, прежде всего в финансовой, банковской и валютной сферах.

Например, в финансовой сфере это проявляется в том, что любая страна вправе самостоятельно в пределах своих национальных границ устанавливать приоритеты налоговой политики, на основе соблюдения баланса публичных интересов государства и частных – налогоплательщика, определять объекты, ставки налогообложения, плательщиков налогов и сборов, механизмы контроля и ответственности в данной сфере и т. п.

Основы налогового суверенитета как составной части экономического закрепляются на уровне конституций государств. Так, Конституция России 1993 г., закрепляя основы налогового суверенитета Российской Федерации, который, по смыслу ее ст. 3 (ч. 1), 4 (ч. 1 и 2), 8 (ч. 1) и 57, заключается в том числе в признании всеми субъектами международных налоговых отношений права государства устанавливать и взимать налоги и сборы с физических лиц и организаций, осуществляющих экономическую деятельность в пределах его территории, вместе с тем допускает, как это следует из ее ст. 15 (ч. 4) и 79, возможность заключения Российской Федерацией международных договоров по вопросам налогообложения, в частности предусматривающих особенности – по сравнению с национальным законодательством – налогообложения доходов иностранных граждан от источников на территории Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих правовых позициях конкретизировал положения о налоговом суверенитете, указав:

- во-первых, государственный бюджет, бюджетные отношения следует рассматривать как: элемент государственной власти; финансово-экономическое содержание государственного суверенитета; основной инструмент финансовой деятельности государства²⁵; материальную основу осуществления публичных функций и полномочий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований²⁶;

- во-вторых, федеральный законодатель, обладающий фискальным суверенитетом, вправе устанавливать показатели оценки финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, необходимые для целей налогообложения, исходя из стоимостных, экономических или физических данных, характеризующих объект налогообложения, основываясь в том числе на определениях и по-

нениях, используемых не только в налоговом, но и в иных отраслях законодательства²⁷. Также орган конституционного контроля России акцентировал внимание на том, что законодатель в целях обеспечения налогового суверенитета государства, гарантирования прав налогоплательщиков должен руководствоваться в своей деятельности принципами справедливости и равенства налогообложения²⁸.

Необходимо отметить, что в условиях глобализации вообще и региональной интеграции в частности налоговый суверенитет стран, являющихся участниками соответствующих организаций, обладает рядом особенностей:

а) одним из направлений внешней политики конкретного государства является развитие взаимовыгодного сотрудничества в экономической сфере, привлечение инвестиций;

б) информационный обмен налоговой информацией с другими государствами – членами данных объединений;

в) правовая регламентация вопросов двойного налогообложения субъектов предпринимательской деятельности;

г) механизм защиты интересов национальных налогоплательщиков, осуществляющих свою деятельность на территории стран – участниц объединений, в том числе оказание правовой помощи в налоговой сфере.

К числу особых мер, обеспечивающих экономический суверенитет, относят: повышение эффективности функционирования всей системы исполнения законодательства (административной, судебной и правоохранительных систем), реформирование социально-экономической сферы, укрепление демократических институтов, защиту базовых прав (безопасность жизни и собственности).

ЕАЭС – это объединение, безусловно, в первую очередь ставящее перед собой решение экономических задач. Но как показывает

практика деятельности различных интеграционных проектов, прежде всего ЕС реализовать задачи в экономической сфере достаточно сложно, а порой практически невозможно без создания минимальных единых стандартов в других областях (социальной, образовательной, информационной, культурной и др.). Поэтому определяющий вектор развития регионального сотрудничества в рамках ЕАЭС должен соответствовать сценарию создания «собственного центра силы», подразумевающего формирование консолидированного субъекта геоэкономических и геополитических отношений, реализацию эффективной модели регионального международного сотрудничества. Задачей евразийской интеграции является не только эффективное экономическое развитие стран Союза и повышение их конкурентоспособности, но и успешное встраивание евразийского блока в глобальную торгово-экономическую архитектуру в качестве конкурентоспособного «центра силы» мировой экономики²⁹.

К приоритетным направлениям международной интеграции и экономического сотрудничества Правительства Российской Федерации до 2024 г. отнесены:

– включение в орбиту евразийской интеграции новых направлений, в том числе в гуманитарной и социальной плоскости;

– развитие согласованной политики ЕАЭС в ключевых секторах экономики (транспорт, энергетика, промышленность и сельское хозяйство), поэтапная гармонизация сферы финансовых рынков с выходом на создание единого финансового рынка и наднационального финансового регулятора;

– установление взаимовыгодных связей ЕАЭС с третьими странами;

– сопряжение ЕАЭС с другими форматами – с СНГ, китайской инициативой «Один пояс – один путь», инфраструктурными программами развития Северного морского пути, развития механизмов взаимодействия ЕАЭС и ЕС³⁰.

Это требует от России комплексных и системных действий по обеспечению российских экономических интересов в ЕАЭС, гармонизации подходов к стратегическому планированию на национальном уровне с национальными.

К приоритетам развития ЕАЭС до 2025 г. отнесены:

- обеспечение максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС и реализация его возможностей для бизнеса и потребителей;
- формирование «территории инноваций» и стимулирование научно-технических прорывов;
- раскрытие потенциала интеграции для людей, повышение их благосостояния и качества жизни;
- формирование ЕАЭС как одного из наиболее значимых центров развития современного мира, открытого для взаимовыгодного и

равноправного сотрудничества с внешними партнерами и выстраивания новых форматов взаимодействия³¹.

Современные глобализация и регионализация – это объективные процессы, которые нельзя остановить, отменить или игнорировать, но имеется возможность оказывать на них определенное влияние. Сильным будет только то государство, которое, являясь активным глобальным игроком, имеет возможность не только самостоятельно принимать экономические решения, оказывать влияние на мировые тенденции развития, но и сохранить свою культуру и национальную самобытность, создать условия для свободного и всестороннего развития личности, а для этого необходимо сформировать особую модель взаимодействия с мировым сообществом на основе национальных выгод и интересов.

³¹ В дальнейшем к Договору присоединились Республика Армения и Кыргызская Республика. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Основные направления экономического развития ЕАЭС : утв. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 16 октября 2015 г. № 28. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См. подробнее: Евразийская экономическая интеграция : перспективы развития и стратегические задачи для России / отв. ред. Т. А. Мешкова. М., 2019. С. 5–7.

⁴ Бонгарева Е. А. Миграционная политика как фактор обеспечения национальной безопасности России и ее субъектов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2012. № 1 (12). С. 70.

⁵ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49. Ст. 6886.

⁶ Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. // Рос. газета. 2014. 5 дек.

⁷ Рос. газета. 2015. 31 дек.

⁸ См. подробнее: Левин И. Д. Суверенитет. СПб., 2003. С. 11–13.

⁹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. // Рос. газета. 2004. 27 мая.

¹⁰ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Рос. газета. 2005. 26 апр.

¹¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Рос. газета. 2008. 6 нояб.

¹² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Рос. газета. 2012. 13 дек.

¹³ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Рос. газета. 2013. 13 дек.

- ¹⁴ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. // Рос. газета. 2014. 5 дек.
- ¹⁵ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. // Рос. газета. 2015. 4 дек.
- ¹⁶ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016. 2 дек.
- ¹⁷ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. // Рос. газета. 2018. 2 марта.
- ¹⁸ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Рос. газета. 2019. 21 февр.
- ¹⁹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 г. № 17-П // Рос. газета. 2012. 20 июля.
- ²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2011 г. № 7-П // Рос. газета. 2011. 3 июня.
- ²¹ См.: Марченко М. Н. Государственный суверенитет : проблемы определения понятия и содержания // Правоведение. 2003. № 1. С. 186.
- ²² Левин И. Д. Указ. соч. С. 78.
- ²³ Блищенко И. П., Дория Ж. Понятие экономического суверенитета // Правоведение. 2003. № 1. С. 215.
- ²⁴ Юрьева Н. П. Национальный экономический суверенитет в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2009. С. 17.
- ²⁵ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 10-П // Рос. газета. 2008. 1 авг.
- ²⁶ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 17-П // Рос. газета. 2004. 25 июня.
- ²⁷ См.: Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1258-О-О; от 3 февраля 2010 г. № 165-О-О; от 19 мая 2009 г. № 1047-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ²⁸ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 757-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ²⁹ См. подробнее: Евразийская экономическая интеграция : перспективы развития и стратегические задачи для России / отв. ред. Т. А. Мешкова. М., 2019. С. 8–9.
- ³⁰ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года : утв. Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ³¹ Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза : утв. распоряжением Высшего Евразийского экономического совета от 6 декабря 2018 г. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

О. А. Семенова

Воронежский государственный университет

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

В статье анализируются условия обеспечения продовольственной безопасности России с учетом факторов импортозамещения и реализации политики. Описаны теоретические подходы в исследовании проблемы продовольственной безопасности, проанализирована правовая основа указанных вопросов. Определена необходимость в современных условиях самообеспечения страны основными продуктами питания. Оценены изменения объемов импорта продовольствия и производства сельскохозяйственной продукции. Выделены проблемы сельскохозяйственного производства. В статье предлагается комплекс мер, направленных на проведение политики замещения импорта продовольствия без ущерба для продовольственной безопасности страны.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), политика импортозамещения, продовольственные ресурсы.

FOOD SECURITY OF RUSSIA IN THE CONTEXT OF IMPORT SUBSTITUTION

The article analyzes the conditions of food security in Russia, taking into account the factors of import substitution and policy implementation. Theoretical approaches to the study of the problem of food security are described. The necessity of modern conditions of self-sufficiency of the country with basic food products is determined. Changes in the volume of food imports and agricultural production are estimated. The problems of agricultural production are highlighted. The article proposes a set of measures aimed at implementing a policy of substitution of food imports, without compromising the food security of the country.

Key words: food security, agriculture organization of the UN (FAO), the policy of import substitution, food resources.

Поступила в редакцию 26 апреля 2019 г.

Отсутствие обеспечения продовольственной безопасности, изменение климата и плохо управляемые системы общественного здравоохранения глобально угрожают развитию человечества. Каждая из них подрывает основные права человека всего населения.

Согласно докладу пяти гуманитарных организаций ООН «Положение дел с продовольственной безопасностью и питанием в мире» число жителей планеты, страдающих от недоедания, в 2017 г. увеличилось до 815 миллионов человек и составило 11 %¹. Обеспечение государством продовольственной безопасности лежит в плоскости реализации его

© Семенова О. А., 2019

функций в экономической сфере. Согласимся с авторами, которые полагают, что экономическая функция государства «занимает ведущее положение среди других функций, так как производство, обмен и распределение материальных благ находят преимущественно правовое опосредование, а также эффективное развитие и функционирование экономики является основой для достижения целей, стоящих перед правовой системой и обществом в целом и юридической практикой в частности.

Политика государства в рассматриваемой сфере общественной жизни имеет различную направленность в зависимости от уровня развития экономики, от этапа развития, от конкретных исторических условий, от господствующих идеологических установок, научных доктрин»².

Право на достаточное питание как одно из основных прав человека впервые была признана во Всеобщей декларации прав человека (1948) как компоненте права на достаточный жизненный уровень. Он стал юридически обязательным, когда в 1976 г. вступил в силу Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Впоследствии она была признана во многих имеющих обязательную силу международных и региональных документах, а также в необязательных документах, включая рекомендации, руководящие принципы, резолюции и декларативные заявления³.

Закрепляя меры по обеспечению продовольственной безопасности в праве на питание, политике и программе, скорее всего, будут учитываться приоритеты правообладателей: право на питание «дает людям возможность быть активными участниками процесса принятия решений». Кроме того, рассматривая людей в качестве правообладателей, а не пассивных объектов политики, можно по-новому взглянуть на причины отсутствия продовольственной безопасности, такие как дискриминация и социально-экономическое отчуждение.

В 2004 г. Совет продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) принял добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. Добровольные руководящие принципы не имеют обязательной юридической силы, но опираются на международное право. Они отражают консенсус между странами – членами ФАО в отношении того, что необходимо сделать для содействия продовольственной безопасности на основе правозащитного подхода в таких областях, как продовольственная помощь, питание, стратегии в области образования, доступ к ресурсам и правовые рамки и учреждения, а также для выполнения обязательств государств по ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах⁴.

Главная ответственность за осуществление права на питание лежит на государстве. Государство обязано обеспечить благоприятные условия, в которых люди могут в полной мере использовать свой потенциал для производства или обеспечения достаточного питания для себя и своих семей. Для выполнения своих обязательств в отношении права на питание государства должны уважать, защищать и осуществлять это право.

Уважение: государства должны уважать право каждого человека на питание, не ограничивая доступ к ресурсам, которые, в свою очередь, затрудняют доступ к продовольствию, особенно в тех случаях, когда такая практика носит дискриминационный характер, не получает надлежащей компенсации или не соблюдает надлежащие процессуальные нормы.

Защита: государства должны защищать право на питание путем принятия мер по обеспечению того, чтобы действия частных субъектов не оказывали негативного воздействия на доступ к ресурсам и, следовательно, не подрывали возможности получения доступа к продовольствию.

Исполнение: государства обязаны принимать меры для обеспечения доступа к природным ресурсам. Это может включать обеспечение существующего доступа путем улучшения защиты (аренды или прав собственности) прав на природные ресурсы или расширения доступа к природным ресурсам посредством реституции, перераспределения или других программ.

Действия или бездействие могут представлять собой нарушение государством права на питание, даже если такие действия были совершены третьими лицами. Следует отметить, что существует два неделимых аспекта права человека на достаточное питание: право быть свободным от голода и право на достаточное питание. Право каждого человека на свободу от голода предполагает обязательство, которое вступает в силу незамедлительно. Однако право на достаточное питание в силу его сложности может осуществляться «постепенно». В практическом плане это требует от государства принятия необходимых правовых, административных, финансовых, социальных и других мер на национальном и международном уровнях для уважения, защиты и осуществления этого права.

Адекватное обеспечение продовольствием имеет важнейшее значение в истории человечества. Однако на глобальном уровне по-прежнему отмечается нехватка продовольствия в сочетании с ежегодным ростом численности населения. Учитывая стабильное снижение глобального индекса голода, он по-прежнему очень высок и составил 34,8 % в 2018 г. Доля недоедающего населения планеты за период 2014–2018 гг. составила 26,8 %. Самый высокий показатель зарегистрирован в Центральноафриканской Республике и других африканских странах к югу от Сахары. Среди развивающихся экономик Россия занимает 21-е место с относительно низким индексом 6,1, но он выше, чем у соседних стран, таких как Беларусь и Украина⁵.

Нынешний уровень продовольственной безопасности в Российской Федерации свидетельствует о не очень устойчивой ситуации. Согласно глобальному страновому индексу продовольственной безопасности подразделения Economist Intelligence, Россия находится на 42-м месте в 67 % общей оценки, между Китаем и Беларусью, тогда как полная безопасность составляет 100 %. Среди 26 европейских стран Россия занимает 23-е место, три самые низкие позиции занимают Болгария, Сербия и Украина. Статистика показывает, что ни одна страна не достигла полной продовольственной безопасности. Даже США, занимающие верхнюю строчку рейтинга с индексом 89 %, не могут считаться неприкосновенными в этом рейтинге⁶.

В Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120, под продовольственной безопасностью понимается уровень экономики страны, обеспечивающий продовольственный суверенитет Российской Федерации, гарантирующий физический и экономический доступ каждого гражданина к продуктам питания, удовлетворяющим нормам безопасности и уровням потребления пищевых продуктов для ведения активной и здоровой жизни. Это определение в широком смысле полностью учитывает все составляющие особенности продовольственной безопасности⁷.

Последние подходы с использованием новых биотехнологий в экономически развитых странах не привели к полному искоренению дефицита продовольствия. Генетически модифицированные (ГМ) продукты поставили больше вопросов, чем решений. Многие эксперты и производители представили доказательства того, что их опыт выращивания и потребления ГМ-продуктов показал, что такая сельскохозяйственная технология не привела к увеличению урожайности. Более того, они вызвали неконтролируемое использова-

ние пестицидов в попытке сохранить сельскохозяйственную производительность.

Современные климатические, экономические, социальные, демографические и политические условия обостряют проблемы сельского хозяйства в России и обуславливают необходимость обеспечения продовольственной безопасности путем достижения максимального уровня продовольственного суверенитета. Негативное влияние глобальных факторов, ухудшение международных отношений с введением санкций против РФ и ответного продовольственного эмбарго привели к интенсивному развитию импортозамещения сельскохозяйственной политики. Необходимость такой деятельности диктуется целью стимулирования развития российских сельских территорий и аграрного сектора. Они характеризуются в настоящее время устойчивой тенденцией оттока населения и дефицитом рабочей силы, снижением уровня жизни, низким уровнем производительности и низким производственным потенциалом.

Учитывая объективную необходимость интенсивного развития импортозамещающей сельскохозяйственной политики, отсутствие устойчивого механизма ее реализации может нанести значительный ущерб продовольственной безопасности и снизить уровень конкуренции на внутреннем рынке. Это приведет к ухудшению качества пищевых продуктов, повышению их цены и снижению экономической доступности. Следует отметить, что импортозамещение за счет использования продуктов внутреннего производства тесно связано с увеличением объемов сельскохозяйственного производства, что при индустриальном режиме аграрного сектора означает рост площади сельскохозяйственных угодий. Это может привести к деградации природной среды в результате обезлесения, использования азотных удобрений и интенсивного использования чистой воды. Сельское хозяйство также является

одним из основных источников загрязнения атмосферы. Следовательно, интенсивное развитие импортозамещающей аграрной политики требует новых технологических решений, обеспечивающих сохранение природной среды и уровня конкурентоспособности на аграрном рынке.

В нынешних условиях продолжающихся санкций для России обеспечение самообеспеченности страны продовольственными ресурсами является одной из предпосылок поддержания социальной, экономической и политической устойчивости. Следует отметить, что принятые на государственном уровне меры по стимулированию импортозамещения продовольствия дали положительные результаты. Отмечается заметное снижение доли импорта продовольствия в общем объеме продаж на внутреннем рынке.

В заключение стоит отметить меры для развития аграрного сектора страны на основе оценки степени самообеспеченности России продовольственными ресурсами, с учетом дифференциации потребления продуктов питания в различных группах населения. Основные меры будут включать следующее: обеспечение физического и экономического доступа сельскохозяйственных товаропроизводителей к кредитным ресурсам, развитие разнообразия предлагаемых видов кредитования и сельскохозяйственной кредитной потребительской кооперации; модернизация системы агрострахования с помощью расширения спектра страховых случаев; оптимизация системы налогообложения агропромышленного комплекса, что будет стимулировать деятельность производителей с высокой долей импорта и производителей сельскохозяйственной техники; уменьшение диспаритета цен на ресурсы, используемых в сельскохозяйственном производстве, и на производимую сельскохозяйственную продукцию, в том числе путем установления гарантированных государством минимальных закупочных цен на продовольственные ресурсы.

¹ <https://news.rambler.ru/other/37911176-v-mire-ot-nedodaniya-stradayut-bolee-800-millionov-chelovek/>

² Бондарева Е. А. Влияние глобализационных процессов на содержание экономической функции Российского государства // Общество и право. 2013. № 1 (43). С. 22.

³ UN High commissioner for human rights & who, the right to health: fact sheet № 31 at 1, 10 (2008).

⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Global hunger index. URL: <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2018.pdf>

⁶ Global food security index. URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com>

⁷ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 // Рос. газета. 2010. 3 февр.

Воронежский государственный университет

Семенова О. А., преподаватель кафедры
международной экономики
и внешнеэкономической деятельности

E-mail: Rougx@yandex.ru

Тел.: 8-951-869-66-20

Voronezh State University

Semenova O. A., Lecturer of the International
Economics and Foreign Economic
Activity Department

E-mail: Rougx@yandex.ru

Tel.: 8-951-869-66-20

УДК 342.25

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

В данной статье рассматриваются вопросы муниципальной политики Российской Федерации, ее цели и задачи, нормативно закреплённые в период после принятия Конституции РФ 1993 г., некоторые итоги ее реализации, а также особенности современной российской муниципальной политики.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, муниципальная реформа, государственная политика, муниципальная политика, цели и задачи муниципальной политики.

MUNICIPAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION: PAST AND PRESENT

This article discusses the issues of municipal policy of the Russian Federation, its goals and objectives, which were established in the period after the adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993, some results of its implementation, as well as features of modern Russian municipal policy.

Key words: local self-government, municipal reform, public policy, municipal policy, goals and objectives of municipal policy.

Поступила в редакцию 15 мая 2019 г.

В последние годы законодательство о местном самоуправлении, прежде всего Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹, подвергается серьезным коррективам по многим вопросам, таким как компетенция муниципальных образований, порядок наделения полномочиями их высших должностных лиц, территориальная организация и др.² Поскольку эти изменения затрагивают сущностные вопросы местного самоуправления, их с полным правом можно называть очередной муниципальной реформой или очередным этапом перманентно продол-

жающейся муниципальной реформы³. В связи с этим возникает вопрос о том, в чем же заключается государственная политика в сфере местного самоуправления, или муниципально-правовая политика, в настоящее время, существует ли она как целостное направление государственной деятельности, каковы ее задачи, приоритеты, насколько происходящее реформирование законодательных основ местного самоуправления соответствует ее целям. Эти вопросы являются актуальными еще и потому, что в октябре 2019 г. исполняется 20 лет со дня принятия Указа Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федера-

© Бялкина Т. М., 2019

ции»⁴, заложившего основы государственной муниципальной политики на долгие годы вперед, поскольку этот нормативный правовой акт действует и в настоящее время.

Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, как сказано в данном Указе, закрепляют единую систему представлений о целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики государства в сфере развития местного самоуправления, а также о механизмах ее реализации.

Не претендуя на глубокий и всесторонний анализ содержания данного нормативного акта и практических результатов, достигнутых в ходе его реализации, хотелось бы остановиться на некоторых вопросах, связанных с особенностью муниципально-правовой политики российского государства современного периода.

Сначала отметим некоторые моменты общетеоретического характера. В научной литературе существует множество определений политики. Приведем одно из них, относящееся к сфере управления: «Политика как наука и искусство государственного управления в ее традиционном смысле представляет собой область сложного и обширного взаимодействия между различными социальными группами, слоями, партиями, нациями, народами, государственными и общественными структурами, институтами; между властью и населением, гражданами и их объединениями»⁵.

Политика неразрывно связана с государством, его институтами. Государственная политика определяется как «комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых государством»⁶, «все то, что относится к государству, к внутренней или внешней государственной жизни, к внутренним или внешним государственным отношениям»⁷ и др.

Учитывая многогранность и разнонаправленность действий государства, его органов, выделяют различные виды государственной политики. В зависимости от направлен-

ности политики на внутренние дела государства или на деятельность государства в отношении с иными государствами, международными организациями выделяют внутреннюю и внешнюю государственную политику.

Если основываться на функционально-отраслевом критерии управленческого воздействия, то можно говорить об экономической, финансовой, социальной, национальной, культурной и тому подобной политике.

Исходя из того, распространяется ли управленческое воздействие органов государственной власти равным образом на всю территорию государства или направлено на развитие составляющих его политико-территориальных единиц с учетом их особенностей, можно говорить о федеральной, региональной или муниципальной политике.

Безусловно, в практической плоскости реализация различных видов государственной политики зачастую является взаимосвязанным процессом. Так, задачи развития экономики государства, обозначенные в соответствующих направлениях государственной экономической политики, присутствуют и реализуются в том числе и в рамках региональной и муниципальной политики.

Е. П. Саенкова и Р. А. Черкесов подчеркивают, что «необходимо различать политику как реальное социальное явление и концепцию государственной политики как систему знаний о состоянии, развитии и методах осуществления государственной политики, выраженных в системе понятий, которые характеризуют цели, задачи, функции государства и его органов, их системное специфическое воздействие на основные сферы жизнедеятельности общества. Концепции государственной политики являются концентрированным выражением реальной политики в различных сферах общественной жизни...

Концепции государственной политики можно подразделить на две группы: юридически закрепленные концепции (утвержденные указами Президента, одобренные распоряжениями Правительства) и концептуаль-

ные положения, не получившие юридического закрепления»⁸. В случае юридического закрепления основных, концептуальных положений государственной политики речь идет о государственно-правовой политике.

Муниципальная политика должна в концентрированном виде отражать основные цели и задачи государства, а также механизм их реализации в отношении местного самоуправления как публично-правового института, как особого вида публичной власти государства, субъекты которой (население, органы и должностные лица местного самоуправления) реализуют свои властные полномочия в пределах муниципальных образований. Муниципальная политика также опосредуется в нормативных правовых актах, т. е. является муниципально-правовой политикой.

Кроме того, разработка и реализация муниципальной политики в России осуществляется как федеральными органами государственной власти, так и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, т. е. можно говорить о федеральной и региональной муниципальной политике. Федерация в целом, как это вытекает из положений п. «н» ст. 72 Конституции РФ, разрабатывает и закрепляет в нормативных правовых актах основы государственной политики в сфере местного самоуправления, в реализации которых, в том числе путем издания собственных правовых актов, участвуют субъекты РФ.

«Муниципально-правовая политика субъектов Российской Федерации представляет собой опосредованную правом деятельность органов государственной власти субъектов Федерации и институтов гражданского общества регионов по участию в принятии федеральных законов и созданию эффективного собственного механизма правового регулирования местного самоуправления, расширению организационно-правовых условий гарантий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований»⁹.

Муниципально-правовая политика Российской Федерации начала формироваться

после принятия Конституции РФ 1993 г., поскольку именно в ней впервые были закреплены основные характеристики, принципы и цели местного самоуправления. Дальнейшая задача органов государственной власти состояла, прежде всего, в реализации конституционных установок в сфере организации и функционирования данного публично-правового института.

К числу первых правовых актов, посвященных государственной муниципальной политике, можно отнести указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу в 2004 г.)¹⁰.

В этом акте отмечалось, что дальнейшее развитие этой реформы предусматривает решение задач, направленных на создание финансово-экономической основы местного самоуправления, формирование муниципальной собственности, организацию эффективного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации с органами местного самоуправления. Далее в нем говорилось следующее:

«Учитывая особое значение становления местного самоуправления как одного из основных направлений государственного строительства, а также роль органов местного самоуправления в проведении социально-экономических преобразований, в том числе жилищно-коммунальной реформы, постановляю:

1. Считать активное содействие становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации приоритетным направлением деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

2. Установить, что основными направлениями государственной политики в области местного самоуправления на 1997–1998 годы являются:

завершение формирования правовой базы, обеспечивающей становление местного самоуправления;

создание необходимых условий для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления;

осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления».

Затем был принят упоминавшийся выше Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370. В нем сказано, что целью государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства.

Для достижения указанной цели эта политика должна быть направлена:

1) на обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;

2) создание условий для реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления;

3) обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

В рамках каждого из названных направлений перечислены конкретные задачи, решение которых должны обеспечить органы государственной власти.

За прошедшие два десятилетия далеко не все цели и задачи, предусмотренные данным Указом, были достигнуты. К примеру, в рамках *первого направления* государственной муниципальной политики – обеспечения реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления, не в полной мере решены задачи формирования механизмов контроля за эффективностью деятельности органов местного самоуправления со стороны населения, а также ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением.

Обязательность оценки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления предусмотрена в качестве од-

ного из показателей оценки эффективности их деятельности, закрепленных Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹¹.

Вместе с тем Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹² не наделяет правом осуществления контроля за органами местного самоуправления ни территориальное общественное самоуправление, ни местные общественные организации или иные организованные группы населения (кроме Общественных палат муниципальных образований).

Нередки случаи, когда отчеты должностных лиц органов местного самоуправления и депутатов представительных органов муниципальных образований, предусмотренные муниципальными правовыми актами, проходят формально, без должной подготовки, реальной оценки деятельности этих лиц со стороны населения не происходит.

Безусловно, нуждается в совершенствовании деятельность по разъяснению населению основ государственной политики в области развития местного самоуправления. Учитывая возросшую активность изменения законодательства о местном самоуправлении, о чем говорилось выше, подобного разъяснения в виде четко сформулированной и нормативно определенной государственной муниципальной политики ожидают и представители науки муниципального права, другие члены муниципального сообщества.

В рамках *второго направления* – создания условий для реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления – предусматривалось, в числе прочего, создание условий для реализации органами местного самоуправления права на самостоятельное решение таких вопросов местного значения, как владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, включая землю; формирование,

утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов; осуществление охраны общественного порядка; завершение в рамках налоговой и бюджетной реформ формирования финансово-экономической базы местного самоуправления.

Как известно, вопросы финансово-экономической обеспеченности местного самоуправления остаются одними из самых проблемных до настоящего времени. Примерно то же самое можно сказать о самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, особенно в свете предусмотренного в 2014 г. права субъектов Российской Федерации своими законами перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ¹³.

Отсюда же вытекают проблемы с заявленными в рамках *третьего направления* задачами, а именно обеспечения государственных гарантий местного самоуправления. Как известно, органы государственной власти отказались от концепции обеспечения минимальных местных бюджетов путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов, устанавливаемых на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности с учетом специфики муниципальных образований. В настоящее время основную доходную часть местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты, причем в большинстве своем субсидии и субвенции, что не вполне согласуется с принципом самостоятельности местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере¹⁴.

В числе гарантий предусматривалась выработка стратегии законодательной деятельности в области местного самоуправления. Вместе с тем практика законотворчества последнего времени свидетельствует о приоритетах тактического свойства, когда идеи и конституционные ценности местного самоуправления приносятся в жертву своеобраз-

но понимаемой «целесообразности», сиюминутным интересам и выгодам отдельных представителей политической элиты, прежде всего региональной¹⁵.

Безусловно, любая политика, в том числе муниципальная, зависит от конкретных условий, существующих в государстве в тот или иной период времени, и подлежит корректировке по мере изменения этих условий, появления новых вызовов и проблем, с которыми сталкиваются органы государственной власти. Одним из важнейших при этом является вопрос об объективности критериев, обуславливающих необходимость, своевременность и правильность намеченных векторов изменения государственной муниципальной политики, в основе которых должна лежать оценка сложившейся практической ситуации на местах, новые идеологические установки, концепции государственного обустройства, выработанные наукой и поддерживаемые пришедшими к власти новыми политическими силами, финансово-экономическая ситуация, настрой общества и т. п. И еще одним важным условием является гласность этой деятельности, доведение необходимой информации до сведения общества, ее нормативно-правовое закрепление.

О необходимости разработки нового документа, который бы отражал реалии сегодняшнего российского местного самоуправления и конкретно формулировал дальнейшие цели и задачи в этой сфере, неоднократно высказывались эксперты, специалисты в области муниципального права. Однако такой документ не был принят, а вопросы, связанные в том числе с местным самоуправлением, нашли отражение в Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹⁶.

Так, во втором разделе документа, закрепляющем принципы государственной политики регионального развития, к их числу отнесены, в частности, такие принципы:

– реализация стимулирующих мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований при условии самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

– разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на основе subsidiarity;

– дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей.

Третий раздел посвящен целям, приоритетным задачам и механизмам реализации государственной политики регионального развития. В качестве одной из целей данной политики указывается повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-эко-

номического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач.

Предусмотренные для решения заявленных целей задачи и механизмы практически в равной степени относятся и к регионам, и к муниципальным образованиям.

В связи с этим можно предположить, что муниципальная политика как самостоятельное направление деятельности федеральных органов государственной власти уходит в прошлое, становится частью государственной региональной политики, или политики регионального развития. Это подтверждает также вывод о том, что предыдущие изменения законодательства, направленные на «встраивание» органов местного самоуправления в единую вертикаль органов государственной власти, усиление их зависимости от органов государственной власти, прежде всего органов государственной власти субъектов РФ, снижение их самостоятельности по многим важным вопросам местной жизни и есть отражение реальной государственной муниципальной политики современной Российской Федерации.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См. например: О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770 ; 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 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Там же. 2015. № 6. Ст. 886 ; О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // Рос. газета. 2019. 8 мая ; и др.

³ См. например: *Васильев В. И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149–161 ; *Винник Н. В.* Проблема реформирования местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 55–57 ; *Гриценко Е. В.* Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России : новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5. С. 43–71 ; *Костюков А. Н.* Реформа в никуда... //

Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58–63; *Шугрина Е. С.* Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71; и др.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011.

⁵ *Матузов Н. И.* Российская правовая политика : вызовы и угрозы XXI в. // Правовая политика России : теория и практика / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2006. С. 34.

⁶ *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 318.

⁷ *Алексеев Н. Н.* Предисловие. Идея государства. 2-е изд. СПб., 2001. С. 3.

⁸ *Саенкова Е. П., Черкесов Р. А.* Правовое оформление структурных элементов политики в концепциях государственной политики России и стран ближнего зарубежья // Северо-Кавказский юридический вестник. 2010. № 1. С. 39.

⁹ *Корсакова С. В.* Муниципально-правовая политика субъектов Российской Федерации в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Законность и правопорядок в современном обществе : сб. материалов VI Междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск, 2011. С. 107–108.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 24. Ст. 2741; О признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 701 // Там же. 2004. № 22. Ст. 2148.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

¹³ См. например: *Кожевников О. А.* Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления // Муниципальное имущество : право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 53–56; *Нанба С. Б.* Перераспределение полномочий : соотношение федерального и регионального регулирования // Журнал рос. права. 2016. № 6. С. 32–40; *Пешин Н. Л.* К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 44–48; и др.

¹⁴ См. например: *Дементьева О. А.* Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 7–15; *Левина В. В.* Реализация финансовых принципов Европейской Хартии местного самоуправления как основа муниципального развития // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2017. № 4. С. 20–26; и др.

¹⁵ См. например: *Ким Ю. В.* Системные эффекты несистемных решений : о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67–73.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 4. Ст. 637.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Тел.: 8-908-136-03-26

Voronezh State University

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

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Tel.: 8-908-136-03-26

УДК 336.225

Н. А. Айзенберг, А. П. Айзенберг

Воронежский государственный университет

НАЛОГ НА ИМУЩЕСТВО ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИИ ФАКТИЧЕСКИ ВЗИМАЕТСЯ ТРИЖДЫ

В статье рассматривается законодательное развитие в области налога на имущество, как взимается налог на граждан, что в него входит, наличие льгот и варианты реформирования данного вопроса.

Ключевые слова: налоговое право, налог на имущество физических лиц, налоги, льготы на налог на имущество физических лиц, налоговая амнистия.

THE TAX ON PROPERTY OF INDIVIDUALS IN RUSSIA IS ACTUALLY CHARGED THREE TIMES

In accordance with the law on property tax, which should be available, it is possible and what are the options for reforming this issue.

Key words: tax law, tax on property of individuals, taxes, benefits on tax on property of individuals, tax amnesty.

Поступила в редакцию 25 апреля 2019 г.

Налог на имущество физических лиц введен в России 1 января 1992 г. в связи с принятием Закона РСФСР «О налогах на имущество физических лиц» от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 и постановления «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О налогах на имущество физических лиц» от 9 декабря 1991 г. № 2004-1. 1 января 2015 г. Закон РСФСР утратил силу.

Федеральный закон от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» дополняет Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ). Глава 32 НК РФ стала основной нормативной

базой, регулирующей налог на имущество физических лиц.

В соответствии со ст. 399 Налогового кодекса Российской Федерации налог на имущество физических лиц является местным налогом, устанавливается нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе – законами указанных субъектов Российской Федерации) и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований (городов федерального значения)¹.

Объектом налогообложения в соответствии со ст. 401 Налогового кодекса Российской Федерации признается расположенное в пределах муниципального образования (города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя) следующее имущество:

© Айзенберг Н. А., Айзенберг А. П., 2019

1) жилой дом;
2) квартира, комната;
3) гараж, машино-место;
4) единый недвижимый комплекс;
5) объект незавершенного строительства;
6) иные здание, строение, сооружение, помещение.

Дома и жилые строения, расположенные на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства, относятся к жилым домам.

Не признается объектом налогообложения имущество, входящее в состав общего имущества многоквартирного дома.

Налогоплательщиком является физическое лицо, которое имеет в собственности имущество.

Предусматривается предоставление налоговых льгот. Налоговая льгота предоставляется в отношении следующих видов объектов налогообложения:

- 1) квартира, часть квартиры или комната;
- 2) жилой дом или часть жилого дома;
- 3) помещение или сооружение, указанные в подп. 14 п. 1 ст. 407 Налогового кодекса РФ;
- 4) хозяйственное строение или сооружение, указанные в подп. 15 п. 1 ст. 407 Налогового кодекса РФ;
- 5) гараж или машино-место.

Базой считается кадастровая стоимость в ЕГРН на 1 января года, за который подсчитывается налог. При внесении объекта в ЕГРН в отчетном году базой является кадастровая стоимость на дату постановки. Ее изменение в отчетном периоде на расчет за этот или предыдущий срок не влияет. Если изменение вызвано исправлением прежде допущенной ошибки, оно учитывается при исчислении налога.

Вычеты:

– база по квартире исчисляется как кадастровая стоимость площади, уменьшенной на 20 м²;

– база по комнате определяется как кадастровая стоимость площади, уменьшенной на 10 м²;

– база по жилому дому рассчитывается как кадастровая стоимость площади, уменьшенной на 50 м²,

– по единому комплексу недвижимости, хоть с одним жилым домом, стоимость по кадастру уменьшается на 1 млн руб.

На уровне субъекта законодательно эти размеры вычетов могут увеличиваться.

О сумме имущественного налога, рассчитанного налоговым органом и подлежащего уплате в бюджет, ФНС обязана известить налогоплательщика. Делает она это путем направления уведомления, утвержденного Приказом ФНС от 7 сентября 2016 г. № ММВ-7-11/477@. Уведомления направляются почтовым отправлением. Если же налогоплательщик имеет личный кабинет на сайте nalog.ru, то уведомлением будет размещено в нем. В случае направления электронного уведомления ФНС имеет право не направлять бумажную версию. Поэтому если гражданин имеет в собственности недвижимость, то следует внимательно следить за извещениями, поступающими посредством электронного документооборота через личный кабинет².

Перечислить налог необходимо не позднее 1 декабря года, следующего за расчетным.

Начиная с 1 января 2020 г. определение налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из инвентаризационной стоимости объектов налогообложения производиться не будет³.

Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 334-ФЗ внесены изменения в ст. 52 Налогового кодекса Российской Федерации, которые, кроме нового способа исчисления, предусматривают расширенный список предоставляемых льгот. Закону придан обратную силу начиная с 2015 г. в отношении налоговых льгот для детей-инвалидов, с 2017 г. – в отношении налогообложения «частей жилых домов», «частей квартир», а также гаражей и машино-мест, расположенных в объектах не-

движимости торгового, офисного и бытового назначения, включенных в соответствующий перечень субъекта Российской Федерации¹. С 1992 г. в указанный закон 19 раз вносились изменения, из них активнее с 2009 г. – 14 раз.

В отношении налога на имущество физических лиц существует такое понятие, как «налоговая амнистия». Это попытка государства отменить налог. Фактически введение амнистии противоречит ст. 19 Конституции РФ, поскольку ставит граждан, изначально находящихся в равном положении налогоплательщиков, в неравное, налоговая амнистия – это инициатива государства по освобождению налогоплательщиков от налоговых обязательств (исчисления и уплаты налогов по тем или иным основаниям) и ответственности за нарушение этих обязательств.

Так, налоговая амнистия введена Федеральным законом от 28 декабря 2017 г. № 436.

По-нашему мнению, налог на имущество физических лиц, введенный в 1992 г., в настоящее время является не только несправедливым, но и экономически необоснованным, напрямую тормозящим развитие страны, создающим бюрократию, и как следствие, дополнительные расходы для государства в виде тех же, к примеру, печатей налоговых уведомлений, налоговых требований, работы налоговых и финансовых судебных, правоохранительных и иных органов.

К примеру, в 2016 г. количество субъектов РФ, перешедших на исчисление налога на имущество физических лиц по кадастровой стоимости, увеличилось с 28 до 49. ФНС проинформировало, что с июня по октябрь направила физлицам более 68 млн налоговых уведомлений для уплаты имущественных налогов и НДФЛ за 2017 г., из них 14,3 млн – через личные кабинеты.

При этом с граждан в России фактически трижды взимается налог на имущество. Первый раз – из заработной платы подоходный налог в размере 13 % (помимо иных налогов и сборов, которое уплачивает предприятие (организация), где работает гражданин). Второй раз в виде НДС при покупке строительных материалов (предприятие, которое изготавливает эти самые материалы, также уплачивает налоги). Третий раз – когда гражданин построил недвижимость на свою зарплату из строительных материалов. Указанный налог является местным, т. е. идет в заработную плату администрации муниципального образования.

Таким образом, данный налог нами предлагается отменить как не отвечающий реалиям времени. Его отмена должна привести к сокращению налоговых органов, судебной нагрузки на судебных приставов, сокращению бюджетных расходов всех уровней бюджетной системы.

¹ Налоговый Кодекс Российской Федерации. Часть II : федер. закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

² Приказ от 6 сентября 2016 г. № ММВ-7-11/477@. URL: https://www.nalog.ru/rn77/about_fts/docs/7736999/

³ Налог на имущество физических лиц. URL: <https://www.nalog.ru/rn36/taxation/taxes/nnifz/>

⁴ О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 3 августа 2018 г. // Рос. газета. 2018. 8 авг.

Воронежский государственный университет

Айзенберг Н. А., студент

E-mail: natalieisenberg@mail.ru

Tel.: 8-908-132-12-52

Айзенберг А. П., советник юстиции

E-mail: eisen8@mail.ru

Voronezh State University

Eisenberg N. A., Student

E-mail: natalieisenberg@mail.ru

Tel.: 8-908-132-12-52

Eisenberg A. P., Counselor of Justice

E-mail: eisen8@mail.ru

Н. В. Головай

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируется действующая нормативная база, регулирующая правовой статус Государственного совета Российской Федерации, его состав, основные задачи и направления деятельности, описывается процесс реформирования данного органа. На основании этого делается вывод о значении Государственного совета и возможных путях совершенствования его правового статуса.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Государственный совет Российской Федерации, совещательный орган, федерализм, субъект Российской Федерации, Президент Российской Федерации, президентская власть.

CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS OF THE RUSSIAN FEDERATION STATE COUNCIL

The article analyzes the actual legal base that regulates the legal status of the Russian Federation State Council, its structure, main tasks and functions, describes the process of reforming this body. Based on this, it is drawn a conclusion about the signification of the State Council and about possible ways of improving its legal status.

Key words: the Russian Federation State Council, advisory body, federalism, subject of the Russian Federation, President of the Russian Federation, presidential power.

Поступила в редакцию 8 апреля 2019 г.

Анализируя правовой статус Президента РФ, закрепленный в Конституции, можно сделать вывод, что полномочия главы государства довольно обширны и охватывают все три ветви власти. Ряд ученых на основании данного вывода говорят о существовании некой иной формы власти – президентской. Президент при этом как бы стоит над всеми властями¹.

Высокий статус главы государства обязывает находиться в постоянном взаимодействии с людьми, являющимися профессионалами в том или ином вопросе, знакомыми с проблемами в своей области. Широкий круг полномочий, возложенный на Президента,

крайне сложно исполнять на должном уровне единолично. Поэтому при Президенте создан целый ряд совещательных органов в самых разных секторах президентских полномочий. Лишь один из них упомянут в Конституции – Совет Безопасности. Остальные же относятся к разряду так называемых «внеконституционных» органов и действуют на основании Указов Президента. Таких совещательных органов, созданных Президентом, на сегодняшний день насчитывается более 10, однако наиболее значимую роль среди них играет именно Государственный совет.

Государственный совет Российской Федерации (далее – Совет, Госсовет) действует на основании Положения, утвержденного Указом Президента от 1 сентября 2000 г.

© Головай Н. В., 2019

№ 1602² (далее – Положение). Основной задачей Совета, вытекающей из его определения, данного в п. 1 Положения, является содействие реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Государственный совет образуют Президент РФ, являющий его председателем, и члены Совета. Первоначально в состав Госсовета, согласно п. 7 Положения (в ред. от 01.09.2000), входили по должности только высшие должностные лица субъектов РФ. Однако впоследствии круг членов Совета расширился. С 2012 г. в состав Госсовета также входят Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, руководители фракций в Государственной Думе.

Сразу же стоит отметить, что процесс создания Госсовета РФ проходил параллельно с реформой Совета Федерации, в результате которой верхняя палата парламента стала постоянно действующим органом, а губернаторы и главы законодательных органов субъектов РФ в ее составе были заменены на их представителей. Тем самым мы видим, что в результате данных реформ главы субъектов были отстранены от прямого участия в осуществлении законодательной власти, однако в качестве своеобразной «компенсации» им было предоставлено место в новом, пусть и не обладающем властными полномочиями, органе.

Однако по прошествии 12 лет Указом Президента от 11 июля 2012 г. № 946 в состав Госсовета были введены представители парламента: руководители палат Федерального Собрания и главы фракций нижней палаты³, т. е. те лица, которые обладают определенным политическим весом и полномочиями в законодательной сфере. Тем самым Госсовет стал своеобразной площадкой для встречи глав регионов и представителей федеральной законодательной власти, площадкой, где обсуждаются именно проблемы субъектов

РФ, проблемы взаимодействия федеральных и региональных органов власти и где главы субъектов РФ получили возможность донести свои предложения по решению данных проблем непосредственно до законодателей. В этом особенно ярко и проявляется основная функция Совета по содействию в обеспечении согласованного взаимодействия органов власти.

Помимо этого, уникальность Государственного совета заключается еще и в том, что он, по сути, является единственным органом, где встречаются высшие должностные лица всех субъектов РФ. В ходе заседаний Совета они могут обсудить в том числе проблемы взаимодействия самих субъектов РФ друг с другом, разрешить определенные противоречия или наметить планы для дальнейшего развития отношений, что также способствует более слаженному и эффективному взаимодействию органов власти.

В том же 2012 г. в состав Госсовета были введены и полномочные представители Президента в федеральных округах. Проанализировав задачи и функции полномочных представителей, закрепленные в Указе Президента от 13 мая 2000 г. № 849⁴, и сравнив их с задачами Госсовета, можно прийти к выводу, что подобное решение о расширении состава Совета представляется правильным и логичным. Полномочные представители Президента, в частности, организуют контроль за исполнением актов федеральных органов власти в соответствующих федеральных округах. В то же время предметом обсуждения на заседаниях Госсовета, согласно п. 4 Положения, являются как раз-таки вопросы исполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления Конституции РФ, актов Федерального Собрания, Президента и Правительства. Таким образом, результаты контроля, организуемого полномочными представителями Президента в округах, могут быть крайне актуальны при обсуждении подобных проблем на заседании

ях Госсовета и позволяют более обстоятельно подойти к выработке решения этих проблем.

Помимо того, полномочные представители Президента обеспечивают реализацию в федеральных округах кадровой политики Президента, обсуждение вопросов которой также входит в перечень основных задач Государственного совета. Все это говорит о том, что полномочные представители Президента действительно могут способствовать более продуктивной работе Госсовета, повысить эффективность вырабатываемых им решений.

Как уже было сказано выше, Государственный совет не обладает самостоятельными властными полномочиями и представляет собой именно совещательный орган. Однако Указ о Государственном совете предусматривает возможность по результатам рассмотрения тех или иных вопросов инициировать изменения и поправки в действующие нормативные акты. Пункт 18 Положения закрепляет: «При необходимости решения Государственного совета оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента Российской Федерации». Более того, по результатам заседания Госсовета предусмотрена возможность внесения проекта федерального закона в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы Президента. Данные положения также подчеркивают особый статус Государственного совета, по сути, распространяя на него опосредованно право законодательной инициативы.

Стоит отметить, что обсуждение различных проблем на заседаниях Госсовета уже не раз становились поводом для внесения изменений в нормативные акты. Так, в 2017 г. по итогам заседания совещательного органа Президентом было поручено Правительству подготовить проект федерального закона о региональных транспортных перевозках. 4 апреля 2018 г. данный законопроект был внесен в Государственную Думу и на данный момент находится на рассмотрении парламентариев⁵.

Госсовет также способствует совершенствованию актов подзаконного характера. На основании Перечня поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного совета РФ от 5 апреля 2018 г.⁶, на котором основным вопросом являлось развитие конкуренции в России, Федеральной антимонопольной службой был издан Приказ от 28 августа 2018 г. № 1232/18 «Об утверждении Методик по расчету ключевых показателей развития конкуренции в отраслях экономики в субъектах РФ».

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что Госсовет при посредничестве Президента активно взаимодействует с органами как законодательной, так и исполнительной власти в вопросах нормотворчества. Однако в практике работы Совета имеются примеры оказания позитивного воздействия и на органы судебной власти. Так, по итогам заседания Госсовета 24 января 2017 г., главной повесткой которого было экологическое развитие Российской Федерации, Президент обратился с предложением к Верховному Суду РФ провести работу по обобщению судебной практики в части, касающейся применения норм законодательства в области охраны окружающей среды, и выработать рекомендации для нижестоящих судов относительно унификации применения норм в этой области⁷. Как результат, 30 ноября 2017 г. Пленум Верховного Суда РФ принял Постановление № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде»⁸, в котором урегулировал ряд вопросов, возникающих у судов в процессе применения норм данного правового института.

Необходимо также отметить и активное взаимодействие Государственного совета с исполнительной властью. Анализируя состав Совета, несложно прийти к выводу, что данный орган тяготеет именно к этой ветви власти. Основной состав Совета – это высшие должностные лица субъектов РФ, являющи-

еся одновременного руководителями высших исполнительных органов власти субъектов РФ. Сам Президент РФ, формально не относящийся к исполнительной ветви власти, имеет в данной сфере крайне широкие полномочия и осуществляет фактически общее руководство всей системой федеральных органов исполнительной власти. Тем не менее на основании анализа заседаний Госсовета видно, что главными темами для обсуждения выступают проблемы социально-экономического развития России и субъектов РФ. Это в свою очередь вызывает необходимость взаимодействовать с главами профильных министерств и ведомств, непосредственно занимающихся решением тех проблем, которые поднимаются в процессе работы Госсовета. Вследствие этого на заседания Совета зачастую приглашаются Председатель Правительства, его заместители, министры, руководители федеральных служб и агентств. Это также способствует развитию диалога между представителями федеральной власти и власти субъектов, позволяет руководителям исполнительных органов учесть в своей дальнейшей работе пожелания регионов.

Вследствие этого предлагается даже включить в состав Государственного совета Председателя Правительства РФ. Аргументируется эта позиция тем, что «именно Правительство РФ координирует и контролирует деятельность высших исполнительных органов субъектов Федерации по вопросам реализации своих полномочий в предметах совместного с регионами ведения»⁹. Данное предложение выглядит логичным, однако представляется, что острой необходимости в подобных изменениях нет. Как было сказано выше, Президент РФ обладает широкими полномочиями в отношении исполнительной власти, поэтому на заседаниях Госсовета его можно рассматривать не только в качестве главы государства, но и в качестве своего рода представителя федеральной исполни-

тельной власти. Помимо этого, Президент может направить Председателю Правительства определенные поручения для решения тех вопросов, что были рассмотрены Госсоветом, а также при необходимости пригласить главу Правительства непосредственно на заседание Совета.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что Государственный совет представляет собой действительно важный элемент в механизме осуществления государственной власти. Формально особый статус ему придает и тот факт, что согласно п. 16 Положения, заседания Госсовета, как правило, проводятся в Московском Кремле, являющемся, помимо всего прочего, официальной резиденцией Президента РФ.

Более того, эффективность модели Государственного совета подтверждается и тем фактом, что аналогичные ему по структуре и функциям органы созданы и на других уровнях государственного управления и даже на местном уровне. Так, Указом Президента от 24 марта 2005 г. № 337 созданы Советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах, в состав которых включены главы субъектов РФ, входящих в данный округ, а также заместитель Генерального прокурора по данному округу¹⁰.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 66 закреплено, что в каждом субъекте РФ образуется совет муниципальных образований субъекта РФ, осуществляющий свою деятельность в форме ассоциации¹¹. К примеру, в Воронежской области с 2003 г. действует ассоциация «Совет муниципальных образований Воронежской области», членами которой, согласно ее Уставу, являются муниципальные образования, представленные своими главами¹². Особый статус данной ассоциации нашел отражение в Уставе Воронежской области, который в ст. 34 закрепляет право законодательной

инициативы Совета муниципальных образований в Воронежской областной Думе¹³.

В отдельных случаях аналогичные органы можно наблюдать и на местном уровне (например, Совет глав администраций городских и сельских поселений Лужского муниципального района Ленинградской области).

Приведенные примеры наглядно демонстрируют эффективность подобной модели взаимодействия центральной власти с составными частями политико-правового образования. Данный факт лишний раз подчеркивает, что наличие такого органа, как Государственный совет, вызвано объективными причинами и является необходимым условием эффективного развития России.

По мере усиления позиций и политического веса Госсовета представляется возможным его выделение из института президентской власти в самостоятельный конституционно-правовой институт. В связи с этим возникнет необходимость создать законода-

тельную основу деятельности данного органа в форме, например, принятия Федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации» с наделением его определенными властными полномочиями. Помимо этого, в случае отделения Государственного совета от института президентства возможно и наделение его самостоятельным правом законодательной инициативы.

Так или иначе Государственный совет уже сейчас является важным элементом развития института федерализма в России. Усиление представительства регионов на федеральном уровне власти, возможность высших должностных лиц субъектов РФ напрямую взаимодействовать с Президентом, председателями палат Федерального Собрания – все это способствует укреплению и развитию вертикальных связей в системе государственного управления, движение по которым осуществляется не только сверху вниз, но и снизу вверх.

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 339.

² О Государственном совете Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 (в ред. от 22.11.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 36. Ст. 3633 ; 2016. № 48 (часть III). Ст. 6750.

³ Вопросы Государственного совета Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2012 г. № 946 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4066.

⁴ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 13.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112 ; 2018. № 51. Ст. 7984.

⁵ См.: Страница законопроекта № 433157-7. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/433157-7>

⁶ См.: Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № Пр-817ГС. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/57482>

⁷ См.: Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 24 января 2017 г. № Пр-140ГС. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53775>

⁸ См.: О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 // Рос. газета. 2017. 11 дек.

⁹ См.: Урсова И. О. Государственный совет РФ и институт полномочных представителей Президента России в федеральных округах в контексте взаимоотношений высших должностных лиц субъектов Российской Федерации с Президентом РФ // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 3 (25). С. 324–327.

¹⁰ О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах : указ Президента Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 337 (в ред. от 25.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 13. Ст. 1139 ; 2014. № 52 (Часть I). Ст. 7755.

¹¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2019. № 6. Ст. 461.

¹² См.: Устав ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области». URL: <https://www.govrn.ru/associacia-sovet-municipal-nyh-obrazovaniy>

¹³ Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 04.02.2019) // Коммуна. 2006. 10 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Воронежский государственный университет

Головай Н. В., студент

E-mail: golovay99@mail.ru

Тел.: 8-951-546-92-37

Voronezh State University

Golovay N. V., Student

E-mail: golovay99@mail.ru

Tel.: 8-951-546-92-37

М. Г. Карташова

Воронежский государственный университет

ПРАВО СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОСОБОЕ МНЕНИЕ

В статье рассматривается институт особого мнения судьи Конституционного Суда РФ, развитие данного института за рубежом и его зарождение в России.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, судья Конституционного Суда РФ, особое мнение судьи Конституционного Суда РФ.

THE RIGHT OF A JUDGE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION TO A DISSENTING OPINION

The article considers the institution of special opinion of the judge of the constitutional Court of the Russian Federation, the development of this institution abroad and its origin in Russia.

Key words: constitutional court of the Russian Federation, the judge of the constitutional Court, the dissenting opinion of the judge of the constitutional Court of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 15 апреля 2019 г.

Институт особого мнения судей впервые появился в Великобритании, что явилось продолжением традиции **seriatim** (в переводе с латинского «один после другого»), в соответствии с которой судья излагал свое собственное решение по делу отдельно¹. Таким образом, судебное решение состояло из отдельных и часто противоречивых мнений, и данный институт стал неактуальным. В результате проведенной реформы в 1756 г. **seriatim** была заменена на возможность при вынесении судебного решения отдельным судьей излагать свое особое мнение². В США происходили похожие процессы под реформаторством Джона Маршалла³.

В Германии возможность судьям Федерального Конституционного Суда излагать свою позицию в отдельном документе и опубликовать его (это право называется «особый голос» – **Sondervotum**)⁴ появилась в

1971 г., до этого все попытки ввести институт особого мнения отклонялись⁵. В Испании в XV в. у судей было право излагать свое несогласие, которое потом регистрировалось в специальной книге⁶. С особым мнением мог ознакомиться только судья вышестоящей инстанции. Для конституционных судей Конституционный Трибунал Испании в 1931 г. разрешил публикацию особых мнений. С 1985 г. особые мнения стали доступны для судей всех инстанций.

В отличие от стран англо-саксонской и романо-германской систем в таких странах, как Франция, Бельгия, Италия, Австрия, институт особого мнения судей никогда не существовал. В Бельгии и Италии за публикацию особых мнений судей наступает уголовная ответственность (ст. 458 Уголовного кодекса Бельгии; ст. 685 Уголовного кодекса Италии)⁷.

Закон о Конституционном Суде Болгарии разделяет особое мнение на совпадающее и

несовпадающее⁸. В Эстонии закон допускает, что особое мнение может быть не только индивидуальным, но и коллективным⁹.

В России институт особого мнения появился еще в XVIII в., но реального значения на протяжении длительного времени не имел.

В Воинском уставе Петра I была впервые признана законодательно возможность разногласий между судьями (1715 г.). Устанавливалось, что в случае разногласий приговор выносится по большинству голосов, но представление особых мнений и их разглашение не предусматривалось¹⁰. В 1775 г. Указом Екатерины II «Учреждения для управления губерний» предусматривалось, что в случае разделения голосов судей полагалось это разногласие внести в специальный протокол, который может быть раскрыт только в случае направления дела в вышестоящую судебную инстанцию¹¹.

Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР, введенный в действие с 1 сентября 1923 г., предусматривал, что «все вопросы решаются большинством голосов судей. Никто из судей ни по одному из вопросов не может воздержаться от подачи голоса. Судья, оставшийся в меньшинстве, может изложить в письменной форме свое особое мнение, которое не заносится в решение и не оглашается в судебном заседании, однако стороны имеют право с ним ознакомиться. Решение излагается в письменной форме собственноручно председательствующим или одним из судей, подписывается всеми судьями, в том числе и оставшимся в меньшинстве»¹². Аналогичные нормы были закреплены Основами гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, принятыми в декабре 1961 г. (ст. 37), а затем в Арбитражном процессуальном и Гражданском процессуальном кодексах Российской Федерации.

В период с 1989 по 1991 г. с принятием Закона СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» члены Комитета конституционного надзора СССР имели пра-

во на особое мнение. Особое мнение включалось как самостоятельная часть в заключение Комитета. За время работы Комитета конституционного надзора было вынесено всего три особых мнения¹³. Несмотря на то, что указанные особые мнения изложены в краткой форме, нет пояснений и обоснований, закрепление данного права судей на особое мнение было важным шагом для дальнейшего развития демократического общества.

В 1991 г. с созданием Конституционного Суда РФ начался новый этап в развитии конституционного процесса. В Законе РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» было сохранено право на особое мнение судьи – «Судьи Конституционного Суда РСФСР не вправе излагать свои особые мнения, предложения и требования совместно» (п. 2 ст. 20).

В соответствии со ст. 45 Закона «Судья Конституционного Суда РСФСР, не согласный с постановлением или заключением Конституционного Суда РСФСР, вправе изложить свое мнение в письменном виде и приобщить его к протоколу заседания Конституционного Суда РСФСР. Изложение особого мнения судьи подлежит опубликованию в качестве приложения к постановлению или заключению Конституционного Суда РСФСР. Судья Конституционного Суда РСФСР вправе лично изложить собственное особое мнение для опубликования». Особое мнение не являлось частью судебного решения и могло публиковаться отдельно. На самом деле на практике это средства массовой информации публиковали особые мнения судей даже раньше, чем решение суда, тем самым обостряя политическую дискуссию. Следует согласиться с тем, что подобная практика наносила ущерб авторитету суда, превращая его решения в «хромую утку». Чтобы не быть голословным, достаточно вспомнить ситуацию с опубликованием заключения Конституционного Суда РФ от 23 марта 1993 г. о соответствии Конституции Российской Федерации действий и

решений Президента РФ Б. Н. Ельцина, связанных с его Обращением к гражданам России 20 марта 1993 г. Особые мнения судей Э. М. Аметистова, Н. В. Витрука, Т. Г. Морщаковой выявили серьезные разногласия в Суде, что позволило некоторым авторам утверждать о «расколе» в Суде¹⁴.

За период действия закона РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» с 1991 по 1993 г. судьями Конституционного Суда РСФСР было вынесено по различным направлениям 28 особых мнений¹⁵.

При обсуждении проекта ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в 1994 г. возник спор о сохранении нормы, закрепляющей право судьи на особое мнение. Мнения разделились, высказывалась точка зрения как «за», так и «против». Исключение нормы об особом мнении мотивировалось тем, что «публикация особого мнения вместе с решением Конституционного Суда РФ чревата опасностью использования расхождений правовых позиций судей в политических целях», но все-таки «интересы обеспечения независимости и равенства судей Конституционного Суда РФ показали законодателю более значимыми, нежели опасение, связанное с возможным использованием норм об особом мнении для политизации суда»¹⁶.

В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» норма, закрепляющая право судьи Конституционного Суда РФ на особое мнение, изменялась. Поправкой от 15 декабря 2001 г. внесено изменение в ст. 76 ФКЗ о КС: в новой редакции «особое мнение судьи приобщается к материалам дела и подлежит опубликованию в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации”»¹⁷. По словам судьи Конституционного Суда Г. А. Гаджиева, «с учетом того, что тираж “Вестника” составляет 2300 экземпляров и что публикация особого мнения осуществляется через три-четыре месяца после провозглашения решения Конституционного Суда... федеральный зако-

нодатель высказал определенное отношение к “диссидентствующим” судьям, полагая, что особое мнение – это скорее зло, чем благо»¹⁸. С 2016 г. особые мнения размещаются вместе с решениями Суда в справочно-правовых системах («Гарант», «КонсультантПлюс» и др.). Но в конце концов следует согласиться с тем, что, закрепив право на публичное высказывание особого мнения, «законодатель принял поистине смелое решение, пересилив традиционно скептическое отношение к этому институту»¹⁹.

В Регламент Конституционного Суда РФ в 2004 г. было внесено изменение, которое гласило: «не должны высказываться суждения и оценки, не относящиеся непосредственно к вопросу о конституционности или неконституционности рассматривавшихся положений нормативного правового акта либо их конституционно-правовому толкованию» (§ 38). Это норма нашла свое отражение и в Регламенте 2011 г. (§ 59).

Институт особого мнения судьи в конституционном процессе имеет свои особенности в отличие от особого мнения в гражданском, арбитражном или уголовном процессе. Решения Конституционного Суда РФ окончательны и не подлежат обжалованию, только Конституционный Суд РФ может использовать особые мнения для возможного изменения в решении в дальнейшем. Судья, выступающий с особым мнением, «становится выразителем иного понимания права в рассматриваемом деле», его мнение может означать «предзнаменование изменения направления судебной практики в будущем»²⁰. Например, Конституционный Суд РФ вправе сам отойти от ранее высказанной позиции, и в этом случае особые мнения потенциально могут сыграть существенную роль. Особые мнения способствуют и развитию юридической науки, поскольку, как правило, имеют не менее веское обоснование, чем решение Конституционного Суда РФ. В связи с этим можно привести в пример Особое мнение Н. В. Витрука,

обосновывавшее противоречивость понятия судимости в Уголовном кодексе Российской Федерации и внесшее вклад в дискуссию, существующую в науке уголовного права России²¹.

Д. А. Басангов выделяет следующие отличия особого мнения судьи Конституционного Суда РФ:

- особое мнение судьи является его правовой позицией, выражаемой судьей на основе принципа независимости судей. Наличие института особого мнения в конституционном судопроизводстве показывает реальное действие принципа независимости Конституционного Суда как высшего государственного органа власти в целом, так и его членов в частности;

- по своей природе особые мнения судей Конституционного Суда являются симбиозом компетентного (профессионального) и доктринального (научного) толкования, имеющего фундаментальную опору в сфере научного мировоззрения;

- положения особых мнений могут базироваться на определенных, ранее сформулированных теоретических конструкциях. Они не охватывают научное мировоззрение в целом, а лишь фокусируются на определенной модели конституционно-правового регулирования;

- особые мнения, ставшие достоянием научной общественности, формируют общественное мнение и служат основой для эволюции частных мнений и их трансформации в тенденции и научные новеллы;

- особое мнение, опубликованное совместно с решением Конституционного Суда, – это значимое явление, которое на уровне индивидуального правосознания судьи нередко способствует уточнению, разъяснению, аргументации изложенного Конституционным Судом толкования²².

Некоторые авторы выделяет следующие особенности, характеризующие институт особого мнения судей Конституционного Суда РФ:

- особое мнение бывает двух видов: собственно особое мнение, которое составляется в случае полного несогласия судьи с общим решением остальных, и совпадающее мнение, к которому судья вправе прибегнуть, если он голосовал за постановление Суда, однако остался в меньшинстве при голосовании «по какому-либо другому вопросу или по мотивировке принятого решения»;

- особое мнение – это единоличное мнение судьи; возможность выражения несогласия с решением Суда посредством коллективного особого мнения как минимум под вопросом;

- особое мнение неотделимо от решения Суда. Оно приобщается к материалам дела и публикуется в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации»²³.

На важность особого мнения судей Конституционного Суда РФ обращает внимание Г. А. Гаджиев, называя норму, регламентирующую право на особое мнение, «камертоном судебной реформы в России»²⁴. К его мнению присоединяется и А. Л. Кононов, проводя параллель между демократичностью судебной системы и существованием особых мнений судей²⁵.

На 2017 г. Конституционным Судом РФ опубликовано 360 особых мнений судей Конституционного Суда РФ по вопросам различного характера²⁶, касающихся полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, жилищной сферы, статуса судей, миграционных вопросов и т. д.

Например, в постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»²⁷ оспаривалась ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 11.12.2004) в части, закрепляющей, что гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Конституционный Суд России признал не противоречащим Конституции РФ новый порядок наделения полномочиями. Также орган конституционного контроля подтвердил право Президента России по ряду оснований отстранять губернаторов от занимаемой должности, а также распускать законодательное собрание субъекта РФ в том случае, если оно дважды отклоняет предложенную кандидатуру. При этом судья А. Л. Кононов и судья В. Г. Ярославцев высказали особое мнение.

Судья А. Л. Кононов посчитал, что данная правовая позиция указывает на ослабление региональных парламентов и их зависимость от исполнительной власти. В. Г. Ярославцев основывал свою позицию на содержании принципа народовластия: «...во-первых, что народ является именно активным субъектом (а не бессловесным объектом) конституционных правоотношений, обязанной стороной в которых выступают государство, его органы и должностные лица, включая Президента Российской Федерации. Во-вторых, государственная власть – это власть, учреждаемая народом, действующая от имени и в интересах народа, что прямо закреплено в Конституции Российской Федерации».

По так называемому «Иркутскому делу» в постановлении 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»²⁸ Конституционный Суд Российской Федерации признал оспоренные положения законов не противоречащими Конституции Российской Федерации.

Особое мнение выразил судья Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотов, а также свое мнение высказал судья Н. С. Бондарь²⁹.

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.

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 статей 12, 130–132 Конституции Российской Федерации носят фиктивный характер»³⁰.

Постановлением от 24 марта 2015 г. № 5-П Конституционный Суд дал оценку конституционности ст. 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Богатырева³¹.

Оспариваемая норма являлась предметом рассмотрения в той мере, в какой она служит основанием для решения вопроса о возможности сохранения права пользования жилым помещением в доме жилищно-строительного кооператива в случае обращения взыскания на него как на заложенное имущество и его реализации путем продажи с публичных торгов за лицами, которым это право было предоставлено на основании ордера.

Конституционный Суд признал оспоренное нормативное положение не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой решение на его основании указанного вопроса препятствует эффективной судебной защите прав и законных интересов собственника (приобретателя) жилого помещения, который при заключении договора купли-продажи не знал и не должен был знать о наличии права пользования приобретаемым им жилым помещением у членов семьи его прежнего собственника.

Судья Г. А. Гаджиев, согласившись в общем с позицией Конституционного Суда, изложил свое мнение, ссылаясь на Концепцию развития гражданского законодательства, что суды не вправе ни признавать новые вещные права, ни определять их содержание, поскольку их перечень и содержание определены в законе исчерпывающим образом.

Определением Конституционного Суда РФ от 7 ноября 2013 г. № 1713-О в рассмотрении жалобы отказано гражданину Ш. С. Алиеву на нарушение его конституционных прав п. 2 ст. 21 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»³².

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Ш. С. Алиев оспаривает конституционность п. 2 ст. 21 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», согласно которому судья, в отношении которого начато производство квалификационной коллегией судей, вправе ознакомиться с имеющимися в квалификационной коллегии судей материалами и представить свои возражения и замечания.

Судья М. И. Клеандров, выражая свое несогласие, считает, что Конституционному Суду Российской Федерации следовало эту жалобу принять к производству, рассмотреть по существу и вынести решение о признании обжалуемой нормы, не соответствующей Конституции Российской Федерации, и поручить федеральному законодателю внести соответствующие изменения в Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

Конституционный Суд дал оценку конституционности положений п. 6 ст. 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ч. 1 и 3 ст. 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подп. 2 ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в постановлении от 17 февраля 2016 г. № 5-П³³.

Предметом рассмотрения являлись положения п. 6 ст. 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и ч. 3 ст. 18.8 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой на

их основании разрешается вопрос о назначении административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранным гражданам, имеющим вид на жительство и зарегистрированным по месту проживания в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях, за однократное неисполнение ими требования о ежегодном уведомлении территориальных органов Федеральной миграционной службы о подтверждении своего проживания в Российской Федерации.

Конституционный Суд признал положение ч. 3 ст. 18.8 КоАП Российской Федерации, предусматривающее указанный вид административного наказания за неисполнение требования п. 6 ст. 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оно не допускает возможность отказа от назначения административного наказания в этой части в случае однократного нарушения иностранным гражданином указанного требования, если суд – учитывая длительность проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство и другие обстоятельства – придет к выводу, что административное выдворение за пределы Российской Федерации, влекущее пятилетнее ограничение права на въезд в Российскую Федерацию, является чрезмерным ограничением права на уважение частной жизни и несоразмерно целям административного наказания.

Судья А. Н. Кокотов считает, что административное выдворение постоянно проживающего в России иностранного гражданина за однократное неисполнение требо-

вания закона о ежегодном уведомлении органов Федеральной миграционной службы о подтверждении своего проживания в России влечет для иностранного гражданина применительно к сфере определения правового положения иностранных граждан в России более суровые правоограничения, чем возможное его осуждение за совершение преступления небольшой или средней тяжести. Это заставляет оценить предусмотренное ч. 3 ст. 18.8 КоАП Российской Федерации административное выдворение постоянно проживающего в России иностранного гражданина (как в его нынешнем качестве, так и после возможного наделения его значением основания аннулирования вида на жительство) как несоразмерное ограничение конституционных прав иностранных граждан, не соответствующее к тому же конституционному требованию правовой определенности. К сожалению, данное противоречие оспоренного регулирования конституционным положением (ст. 2, 17–19, 27, 55 и 62 Конституции Российской Федерации) не нашло предметного отражения в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2016 г. № 5-П.

Судья А. В. Арановский, частично согласившись с выводами суда, полагает, что положение ч. 3 ст. 18.8 КоАП Российской Федерации неконституционно в том смысле, в каком оно обязывает суд к назначению административного выдворения иностранному гражданину, имеющему вид на жительство. Этот вывод, однако, не вполне обеспечен основаниями, на которые полагался Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 февраля 2016 г. № 5-П. Исправить неконституционность в спорном законоположении нельзя простым смягчением применения его правил, когда суд отказывает в назначении выдворения иностранцу, который нарушил условия миграционного учета в столицах и пристоличных областях, из уважения к его лояльности, состоянию его доходов,

жилья, семейному положению и прочим личным обстоятельствам по соображениям гуманизма, доверия или пропорциональности (соразмерности) и др.

На протяжении всего времени существования Конституционного Суда РФ высказывались различные точки зрения по поводу существования института особого мнения. Наличие особого мнения говорит о постоянных дискуссиях между судьями Конституционного Суда РФ, что является позитивным моментом.

Принцип независимости судей закреплён в Конституции России в ст. 120: «Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону». Право судьи на особое мнение является подтверждением тому, что данный принцип фактически реализуется на практике.

Несмотря на то, что в практической деятельности Конституционного Суда РФ в разные его периоды выносилось различное количество особых мнений, например, в 2008 г.

было вынесено 1 особое мнение (судья Жилин Г. А., Постановление КС РФ от 16 июля 2008 г. № 9-П)³⁴, а в 2012 г. 33 особых мнения³⁵, существование института особого мнения судьи Конституционного Суда РФ является важнейшим признаком демократического общества, право судьи на выражение своего особого мнения в случае несогласия с большинством – это проявление гарантии независимости.

Ценность особого мнения судьи Конституционного Суда в том, что оно акцентирует внимание на наиболее острых проблемах, послуживших поводом к дискуссии в Конституционном Суде, вскрывает неявные тенденции развития национального права. Думается, что анализ особых мнений в комплексе с решениями Конституционного Суда необходим не только научным работникам, но и практикующим судьям, поскольку это стимулирует их к выработке проработанной, научно обоснованной позиции³⁶.

¹ См.: *Laffranque J.* Dissenting Opinion and Judicial Independence // *Juridica International*. 2003. № 8. Р. 164.

² См.: *Smyth C.* John Marshall, Father of the Supreme Court. London ; New York : Funk & Wagnalls, 1931. Р. 5.

³ См.: Там же.

⁴ См.: *Raffaelli R.* Dissenting opinion in the Supreme Courts of the member states // Strasbourg: European Parliament, Policy department C: Citizens' rights and constitutional affairs, 2012. Р. 22.

⁵ См.: *Kelemen K.* Dissenting Opinions in Constitutional Courts // *German Law Journal*. Vol. 14. 2013. № 8. Р. 1345–1371, 1347–1348.

⁶ См.: Там же.

⁷ См.: *Raffaelli R.* Dissenting opinion in the Supreme Courts of the member states // Strasbourg: European Parliament, Policy department C: Citizens' rights and constitutional affairs, 2012. Р. 17–18.

⁸ См.: Там же. Р. 26.

⁹ См.: Там же. Р. 22–23.

¹⁰ См.: *Верещагин А. Н.* Особое мнение в российских судах // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 4. С. 13–23.

¹¹ См.: *Рожкова М. А.* Особое мнение судьи арбитражного суда // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2008. № 3. С. 5–15.

¹² Гражданский процесс : учебник / С. Н. Абрамова. М., 1948. С. 293–294.

¹³ 1) Особое мнение членов Комитета Босхолова С. С. и Быкова А. Г. к Заклучению ККН СССР от 25 октября 1990 г.; 2) Особое мнение члена Комитета Инцирквели Г. З. к Заклучению ККН СССР от 26 октября 1990 г.; 3) Особое мнение члена Комитета Инцирквели Г. З. к Заклучению ККН СССР от 24 мая 1991 г.

¹⁴ Гаджиев Г. А. Публикация особого мнения, или История нормы, которая является камертоном судебной реформы в России // Законодательство и практика масс-медиа. 2005. № 12. С. 31.

¹⁵ Таблица особых мнений судей Конституционного Суда РФ. Совместный проект Института прецедента и Высшей школы экономики. URL: precedent.eu/ru/index.php?id=39

¹⁶ Гаджиев Г. А. Указ. соч. С. 31.

¹⁷ 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.

¹⁸ Гаджиев Г. А. Указ. соч. С. 31.

¹⁹ Кононов А. Л. Право на особое мнение // Закон. 2006. № 11. С. 43–46.

²⁰ Зденнишки Б. Эффективность права с точки зрения Конституционного Трибунала Польской Республики / пер. с пол. Е. В. Кравченко // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 4 (16). С. 29.

²¹ Особое мнение Н. В. Витрука по Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2003 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 3.

²² Басангов Д. А. Юридическая природа особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал рос. права. 2006. № 2. С. 20.

²³ Дриго Е. В. Институт особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации : регулирование и практика применения // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3 (112). С. 85.

²⁴ Гаджиев Г. А. Указ. соч. С. 31.

²⁵ Кононов А. Л. Указ. соч. С. 43–46.

²⁶ Таблица особых мнений судей Конституционного Суда РФ. Совместный проект Института прецедента и Высшей школы экономики. URL: precedent.eu/ru/index.php?id=39.

²⁷ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

²⁸ 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.

²⁹ Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1 (110). С. 130–139.

³⁰ 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.

³¹ По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Богатырева : постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2015 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 14. Ст. 2197.

³² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алиева Шамиля Солтановича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 21 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда РФ от 7 ноября 2013 г. № 1713-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³³ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана : постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 9. Ст. 1308.

³⁴ См.: Таблица особых мнений судей Конституционного Суда РФ. Совместный проект Института прецедента и Высшей школы экономики. URL: precedent.eu/ru/index.php?id=39

³⁵ См.: Там же.

³⁶ Ултургашев П. Ю. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации : некоторые аспекты регулирования // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 19–22.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: mariashtimac1995@gmail.com

Тел.: 8-920-460-44-68

Voronezh State University

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

E-mail: mariashtimac1995@gmail.com

Tel.: 8-920-460-44-68

А. С. Маренков

Саратовская государственная юридическая академия

**СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(на примере г. Рязани и Саратова)**

Статья рассматривает отдельные вопросы организации территориального общественного самоуправления в г. Рязань и Саратов. Сделано несколько выводов о вопросах взаимоотношений органов территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления. Исследовано сравнение правовой регламентации территориального общественного самоуправления и практической деятельности.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, органы местного самоуправления.

**COMPARATIVE LEGAL ASPECTS OF THE RELATIONSHIP
OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT
WITH LOCAL AUTHORITIES
(for example, the city of Ryazan and the city of Saratov)**

The article deals with specific issues of organizing territorial public self-government in the city of Ryazan and the city of Saratov. Several conclusions were made on the issues of relations between the bodies of territorial public self-government and local self-government bodies. A comparison of the legal regulation of territorial public self-government and practical activity is investigated.

Key words: territorial public self-government, local self-government bodies.

Поступила в редакцию 26 марта 2019 г.

Как известно, территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) входит в систему местного самоуправления, не являясь при этом органом местного самоуправления или каким-либо муниципальным органом, но выступая особой локальной структурой, реализующей народовластие. Уникальность рассматриваемой подсистемы местного самоуправления состоит в непосредственном и под свою ответственность

осуществлении гражданами своих инициатив по вопросам местного значения¹. При этом самостоятельность такой власти является относительной. Практически любая деятельность нуждается в финансировании и обеспечении материальными ресурсами. Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – ФЗ № 131) и Гражданского кодекса РФ, ТОС может обладать статусом юридического лица в форме некоммерческой организации, а именно –

© Маренков А. С., 2019

общественной организации². Однако реализация это законоположения на практике вызывает ряд трудностей, связанных прежде всего с требованием членства в общественных организациях, в связи с чем наблюдается сокращение числа ТОС по стране, обусловленное невозможностью регистрации ТОС в качестве юридического лица³, – и это несмотря на то, что норма о госрегистрации носит диспозитивный характер, и сама такая регистрация на территории, например, подъезда многоквартирного дома была бы нецелесообразной. Кроме того, устоявшейся и пока неразрешимой является дискуссия о том, кто должен быть зарегистрирован: само ТОС или же его органы⁴.

Поэтому возникает необходимость в контакте территориального общественного самоуправления или его органов с органами местного самоуправления. Модель взаимодействия ТОС и местной власти существует во многих субъектах. Как правило, она состоит в организационной, методической поддержке, предоставлении на договорной основе помещений, материальных и финансовых средств и в иных формах поддержки⁵. Законодательными актами ряда субъектов РФ предусмотрена возможность предоставления органам ТОС отдельных полномочий муниципальной власти на основе договоров и соглашений. Рассмотрим взаимоотношения муниципальных органов с инициативной самоорганизацией граждан на примере г. Рязани и Саратова.

Территориальное общественное самоуправление в г. Рязань функционирует на основе принятого в декабре 2014 г. Положения⁶, которое в истории города является пятым по счету. По сравнению с федеральным законодательством рязанское Положение несколько конкретизирует территории, на которые распространяется ТОС (в том числе улица, квартал, группа кварталов). Между тем не вполне объяснимой нам представляется норма, согласно которой для создания ТОС необходимо обращение в местную администрацию

инициативной группы в количестве не менее 5 человек. Эта цифра кажется еще более малой, особенно если учесть, что выборы делегатов на учредительную конференцию граждан считаются состоявшимися, если в голосовании приняли участие не менее 1/3 жителей соответствующей территории. Получается, что если, к примеру, группа из 6–7 человек подаст заявление о создании ТОС в пределах территории жилого микрорайона, то велик риск того, что выборы не состоятся потому, что граждане либо не будут знать об этих выборах, либо проголосуют отрицательно, потому что высока вероятность, что при подаче заявки на создание ТОС не было учтено их мнение.

В Рязани, как отмечают исследователи, реализуется партнерская модель ТОС, предполагающая «тесную кооперацию объединений ТОС и органов местного самоуправления, что достигается, прежде всего, посредством активной интеграции объединений ТОС в процесс разработки и принятия решений в роли инициаторов предложений, общественных экспертов»⁷. Такая кооперация носит взаимовыгодный характер, поскольку, с одной стороны, органы и объединения ТОС получают непосредственную организационную и методическую поддержку со стороны городской власти, а с другой – руководство города посредством связи с ТОС способно отследить потребности и нужды граждан на определенной локации, чтобы впоследствии выстроить примерную тенденцию основных направлений работы органов местного самоуправления уже на территории всего муниципального образования (п. 2 ч. 67 Положения о ТОС). Такое взаимодействие подкрепляется также нормой п. 4 ч. 8 ст. 27 Федерального закона № 131, согласно которой органы ТОС вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных ак-

тов. Отмечается также, что «ТОСами целенаправленно занимается управление по работе с населением на территории администрации, и тем самым соблюдается необходимый баланс между централизацией и территориальностью, выработкой стратегии и инноватики с работой «на земле»»⁸.

Вместе с тем в Рязани развита и широко реализуется организационная и методическая поддержка ТОС. С 2012 г. ежеквартально выпускается народное издание «Вестник ТОС и советов территорий», являющееся действенным способом доведения информации до каждого ТОС и установления темы общественного самоуправления в муниципальной повестке в целом. С 2006 г. функционирует Ассоциация органов территориального общественного самоуправления города Рязани⁹, члены которой входят в состав Общественной палаты при главе муниципального образования, председателе Рязанской городской Думы. Всего в Рязани 39 ТОС, поддержка которых осуществляется проектно-целевым образом в рамках муниципальной подпрограммы «Поддержка общественной инициативы и развитие территорий в городе Рязани» муниципальной программы «Повышение эффективности муниципального управления» на 2016–2020 гг.¹⁰

Стоит, однако, отметить, что правовое регулирование отношений ТОС и органов местного самоуправления в Рязани носит обобщенный и рамочный характер, при этом перечень полномочий органов местного самоуправления с объединениями ТОС является открытым, а права самих ТОС строго определены в Положении.

Совершенно противоположная ситуация наблюдается в г. Саратове (исходя из Положения о ТОС в г. Саратове)¹¹, где органы ТОС обладают широким комплексом прав, а полномочия муниципальной власти ограничены указанными в акте положениями. Нормы в саратовском положении о территориальном общественном самоуправлении изложены более казуистично и предусматривают при-

менение к конкретным случаям. Кроме того, представители органов ТОС вправе принимать участие в заседаниях органов местного самоуправления при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы граждан, проживающих в пределах территории, на которой осуществляется ТОС.

В сравнении с рассматриваемым нами выше рязанским положением о ТОС саратовское наделяет данные объединения граждан некоторыми важными функциями. Например, осуществлением «земельного контроля за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель». Следуя буквальному толкованию ст. 72 Земельного кодекса РФ¹², такой формой деятельности является общественный земельный контроль. ТОСы здесь выступают как «иные некоммерческие организации». Получается, что согласно федеральному законодательству ТОС способно осуществлять общественный земельный контроль, только если регистрируется в качестве юридического лица. А в саратовском Положении такой нормы нет, следовательно, региональные законодатели расширили норму федеральную.

Тем не менее допущение осуществления органами ТОС общественного земельного контроля является довольно прогрессивной нормой, которая, кстати, отсутствует в аналогичном рязанском законодательстве. Представляется, что чаще всего объединения и органы ТОС содействуют проведению именно муниципального земельного контроля. Такой вид проверки соблюдения земельного законодательства является достаточно трудоемким процессом, сопряженным с проведением ряда контрольных мероприятий, требующих не только специальных знаний, но и четкой регламентации. К сожалению, зачастую этого не наблюдается: местные положения о муниципальном земельном контроле (если они

и существуют) не предусматривают перечня оснований привлечения нарушителей к ответственности, ссылаясь на федеральное законодательство. А на местах чиновники часто не обладают должным уровнем правовой грамотности: практика знает случаи, когда акты органов, проводящих муниципальный земельный контроль, противоречили не только федеральному, но и местному законодательству¹⁵. К примеру, Череповецким районным судом было установлено, что орган муниципального земельного контроля необоснованно возлагает на гражданку обязанность освободить земельный участок, а также обязанность оформить право на земельный участок, которое у нее имеется, а также уточнить площадь ее земельного участка в определенный срок, тогда как межевание земельного участка является правом гражданина. И все это произошло из-за недостаточной внимательности органов, их небрежения своими обязанностями. Судом были выявлены нарушения местного Положения о муниципальном земельном контроле¹⁴.

И в этой связи особо важна роль ТОС как непосредственного объединения граждан, чьи интересы не носят публичный характер, так как земельный контроль может реализовываться и на территории самого ТОС. Следя за деятельностью органов муниципального земельного контроля, ТОСы могут выявить и выявляют огрехи чиновников, не учитывающих фактические обстоятельства и устоявшиеся традиции межевания земель (к чему наиболее восприимчивы муниципалитеты). Такая консолидация власти и самоорганизованной группы граждан способствует наиболее эффективной реализации рассмотренных выше мероприятий.

Деятельность ТОС в Саратове имеет долгую историю. Первые такие сообщества возникли сразу после распада Советского Союза, в апреле 1992 г. Тогда же была создана Ассоциация самоуправляемых территорий г. Саратова, насчитывающая 30 ТОС – членов ассоциации¹⁵. Начиная с 1996 г. при поддержке ТОС и АСТ были созданы органы общественной самодеятельности по месту жительства (ООС), такие как Клуб помощи нарко- и созависимым гражданам, Материнский центр, Молодежная организация по спорту и культуре – Территория света и многие другие. С 2000 г. осуществляется выпуск информационного бюллетеня «Местные сообщества». На протяжении долгой истории деятельности ТОС в г. Саратове неоднократно производилась передача полномочий ТОСам в социальной сфере и сфере ЖКХ путем решения городской Думы и заключения договоров с администрацией города¹⁶.

Таким образом, законодательство г. Саратова о ТОСах более детально и углубленно рассматривает деятельность территориального общественного самоуправления, что, безусловно, способствует и плодотворной деятельности сообществ. В то же время мы не можем не отметить и довольно активную работу рязанских ТОС, стремящихся к расширению и своего участия в осуществлении местного самоуправления, и контакта с органами муниципальной власти. Нам представляется, что именно тенденция к глубокому и проработанному урегулированию взаимодействия ТОС с органами публичной власти и неправительственными организациями будет способствовать более продуктивному и результативному осуществлению ТОС на конкретной территории.

¹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 20.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930 ; О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.07.2018) // Там же. 1996. № 3. Ст. 145.

³ См. подробнее: Щепачев В. А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 26–31.

⁴ См. подробнее: Территориальное общественное самоуправление как основа развития территорий : учеб. пособие / отв. ред. А. А. Ларичев, А. В. Баталин. Петрозаводск, 2017. С. 32–36 ; Актуальные проблемы муниципального права : учебник для магистрантов / Г. Н. Чеботарев, С. Г. Гуркова, К. А. Иванова ; отв. ред. Г. Н. Чеботарев. М., 2018. С. 28.

⁵ См.: Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Тюмени : решение Тюменской городской Думы от 25 ноября 2005 г. № 275 (в ред. от 26.04.2018) // Тюменский курьер. 2005. 15 дек.

⁶ См.: Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Рязани : решение Рязанской городской Думы от 11 декабря 2014 г. № 425-II. URL: <http://docs.cntd.ru/document/438813169>

⁷ См.: Холопов В. А. Практика реализации форм непосредственной демократии в Рязани (на примере ТОС) // Глава местной администрации. 2012. № 5. URL: <https://wiseeconomist.ru/poleznoe/7485-praktika-realizacii-form-neposredstvennoj-demokratii-ryazani-primere>

⁸ См.: МО город Рязань. «Территориальное общественное самоуправление и советы территорий» // Практика работы органов МСУ РФ. URL: <http://www.smosk.ru/опыт/item/468-мо-город-рязань-«территориальное-общественное-самоуправление-и-советы-территорий»>

⁹ См.: Общественное самоуправление (ТОС, Советы территорий) // Официальный сайт администрации г. Рязани. URL: <http://admrzn.ru/gorodskaya-sreda/obshestvennoe-samoupravlenie-tos-sovety-territorij>

¹⁰ См.: Поддержка территориального общественного самоуправления г. Рязани: формы и цифры. URL: <https://tosrz.ru/podderzka-territorialnogo-obshestvennogo-samoupravleniya-g-razani-formy-i-cifry/>

¹¹ Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Саратове : решение Саратовской городской Думы от 28 июля 2006 г. № 8-55 (в ред. от 23.04.2015). URL: <http://docs.cntd.ru/document/977102504>

¹² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 25.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹³ См.: Маренков А. С. Муниципальный земельный контроль : проблемы правового регулирования и правоприменения // Сб. науч. трудов по результатам III Международного фестиваля саратовской юридической науки, приуроченного к 25-летию Конституции РФ : в 2 ч. Часть вторая. Саратов, 2018. С. 120.

¹⁴ Решение Череповецкого районного суда Вологодской области от 23 сентября 2016 г. по делу № 2а-1296/2. URL: <https://rospravosudie.com/court-cherepoveckij-rajonnyj-sud-ologodskaya-oblast-s/act-554791125/>

¹⁵ Сайт АСТ г. Саратова. URL: <http://www.ktos.ru/adres>

¹⁶ Информация о практике организации территориального общественного самоуправления в городе Саратове. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjhylnV4rDgAhWJ6KYKHSrODIgQFjAAeqQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.saratovmer.ru%2Ffiles%2Fdata%2Fnews%2F2014%2Ff4a982a09b8df971e25fa5d19c5d13e4.doc&usg=AOvVaw0rFgxlODiGff3pzhLgFuQ_

Саратовская государственная юридическая академия

Saratov State Law Academy

Маренков А. С., студент

Marenkov A. S., Student

E-mail: marenkov.sasha@yandex.ru

E-mail: marenkov.sasha@yandex.ru

Тел.: 8-917-326-40-16

Тел.: 8-917-326-40-16

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье рассмотрен процесс становления территориального общественного самоуправления на территории Воронежской области, преимущества и недостатки регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица посредством проведения анализа необходимого нормативно-правового материала, статистических данных и научной литературы. Определены проблемы и направления совершенствования данной формы гражданского участия в местном самоуправлении на территории Воронежской области.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, самоорганизация, реформа местного самоуправления, некоммерческие организации.

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT: PRACTICAL EXPERIENCE OF THE VORONEZH REGION

The article describes the process of the formation of territorial public self-government on the territory of the Voronezh region, the advantages and disadvantages of registering territorial public self-government as a legal entity by analyzing the necessary regulatory material, statistical data and scientific literature. The problems and directions for improving this form of civic participation in local self-government in the Voronezh region are identified.

Key words: local self-government, territorial public self-government, local self-organization, local government reform, non-profit organizations.

Поступила в редакцию 26 апреля 2019 г.

Развитие местного самоуправления в Российской Федерации повляло на создание одной из наиболее эффективных и реально востребованных форм гражданского участия в осуществлении местного самоуправления – территориального общественного самоуправления (далее также – ТОС).

В последнее время происходит интенсивная популяризация и развитие данной формы привлечения населения к осуществлению муниципальной власти. Управленческая элита всех уровней власти нередко отмечает необходимость пересмотра всеми членами российского общества принадлежащих им ролей и места в нем с точки зрения ответственности

за то, что происходит в каждом населенном пункте.

Предполагается, что реформа местного самоуправления должна сократить расстояние между местной властью и населением, т. е. создать дополнительные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и усовершенствовать механизмы их осуществления.

Конституция Российской Федерации в ст. 130 устанавливает, что местное самоуправление в нашем государстве может осуществляться в различных организационных формах. В совокупности эти организационные формы образуют единую систему местного самоуправления, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения¹.

© Одинцова В. В., 2019

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) расширил перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Одним из наиболее интересных и популярных механизмов не только развития местного самоуправления как такового и участия населения в его осуществлении, но и эффективным инструментом формирования гражданского общества было и остается территориальное общественное самоуправление³.

Федеральный закон № 131-ФЗ в ст. 27 разъясняет, что под территориальным общественным самоуправлением понимается «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения».

По мнению Г. Н. Гайдуковой и Р. И. Гайдукова, ТОС имеет ряд специфических особенностей:

- возникает только там, где есть инициатива граждан;
- отличается многообразием своих уровней (от лестничной клетки до микрорайона или поселка);
- может существовать долгое время или исчезать, когда результат достигнут;
- может иметь или не иметь статус юридического лица и соответствующую атрибутику – наименование, устав, руководящий орган (совет микрорайона, квартальный комитет, старший дома или подъезда, староста сельской улицы и т. д.);
- может брать на себя несколько полномочий по решению вопросов местного значения либо выполнять лишь одну функцию⁴.

Заместитель председателя Совета Федерации А. А. Турчак отмечает, что ТОС – это как раз тот механизм, с помощью которого

жители могут полноценно участвовать в решении вопросов, напрямую затрагивающих их повседневную жизнь⁵.

Г. Н. Чеботарев подчеркивает, что не все формы общественной самоуправленческой жизни являются урегулированными, кроме того, он отмечает, что они не должны быть урегулированы исключительно позитивным правом, поэтому могут свободно реализовываться как проявления нравственной потребности субъектов к самоутверждению – к самоуправлению, т. е. решению основных житейских проблем. Другое дело, что государство должно способствовать реализации естественного права на общественное самоуправление⁶.

По мнению Н. А. Бердяева, каждое умаление естественного права является уничтожением человеческого достоинства, поскольку любое нарушение его противоестественно, в связи с этим возникает необходимость охраны в отношении всех тех, кто стремится его нарушать и не признает, что человеческое достоинство следует оберегать путем утверждения коллективным организованным признанием, провозглашением и осуществлением⁷.

Разные регионы и муниципалитеты выстраивают собственную модель отношений муниципальной власти и ТОС, на развитие которой оказывают влияние такие факторы, как уровень развития территориального самоуправления, численность органов ТОС и широта охвата ими территории, финансовые ресурсы муниципалитета, подходы местной администрации к организации взаимодействия с населением⁸.

История территориального общественного самоуправления на территории Воронежской области берет свое начало с 1992 г., а практика наделения таких общественных самоуправленческих структур статусом юридического лица – с 28 сентября 1999 г. Например, первое ТОС «Березовая роща» было создано в одноименном микрорайоне города Воронеж. Местные жители проявили гражданскую инициативу под руководством председателя ТОС Б. Ф. Фурмана и заключили договор с админи-

страцией Центрального района. Основными идеями данной инициативы являлись организация чистоты и улучшение состояния мест общего пользования. Они наняли дворников, специалистов сферы благоустройства, а также приобрели необходимый инвентарь⁹.

Таким образом, граждане самостоятельно и под свою ответственность взяли за решение проблем своего микрорайона.

По мнению А. Н. Зубкова, важным этапом становления и развития органов территориального общественного самоуправления следует считать 2007–2008 гг. в связи с тем, что в этот период было создано почти 500 органов ТОС. О современной же модели популяризации и поддержки ТОС в регионе можно сказать то, что она была сформирована и впоследствии одобрена только в 2015 г.¹⁰

На территории Российской Федерации по состоянию на 2018 г. отмечается наличие 28 426 органов территориального самоуправления¹¹. ТОС, действующих в качестве юридического лица в организационно-правовой форме некоммерческой организации, – 3412 в соответствии с проведенным анализом по состоянию на 2019 г., при этом наибольшее их количество в абсолютном выражении зарегистрировано в Волгоградской области (1346 от всех ТОС, которые зарегистрированы как юридические лица), в Ульяновской области (250), в Пермском крае (134), в Самарской области (160), в Республике Коми (106). Кроме того, стоит отметить, что в Ингушетии, Калмыкии, Карачаево-Черкессии, во Владимирской, Кемеровской, Магаданской и Псковской областях, а также в Ненецком и Чукотском автономных округах и в Севастополе не зарегистрировано ни одного территориального общественного самоуправления, имеющего статус юридического лица в организационно-правовой форме некоммерческой организации¹².

Данные по показателю принадлежности ТОС к городским или сельским территориям по состоянию на 2018 г. позволяют определить, что ТОС, расположенные в го-

родских территориях, преобладают в Кемеровской (99 %), Воронежской (95 %), Калужской (88 %), Новгородской (75 %), Кировской (69 %) областях и в Пермском крае (84 %). К регионам, в которых ТОС по большей части расположены в сельских территориях, относятся Саратовская (81 %), Волгоградская (79 %) и Иркутская (63 %) области.

Общее соотношение городских и сельских ТОС, исходя из имеющихся данных, составляет 79 и 21 % соответственно. Это означает, что в процентном соотношении ТОС преобладают в основном в городах, однако развитие деятельности ТОС идет именно в сельской местности, но в меньших масштабах¹³.

По состоянию на 2019 г. на территории Воронежской области зарегистрировано 1900 органов ТОС¹⁴ (в качестве юридических лиц – 18), которые объединяют около 517 тыс. человек. Только 536 органов ТОС зарегистрировано на территории городского округа города Воронеж¹⁵.

В соответствии с п. 3 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ основной задачей органов ТОС является осуществление хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, которая направлена на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на определенной территории.

Стоит акцентировать внимание на том, как граждане для реализации своей естественной потребности в общественной самоуправленческой деятельности могут получить финансовую поддержку для реализации своих социально значимых инициатив.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ финансовый вопрос решается, во-первых, с помощью добровольного вложения денежных средств самими жителями в деятельность ТОС и в реализацию их проектов; во-вторых, предусмотренной в законодательстве возможностью поступления спонсорской финансовой поддержки юридических и физических лиц, заинтересованных в деятельности территориального

общественного самоуправления на определенной территории; в-третьих, посредством заключения договора между муниципалитетом и территориальным общественным самоуправлением. По мнению Т. М. Бялкиной, данная процедура является долгой в связи с тем, что выделение средств из местного бюджета происходит в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Для осуществления заключения такого договора обязательным условием является наличие регистрации ТОС в качестве юридического лица. Поэтому практика предоставления финансовой помощи ТОС через гранты получила большее распространение, поскольку в этом случае отпадает необходимость наличия у ТОС статуса юридического лица¹⁶.

Кроме того, при регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица появляется право получать доходы от осуществления хозяйственной и предпринимательской деятельности, но только если это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствует этим целям.

Отдельно стоит отметить решение финансового вопроса в виде грантов, получаемых по результатам федеральных, региональных и муниципальных конкурсов.

Помимо этого, на территории отдельных муниципальных образований действует программа поддержки деятельности ТОС.

Так, например, по словам председателя Воронежской областной Думы В. И. Нетёсова, наш регион является одним из первых, где еще в 2015 г. стартовала масштабная работа с территориальным общественным самоуправлением. Спикер Воронежской областной Думы подчеркивает, что за четыре прошедших года удалось выстроить эффективную систему организации мероприятий по созданию в муниципальных образованиях комфортной среды с участием органов ис-

полнительной власти, депутатского корпуса и самих граждан, что позволяет сделать вывод о наличии уникальных наработок в данном направлении. Сегодня территориальное общественное самоуправление на территории Воронежской области является одной из самых развитых сетей в стране¹⁷.

На территории Воронежской области финансирование проектов осуществляется через грантооператора – Ассоциацию «Совет муниципальных образований Воронежской области». Главным распорядителем бюджетных средств является Департамент по развитию муниципальных образований Воронежской области, который целевым образом, руководствуясь постановлением Правительства Воронежской области № 545 от 2 июля 2015 г., перечисляет финансовые средства Ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области» на поощрение проектов, реализуемых в рамках территориального общественного самоуправления. Идеологическое наполнение данной модели формирует управление региональной политики Правительства Воронежской области.

Правовую, методическую и образовательную поддержку ТОС, реализующим различные социально значимые проекты, оказывает Комитет Воронежской областной Думы по местному самоуправлению, связям с общественностью и средствам массовых коммуникаций. Консультирование и координацию деятельности ТОС проводит областной общественный совет по развитию территориального общественного самоуправления.

Кроме того, в конкурсе участвуют органы ТОС всех типов, в том числе без образования юридического лица. Ключевым моментом здесь является тот факт, что деньги на проекты ТОС на руки не выдаются. Грантооператор по представленным ТОС счетам оплачивает поставщикам материалы, оборудование и работу специализированных организаций, которые требуются для реализации конкретного проекта. ТОС в свою очередь своими силами выполняет общие виды работы. При этом уча-

ствие в отборе заявок, реализации инициатив и контроле осуществляют сами жители и представители общественности. Все это позволяет снизить издержки, сократить время от подачи заявки до реализации проекта, сформировать ответственное и рачительное отношение жителей к создаваемым объектам¹⁸.

В 2015 г. объем финансовой поддержки общественно полезных проектов ТОС составил 20 млн руб. Для участия в конкурсе грантов было подано 332 заявки, из них поддержано 169 проектов. В 2016 г. объем поддержки общественно полезных проектов ТОС составил 60 млн руб. Соответственно в 2016 г. на конкурс было заявлено уже 715 инициатив, из них поддержано 406 проектов. В 2017 г. на поддержку инициатив ТОС выделено 120 млн руб. На конкурс грантов поступило больше 1 тыс. заявок. После предварительного отбора до публичной защиты допущено 986 заявок с запрашиваемой суммой более 220 млн руб. В 2018 г. объем поддержки общественно полезных проектов ТОС составил 60 млн руб. На конкурс поступило 1315 заявок. Победителями стали 203 территориальных общественных самоуправлений¹⁹. В 2019 г. на поощрение проектов, которые будут реализованы в рамках ТОС в муниципальных образованиях нашего региона в соответствии с Законом Воронежской области от 20 декабря 2018 г. № 165-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», предусмотрено 90 млн руб. При этом В. И. Нетёсов отметил, что «30 млн рублей из этих средств было дополнительно согласовано в рамках первой корректировки бюджета в текущем году на 40-м заседании регионального парламента, которое состоялось 31 января»²⁰.

Теперь рассмотрим достигнутые результаты за период с 2017 по 2019 г. при поддержке самоорганизации граждан для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения на территории Воронежской области на примере безусловного лидера, зарегистрированного в Едином

государственном реестре юридических лиц с 1999 г., – ТОС «Березовая Роща».

На данный момент ТОС «Березовая Роща» Центрального района городского округа город Воронеж по итогам 2018 г. стал лауреатом Всероссийского конкурса лучших практик территориального общественного самоуправления с проектом по комплексному благоустройству сквера «Березка», который был создан по инициативе местных жителей. Реконструкция сквера началась в 2017 г. посредством участия в конкурсе общественно полезных проектов территориальных общественных самоуправлений в рамках грантов ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области».

При этом данный проект оказался более масштабным, чем был запланирован изначально. На реконструкцию были выделены не только грантовые средства, но и частные инвестиции, а также предоставлены трудовые ресурсы и иные ресурсы жителей, депутатов, предпринимателей и управы района.

Как отмечает С. Самсонов, общее финансирование проекта составляло по итогам 2017–2018 гг. 4 млн руб., из которых размер гранта – 2,05 млн, а 2 млн составили привлеченные средства. Следующим проектом Комитета ТОС «Березовая Роща» является обустройство нового тротуара вдоль проезжей части дороги²¹.

Федеральным законом № 131-ФЗ в п. 5 ст. 27 уточнено, что ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Как отмечалось ранее, таких ТОС на территории Воронежской области всего 18.

Рассмотрим, в чем же заключается преимущество органов территориального общественного самоуправления, зарегистрированных в качестве юридического лица в организационно-правовой форме некоммерческой организации в установленном законом порядке.

Так, основными преимуществами регистрации ТОС в качестве юридического лица являются: во-первых, появление возможности представления своих проектов и приобретение ресурсов для их осуществления посредством участия в конкурсах различных организаций на получение грантов; во-вторых, право юридических лиц вести хозяйственную деятельность, заключать различные сделки как с органами местного самоуправления, так и с другими юридическими лицами (как коммерческими, так и некоммерческими), а также с физическими лицами; в-третьих, наличие статуса юридического лица для ТОСа и счета в банке позволяет ему активнее привлекать инвесторов для реализации своих проектов; в-четвертых, ТОСы как юридические лица могут выступать истцом, ответчиком и третьей стороной в суде и таким образом представлять свои интересы.

Однако есть и некоторые недостатки в случае регистрации ТОС как юридического лица: во-первых, необходимость администрирования деятельности ТОС, которое подразумевает под собой расходы на содержание органов территориального общественного самоуправления, уплата взносов, участие в собраниях и др.; во-вторых, необходимость уплаты налогов и сборов, предусмотренных российским законодательством, в-третьих, возможность привлечения к административной ответственности руководства ТОС за нарушения действующего законодательства.

Таким образом, территориальное общественное самоуправление для осуществления предоставленных ему полномочий по решению вопросов местного значения на соответствующей локальной территории в полном объеме должно быть зарегистрировано в качестве юридического лица в установленном законом порядке, но возможность такой регистрации осложняется целым рядом условий: уплатой налогов и сборов, возникновением возможности привлечения руководства данных юридических лиц к административной ответственности и т. п.

Следует также отметить, что развитие территориального общественного самоуправления на территории Воронежской области сталкивается со многими правовыми и организационными проблемами: во-первых, недооценка потенциала ТОС в становлении качественно новых отношений между населением и представителями муниципальной власти; во-вторых, на местном уровне необходимо более четко определить примерный перечень вопросов, в решении которых могли бы участвовать ТОС, соглашениями о сотрудничестве закрепить вопросы взаимодействия ТОС и органов местного самоуправления, решить вопрос о материальном поощрении активных руководителей ТОС, нормативно определить механизм координации деятельности ТОС; в-третьих, недостаточная информированность населения о перечне существующих ТОС, находящихся на территории Воронежской области, поэтому было бы целесообразно создать соответствующий реестр на федеральном уровне.

Данная проблема является особенно острой, поскольку при попытке создания ТОС граждане сталкиваются с тем, что в регистрации им отказывают органы государственной власти в связи с уже существующим ТОС на данной территории.

Таким образом, территориальное общественное самоуправление – особый институт в системе местного самоуправления Российской Федерации, оно не относится к публичной власти, строится исключительно на началах добровольности и демократизма²².

На территории Воронежской области граждане участвуют в местном самоуправлении, сотрудничают с местными органами власти, что говорит о тенденции к уменьшению дистанции между гражданами и органами местного самоуправления.

Поступательное формирование системной информационной поддержки и популяризации территориального общественного самоуправления в Воронежской области пока еще не завершено, при этом наш регион

уже является одним из первых, где проведена масштабная работа в этом направлении. Теперь ТОС на территории Воронежской обла-

сти является одной из самых развитых и востребованных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

¹ 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.

² 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.

³ См. подробнее: Калугина Г. В. Территориальное общественное самоуправление : в теории и на практике. Опыт Иркутска // Известия Иркут. гос. ун-та. 2010. № 1. С. 59–66.

⁴ Гайдукова Г. Н., Гайдуков Р. И. Система территориального общественного самоуправления : универсальная модель и практика реализации на территории Белгородской области // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2011. № 2. С. 17.

⁵ Партия «Единая Россия» : официальный сайт. А. А. Турчак : ТОС позволяет активнее привлекать жителей к участию в развитии своих городов и поселков. URL: <https://er.ru/news/169686/>

⁶ См.: Чеботарев Г. Н. Актуальные проблемы муниципального права : учебник для магистров. М., 2018. С. 23.

⁷ См.: Бердяев Н. А. Философия свободы. М. ; Харьков, 2004. С. 215.

⁸ См.: Букалова С. В. Развитие территориального общественного самоуправления : Орловский опыт // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. № 1. С. 146.

⁹ См.: Зубков А. Н. ТОС : коротко о важном, или трое в лодке, готовые плыть. Воронеж, 2018. С. 7.

¹⁰ Там же.

¹¹ См.: Мониторинг деятельности территориальных общественных самоуправлений в России. URL: <http://лигатос.рф/2016/06/26/мониторинг-деятельности-территория/>

¹² См.: Предоставление сведений из ЕГРЮЛ/ЕГРИП. URL: <https://egrul.nalog.ru/index.html>

¹³ Мониторинг деятельности территориальных общественных самоуправлений в России. URL: <http://лигатос.рф/2016/06/26/мониторинг-деятельности-территория/>

¹⁴ См.: Нетёсов В. И. Программа развития ТОС Воронежской области рекомендована другим субъектам РФ // Официальный сайт Воронежского регионального отделения всероссийской партии «Единая Россия». URL: <https://voronezh.er.ru/news/2019/2/1/netyosov-programma-razvitiya-tos-voronezhskoj-oblasti-rekomendovana-drugim-subektam-rf/>

¹⁵ См.: Территориальное общественное самоуправление Воронежской области : наш опыт – пример для всей страны. URL: <http://www.tosvrn.ru/o-tosah/smi/nash-opyt-primer-dlya-vsej-strany/>

¹⁶ См.: Бялкина Т. М. ТОС : простой, понятный и близкий людям формат решения местных проблем. URL: <http://cmokhv.ru/news/2016-03-06-news06032016/>

¹⁷ См.: Нетёсов В. И. Указ. соч.

¹⁸ См.: Зубков А. Н. Указ. соч. С. 7–8.

¹⁹ См.: Там же. С. 10.

²⁰ См.: Нетёсов В. И. Указ. соч.

²¹ См.: Самсонов С. Воронежский ТОС «Березовая Роща» получил признание на российском уровне. URL: <https://gorcom36.ru/content/voronezhskiy-tos-berezovaya-roshcha-poluchil-priznanie-na-rossiyskom-urovne-/>

²² См.: Гайдукова Г. Н., Гайдуков Р. И. Указ. соч. С. 21.

Воронежский государственный университет

Одинцова В. В., студент

E-mail: viktoriaodincova99@gmail.com

Тел.: 8-952-541-70-12

Voronezh State University

Odintsova V. V., Student

E-mail: viktoriaodincova99@gmail.com

Tel.: 8-952-541-70-12

Т. М. Бялкина

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОЙ СЕССИИ ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА СЕКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2019 г.)

14 апреля 2019 г. состоялось заседание секции конституционного и муниципального права в рамках научной сессии преподавателей юридического факультета Воронежского государственного университета. На заседании секции были заслушаны четыре доклада.

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

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

В российской юридической науке отсутствует единое понятие лингвистической экс-

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

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

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

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

- научные определения этого понятия в большинстве своем сводят лингвистическую экспертизу к банальной корректорской правке, ограничивая предмет экспертизы и полномочия экспертов оценкой соответствия

текстов правилам (нормам) современного русского литературного языка;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

На юридическом факультете ВГУ Б. И. Мелёхин в разные годы читал курсы: «Между-

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

Б. И. Мелёхин ушёл из жизни 27 ноября 1996 г. в Воронеже.

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

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

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

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

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

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

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

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

Также в задачи канцлера юстиции входит:

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

В выступлении доктора юридических наук, заведующей кафедрой конституционного и муниципального права **Т. М. Бялкиной**

на тему «Глава муниципального образования: основные направления трансформации правового статуса» были рассмотрены особенности правового статуса данного должностного лица, его роль в организационной структуре местного самоуправления, а также последние изменения законодательства о способах замещения данной должности.

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

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

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

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

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

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, пере-

данных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

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

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

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

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

Таким образом, способ избрания главы муниципального образования очень важен для определения дальнейших его возможностей деятельности на этом посту. В соответствии с изменениями законодательства о местном самоуправлении, осуществленными в 2014 г., порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в

соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Как показывает практика, субъекты Российской Федерации своими законами все чаще предусматривают избрание глав муниципальных образований посредством конкурса, особенно для городских округов и муниципальных районов.

Конкурс как способ избрания главы муниципального образования имеет целый ряд изъянов с точки зрения его соответствия демократическим принципам местного самоуправления. В этой процедуре не участвует главный

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

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

ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2019 г.)

13 апреля состоялось заседание секции конституционного права России под руководством профессора юридического факультета ВГУ Н. В. Бутусовой. С докладами по актуальным проблемам конституционного права России выступили 12 студентов. В научной дискуссии приняли участие студенты дневного и вечернего отделений. В числе обсуждаемых на конференции проблем: перспективы современной конституционной реформы в России, теоретико-правовые основы конституционно-правовой ответственности, проблемы реализации конституционных прав на образование, охрану здоровья, иных прав в социальной сфере, концепция экономической безопасности России как основа конституционно-правового регулирования сферы экономики, некоторые проблемы реализации политических прав граждан, в частности права на участие в публичных мероприятиях, различные аспекты реализации избирательных прав граждан, современные проблемы осуществления права на свободу совести и др.

В докладе студентки 1 курса **Е. А. Винокуровой** (научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Т. М. Бялкина) «Конституционное право на образование: понятие и проблемы реализации» была подчеркнута актуальность исследования права на образование в связи с беспрецедентным увеличением роли образования и науки в жизни современного общества. В российском законодательстве не дается определение конституционно закрепленного права на образование (ст. 43 Конституции РФ). На основе анализа законодательства и работ ученых по данной проблеме автором доклада

предположено определение права на образование как конституционно закрепленного естественного права человека, которое позволяет ему развиваться во многих сферах жизни посредством получения образования различных видов.

Однако существуют определенные проблемы в его реализации, связанные с отсутствием на практике организационных и иных условий, несовершенством законодательства в данной сфере. В частности, в докладе проанализированы проблемы, связанные с реализацией права на инклюзивное образование как одного из базовых положений подписанной Россией Болонской декларации, а также проблема светского характера образования: на практике можно столкнуться с разной трактовкой данного принципа в различных регионах страны, в том числе и весьма спорной с позиции светского характера образования.

Доклад студента 1 курса **М. И. Сагайдачного** (научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Н. В. Бутусова) был посвящен понятию и некоторым проблемам реализации права на свободу совести в России.

Принцип свободы совести в любой стране мира является важнейшим гарантом свободы человека в целом. В широком смысле этого слова понятие свободы совести не ограничивается признанием права исповедовать любую религию или не исповедовать никакой: это право на свободу мысли вообще, право придерживаться любых убеждений, если они не несут вред обществу. Однако во всех современных конституциях свобода совести понимается именно в неразрывной связи со свободой исповедовать (или не ис-

поведовать) какую-либо религию (например, ст. 28 Конституции РФ).

Докладчик, отметив существование множества проблем в связи с реализацией свободы совести в Российской Федерации, остановился на проблеме создания и деятельности религиозных организаций, чьи цели, взгляды, потребности, способы взаимодействия с государством могут не совпадать с правовыми и нравственными стандартами общества. Речь идет о так называемых «деструктивных культах». В таких объединениях четко прослеживаются технологии управления большими массами людей, мошенничество, психологические методы подавления свободы личности, наличие незаконных ритуалов, посягающих на личную безопасность граждан. Современный демократический правопорядок исходит из того, что религиозные организации существуют в определенном правовом поле и обязаны подчиняться действующим законам. Члены «желательных» и «нежелательных» церковных или сектантских религиозных организаций являются прежде всего гражданами своего государства и они обязаны подчиняться его законам. Поэтому законодательные ограничения права на свободу совести необходимы для поддержания порядка в обществе. Это не является нарушением конституционных прав граждан, а в полной мере соответствует ст. 2 Конституции: государство в целях защиты прав человека может вмешиваться в деятельность различных религиозных организаций, если они вовлекают членов в свои ряды с помощью обмана, подавляют личность человека, проповедуют античеловеческие идеи.

Студентка 1 курса **М. В. Крюкова** (научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Т. М. Бялкина) остановилась на проблеме реализации прав человека в социальной сфере. Российская Федерация – социальное государство. В России социальные права конституционно провозглашены и формально обеспечены комплексом

гарантий, закрепленных в Конституции РФ, но существует ряд проблем, связанных с реализацией прав человека в социальной сфере. Данные проблемы, как мы видим, получили свое отражение в ряде нормативных правовых актов.

В частности, Федеральный закон № 350-ФЗ, направленный на постепенное повышение пенсионного возраста на 5 лет, затрудняет реализацию права на социальное обеспечение по возрасту; Федеральный закон «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» № 227-ФЗ не способствует обеспечению достойной жизни и свободного развития человека: стоимость продуктов питания составляет 50 % потребительской корзины; Постановление Правительства РФ № 1506, устанавливая довольно узкий перечень заболеваний, оказание медицинской помощи при которых осуществляется бесплатно, не способствует реализации права граждан на бесплатную медицинскую помощь.

Таким образом, конкретизация конституционных положений в федеральном законодательстве зачастую устанавливает ограничения и препятствия для прямого, непосредственного действия конституционных прав человека. Основной путь устранения проблем реализации прав человека в социальной сфере – совершенствование законодательства и социальной политики государства.

Д. А. Бугаева, студентка 2 курса (научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Н. В. Бутусова), посвятила свой доклад некоторым проблемам осуществления права человека на охрану здоровья в России.

В контексте современной цивилизации право человека на охрану здоровья перестает быть сугубо индивидуальным достоянием, оно становится важнейшей ценностью для государства и гражданского общества. Особенности права на охрану здоровья заключаются в том, что оно относится к неотчуждаемым правам, принадлежит человеку еще до

его рождения, является неотъемлемым условием жизни общества и связано не только с необходимостью заботы о своем здоровье каждого гражданина, но и ответственностью государства за сохранение и укрепление здоровья своих граждан.

В настоящее время в России вопросы охраны здоровья населения, обеспечения нормального функционирования системы здравоохранения являются одной из главных социальных задач, решаемых государством. По мнению автора доклада, для решения задач в сфере охраны здоровья органам власти всех уровней необходимо повернуться лицом к проблемам здравоохранения, создать продуманную, включающую соответствующее финансирование программу совершенствования оказания медицинской помощи, а законодательным органам создать адекватные нормативно-правовые акты, которые обеспечат выполнение этой программы.

Таким образом, именно финансирование, а также обеспечение сферы здравоохранения высококвалифицированными кадрами, наряду с совершенствованием законодательства, регулирующего вопросы здравоохранения в Российской Федерации, – глобальные направления укрепления гарантий права на охрану здоровья, успешное развитие которых даст возможность поднять и медицинскую помощь в России на качественно новый уровень.

Доклад студентки 2 курса **Л. Ш. Зарандия** (научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Н. В. Бутусова) был посвящен некоторым проблемам реализации политических прав граждан Российской Федерации.

Политические права отражают возможности индивида участвовать в политической жизни, осуществлении публичной власти. В частности, конституционно закрепленное право граждан на коллективные обращения является важным средством защиты прав и свобод граждан. Данное право закреплено в

ст. 33 Конституции, однако не получило необходимой конкретизации в текущем законодательстве. Анализируя законодательство, регулирующее порядок рассмотрения обращений граждан, можно выделить следующие основные проблемы: отсутствуют единые стандарты качества содержания ответов на обращения (в законе совершенно не предусмотрены требования к содержанию «ответа по существу» на заданные в обращении вопросы); нечетко урегулирована ответственность должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (закон содержит лишь общие формулировки и не раскрывает, в чем конкретно может выражаться нарушение такого порядка); недостаточно полно используются возможности электронных средств связи при работе с обращениями (на практике граждане часто жалуются на то, что «по электронной почте им не отвечают, считая ее чем-то несерьезным»).

Исправлению неблагоприятной ситуации в сфере реализации ряда политических прав граждан, в частности права на обращение, призвано способствовать активное вовлечение граждан и их общественных объединений в процедуру контроля за реализацией этих прав со стороны органов власти и должностных лиц. На наш взгляд, позитивную роль здесь могла бы сыграть и Федеральная программа действий в области прав человека.

Студентка 1 курса **Ю. Р. Клепикова** (научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Н. В. Бутусова) посвятила свой доклад конституционному праву на участие в публичных мероприятиях.

Процессы демократизации общества на сегодняшний день проходят при активном участии граждан России, которые выражают свою волю, в том числе путем проведения публичных мероприятий. Целью таких действий граждан является обсуждение проблем, представляющих общие интересы, выражение поддержки политики властей или протеста против нее.

Реализация права на мирные собрания и иные публичные мероприятия (ст. 31 Конституции РФ) является одной из важнейших составляющих устойчивого развития демократического правового государства. Поскольку понятия, принципы и формы деятельности различных субъектов, имеющих прямое отношение к реализации права граждан на проведение публичных мероприятий, пока изучены недостаточно, весьма сложно выработать действенные меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

Немалую роль в совершенствовании законодательства о публичных мероприятиях сыграли Постановления Конституционного Суда от 18 мая 2012 г. № 12-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П, от 13 мая 2014 г. № 14-П, благодаря которым были устранены некоторые препятствия на пути реализации конституционного права на публичные мероприятия. Немаловажную роль в восстановлении прав граждан на участие в публичных мероприятиях играет и деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Учреждение института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как государственного органа – одно из важнейших достижений демократических преобразований в России.

Доклады нескольких студентов были посвящены проблемам реализации избирательных прав граждан. Так, студентка 1 курса **Л. Н. Панарина** (научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Н. В. Бутусова) остановилась на некоторых проблемах легитимности выборов в Российской Федерации.

Одной из важнейших задач государства является гарантирование свободного и прямого волеизъявления граждан Российской Федерации на выборах и референдумах, защита демократических принципов и норм избирательного права. Однако практически

на выборах всех уровней мы встречаемся с фальсификацией, что напрямую ведет к несоответствию мнения общества и итогов выборов.

Помимо множества существующих путей борьбы с данным негативным явлением, следует обратить внимание, в частности, на то, что введенный в 1993 г. и отмененный в 2006 г. минимальный порог явки избирателей был одним из средств борьбы с фальсификациями результатов выборов, так как бюллетени не явившихся граждан являются материалом для злоупотреблений. По мнению автора доклада, данное положение необходимо вернуть в российское законодательство о выборах. Зачастую неявка избирателей обусловлена тем, что гражданин просто не видит достойного, по его мнению, кандидата.

В 1994 г. Государственная Дума утвердила положение, при котором выборы считались несостоявшимися, если число голосов «против всех» превышало число голосов, поданных за фаворита избирательной кампании. Неоднократно властям приходилось отменять результаты выборов различного уровня, что позволяло отразить действительную волю избирателей, а кандидатам всерьез задуматься о своем имидже в глазах народа. Графа «против всех», ранее существовавшая на российских выборах, была отменена в 2006 г., таким образом граждан лишили возможности выразить свой протест на выборах. Докладчик считает, что такая графа необходима для получения более точных результатов на выборах, она отражает настроения и волю избирателей, и ее необходимо вернуть не только на местных выборах, как это предлагается в обсуждаемом в настоящее время в Государственной Думе законопроекте, но и на выборах всех иных уровней и видов.

Поскольку вопрос фальсификации результатов выборов в России стоит еще остро, необходимо разъяснять гражданам нашей страны, что абсентеизм способствует фальси-

фикации результатов выборов, поэтому они должны непременно участвовать в голосовании, выражать свою активную гражданскую позицию, тем самым снижая возможности различного рода фальсификаций.

И. Н. Ковалева, студентка 2 курса (научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Н. В. Бутусова), остановилась на проблемах реализации принципа равных возможностей кандидатов. Как и избиратели, кандидаты участвуют в выборах на равных основаниях (ст. 5 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Данное положение законодательства о выборах обеспечивается тем, что все они обладают равными правами и несут равные обязанности. Однако на данный момент фактически новые, недавно созданные политические партии, и партии, уже проявившие себя в ранее проводимых избирательных кампаниях, находятся не в равных условиях: в соответствии со ст. 36.1 упомянутого выше Федерального закона освобождаются от необходимости сбора подписей при проведении любых выборов политические партии, фактически уже ранее имевшие успешный опыт участия в выборах. Говоря о регистрации кандидатов на выборах глав регионов, следует отметить роль муниципального фильтра, с помощью которого фактически без особого труда можно «отодвинуть» кандидата, хоть и имеющего поддержку избирателей, но не пользующегося поддержкой органов власти. Таким образом, и муниципальный фильтр, и своего рода «фильтр» в виде подписей избирателей являются зачастую непреодолимым препятствием для многих кандидатов и партий, фактически приводит к снижению конкурентности на выборах. С проблемой реализации принципа равенства кандидатов напрямую связана проблема политического абсентеизма. Основная причина абсентеизма заключается в том, что люди не верят в возможность кардинальных перемен,

не видят реальных изменений политического курса страны. Для успешного функционирования политической системы необходимо активное участие граждан в общественно-политической жизни страны, что может быть, в частности, обеспечено последовательной реализацией принципа равных возможностей кандидатов.

Студентка 3 курса юридического факультета и 4 курса экономического факультета ВГУ **К. С. Карапетова** (научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Н. В. Бутусова) выступила с докладом на тему «Концепция экономической безопасности России как основа конституционно-правового регулирования сферы экономики».

Конституционно-правовое регулирование экономики должно базироваться на Стратегии национальной безопасности и Концепции экономической безопасности. Показатели, именуемые «пороговыми значениями» и характеризующие состояние экономической безопасности, взяты преимущественно из социальной сферы. Статья 7 Конституции провозглашает Россию социальным государством, что предполагает формирование социально-ориентированной рыночной экономики.

Анализ практики реализации Конституции в социально-экономической сфере показывает, что проводимая государственная социально-экономическая политика не всегда в полной мере соответствует конституционным положениям. Так, существуют проблемы неоправданной дифференциации доходов населения, высокого уровня бедности, снижения и замедления темпов экономического роста, недостаточного финансирования таких сфер общественной жизни, как здравоохранение, образование, национальная наука.

Важным явлением для преодоления существующих в социально-экономической сфере угроз является разработка и осуществление приоритетных Национальных проектов. Система национального проектирования затрагивает интересы всех без исключения

членов общества, направлена на формирование «человеческого капитала» через развитие человеческого потенциала.

По-видимому, в будущем целесообразно в Конституции России предусмотреть отдельные главы, посвященные регулированию социальной и экономической сферы, основанные на концепции экономической безопасности России.

Научный руководитель секции профессор **Н. В. Бутусова** поздравила студентов с успешными выступлениями (для большин-

ства из них участие в студенческой конференции было дебютом), пожелала участникам конференции дальнейших успехов на научном поприще и вручила на память сборник материалов международной конференции с участием ученых из разных стран, организованной на базе юридического факультета, а также несколько номеров журнала «Конституционализм и государственное устройство» со статьями членов кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ВГУ.

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

ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2019 г.)

19 апреля 2019 г. состоялось заседание секции муниципального права студенческой научной сессии юридического факультета, на котором со своими научными сообщениями выступили 12 студентов.

Уже по традиции в данном мероприятии, помимо студентов очной формы бакалавриата и магистратуры юридического факультета, принимали участие студенты гуманитарно-правового факультета Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I.

На конференции рассматривались отдельные исторические особенности реформирования местной власти в дореволюционной России, вопросы современной территориальной организации местного самоуправления, проблемы реализации полномочий органов муниципальной власти в различных сферах местной жизни, особенности взаимодействия местной администрации и представительного органа муниципального образования, актуальные проблемы правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации и др. Все выступления были интересными и содержательными, основанными на актуальном правовом материале, современной юридической литературе и мониторинге результатов правоприменительной практики по темам исследования.

В частности, вопросы местного значения как важнейший элемент компетенции городского округа были рассмотрены студентом 4 курса **Д. Машковым**. Он проанализировал особенности реализации вопросов местного значения через призму двух правовых категорий: формы и методов их осуществления, а также охарактеризовал перечень вопросов

местного значения, актуальный для городского округа, и особенности реализации данных вопросов на примере городского округа город Воронеж.

Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления безотносительно к конкретному виду муниципальных образований выбрала для своего исследовательского осмысления студентка 3 курса **А. Чернышова**. Она охарактеризовала правовое регулирование и основные принципы законодательной фиксации данных вопросов, провела сравнительный анализ перечня вопросов местного значения для различных видов муниципалитетов, выявила их особенности и значение в структуре компетенции местного самоуправления, оценила эффективность реализации принципа индивидуализации компетенции местного самоуправления в современном законодательстве РФ.

Студент 2 курса **В. Попов** сосредоточил свой исследовательский интерес в сфере ретроспективного анализа результатов муниципальной реформы Временного правительства России в марте – октябре 1917 г. Оценив трансформацию муниципально-правовых отношений, произошедшую во время нахождения у власти Временного правительства, он сделал вывод о необходимости и целесообразности проведения данной реформы в условиях нестабильности общества и публичной власти, поскольку законодательное закрепление этих преобразований позволило решить несколько стоявших тогда острых проблем: чрезмерный административный надзор за земскими и городскими органами самоуправления со стороны губернского правления; глубокий кризис самоуправления в волостях и поселках; попытка преобразования цензового избирательного пра-

ва и курительного избирательного процесса, ограничившего доступ большинства слоев населения к местному самоуправлению. Ведь в Декларации от 3 марта 1917 г. Временное правительство определило главную цель предстоящих реформ: проведение выборов в органы местного самоуправления на основе всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права.

Студент 4 курса **А. Рябушенко** в качестве предмета своего научного анализа выбрал систему гарантий, предоставляемых муниципальным служащим, и современное правовое регулирование их предоставления. Он обозначил существующие в этой сфере правовые и организационные проблемы, предложил варианты их решения и подчеркнул, что необходимо решать не только задачу привлечения и отбора высококвалифицированных специалистов на муниципальные должности, но и задачу сохранения этих специалистов на муниципальных должностях, сделать их заинтересованными в долговременной работе, направленной на развитие соответствующего муниципального образования. Целью формирования и развития системы государственных гарантий муниципальных служащих должны стать удовлетворение основных потребностей и интересов муниципальных служащих; реализация их социальных ожиданий, охрана здоровья и создание достаточного уровня и качества жизни.

В сфере исследовательских интересов студента 2 курса **А. Березина** оказались современные тенденции развития муниципальных образований РФ. В частности, он проанализировал в своей научной работе причины и последствия сокращения числа муниципальных образований в Российской Федерации, оценил эффективность создания одноуровневой системы местного самоуправления в целях оптимизации расходов на содержание органов местного самоуправления, дал характеристику новому виду муниципального образования, который в ближайшем будущем появится в Российской Федерации, – муници-

пальному округу, высказал свою точку зрения о последствиях его введения, проанализировал положительные и отрицательные стороны данных преобразований.

Студент 1 курса магистратуры **О. Девятнин** сосредоточил свое внимание на исследовании основных проблем и направлений совершенствования территориальной организации Российской Федерации. Он подчеркнул, что в основу выделения субъектов Российской Федерации положен не только административно-территориальный, но и национально-территориальный принцип, призванный учесть культурные, этнические, исторические особенности того или иного региона. Россия – федеративная республика, но фактически в сфере территориальной организации прослеживаются четкие унитарные тенденции, что часто искажает конституционные принципы федеративного устройства, хотя и существенно упрощает управленческий процесс как таковой.

Студентка 2 курса бакалавриата **В. Огинцова** сосредоточила свое исследовательское внимание на позитивном опыте Воронежской области в популяризации и развитии территориального общественного самоуправления. Она изучила процесс становления территориального общественного самоуправления на территории Воронежской области, преимущества и недостатки регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица посредством проведения системного анализа необходимого нормативно-правового материала, статистических данных и научной литературы. В процессе подготовки научного сообщения ею были определены проблемы и выдвинуты предложения для их решения и совершенствования деятельности ТОС как востребованной формы гражданского участия в местном самоуправлении на территории Воронежской области.

Особенности взаимодействия представительного органа и местной администрации, а также специфику правового регули-

рования этого процесса проанализировала студентка 2 курса гуманитарно-правового факультета Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I **М. Киреева**, поскольку решение основных вопросов и проблем на территории того или иного муниципалитета возложено именно на данные органы местной власти. Продуктивное взаимодействие этих органов является фундаментом эффективного муниципального управления. В своем выступлении студентка подчеркнула, что в соответствии с логикой действующего законодательства на местном уровне привилегированную позицию занимают представительные органы, наделенные собственной компетенцией, но они осуществляют тесное взаимодействие с другими властными органами, а в особенности с исполнительно-распорядительными. Администрация обычно составляет перечень нормативно-правовых актов, требующих рассмотрения в представительном органе, и график их разработки, осуществляет исполнение принятых пред-

ставительным органом решений, решает текущие, повседневные задачи муниципального управления.

Студентка 4 курса гуманитарно-правового факультета Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I **А. Тюрина** сосредоточила свое исследовательское внимание на анализе особенностей предоставления бесплатной юридической помощи в рамках деятельности общественных приемных депутатов представительных органов местного самоуправления, обозначила основные функции общественных приемных, особенности их правового регулирования на примере городского округа город Воронеж, механизм текущей работы и перспективы развития.

В заключение руководители секции доцент юридического факультета ВГУ Е. А. Бондарева и преподаватель С. В. Судакова подвели итоги мероприятия, поблагодарили всех участников конференции за результативную работу, пожелали им дальнейших творческих и профессиональных успехов.

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

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

ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2019 г.)

15 апреля 2019 г. состоялось заседание секции «Конституционный процесс» (руководители секции: **доцент Е. А. Бондарева, доцент Е. В. Сазонникова**). В конференции с докладами выступили 7 студентов очной формы обучения бакалавриата и магистратуры.

На заседании рассматривались правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по отношению к основам конституционного строя, деятельности политических партий, законодательному процессу, сущности и защите избирательных прав граждан, свободе передвижения, свободе экономической деятельности, исполнению воинской обязанности; была освещена проблематика взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Все выступления были актуальны, основаны на современной юридической литературе и правоприменительной практике по темам исследования.

В данный обзор вошли авторские материалы, представленные участниками заседания специально для публикации в журнале.

В докладе **Е. А. Астаховой** «Свобода экономической деятельности в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации» было обращено внимание на отсутствие единого подхода к определению содержания понятия «свобода экономической деятельности», а также критериев и пределов ее ограничения. Автор подчеркивает роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в формировании пред-

ставлений о правовой сущности свободы экономической деятельности.

Конституционный Суд России рассматривает свободу экономической деятельности в различных аспектах.

Во-первых, как свободу выбора формы и вида экономической деятельности.

Во-вторых, как описание правомочий, которыми наделены субъекты хозяйствования в контексте свободы распоряжения своими способностями для занятия предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельностью.

В-третьих, как выявление границ вмешательства в свободу экономической деятельности, необходимость сбалансированности государственного вмешательства в дела частного предпринимательства.

В докладе **Е. А. Герасимовой** «Тема политических партий в решениях конституционного Суда Российской Федерации» выделены основные направления, в которых правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации касаются политических партий.

Политические партии выступают субъектами обращения в Конституционный Суд РФ как в целях проверки конституционности федерального закона «О политических партиях», так и в целях проверки конституционности иных федеральных законов, зачастую регулирующих избирательные отношения. В свою очередь, федеральный закон «О политических партиях» становился предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ по жалобам граждан и общественных объединений.

Рассмотрена роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии учения о политических партиях: 1) дано определение

политических партий; 2) определены основные функции политических партий; 3) раскрыты права политических партий и т. д. По мнению докладчика, правовые позиции о политических партиях оказали влияние не только на развитие законодательства о политических партиях, но и на ход политических процессов в стране.

Доклад **Д. Д. Коробовой** «Конституционные обязанности человека и гражданина в решениях Конституционного Суда Российской Федерации» посвящен закреплению в решениях Конституционного Суда Российской Федерации воинской обязанности.

Автор систематизировала соответствующие правовые позиции и раскрыла их содержание:

- во-первых, выполнение гражданином конституционного долга по защите Отечества возможно как посредством несения военной службы, так и в других формах;

- во-вторых, защита Отечества как одна из конституционных обязанностей гражданина может быть реализована им посредством несения военной службы в соответствии с федеральным законом; основной формой реализации данной конституционной обязанности является прохождение военной службы по призыву;

- в-третьих, военная служба как особый вид государственной службы связана с обеспечением обороны страны и безопасности государства, осуществляется в публичных интересах. Лица, несущие такого рода службу по контракту или по призыву, выполняют конституционно значимые функции: военнослужащий принимает на себя бремя неукоснительно, в режиме жесткой военной дисциплины исполнять обязанности военной службы, которые предполагают необходимость осуществления поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья;

- в-четвертых, исполнение воинской обязанности предполагает ограничения консти-

туционных прав и свобод лиц, несущих военную службу.

В докладе **В. В. Остроборогова** «Роль Конституционного Суда Российской Федерации в защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России» были затронуты вопросы значения и влияния правовых позиций, изложенных в итоговых решениях Конституционного Суда Российской Федерации, на качество законотворческой и правоприменительной практики. Помимо этого, были рассмотрены и проанализированы актуальные проблемы, касающиеся своевременности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, а также эффективности применения его правовых позиций. Итоговым выводом выступления стали предложения по внесению изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которые бы четко определяли порядок и сроки рассмотрения законопроектов, связанных с исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации, а также предложение кодификации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в целях их полного и эффективного применения.

В докладе **В. В. Филоновой** на тему «Право на свободное передвижение в решениях Конституционного Суда Российской Федерации», анализируя практику Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам свободы передвижения граждан, выбор места пребывания и жительства, автор сделал вывод, что есть пробелы в законодательстве, создающие непонимание гражданами своих прав. По мнению автора, необходимо продолжить совершенствовать федеральное законодательство, а также приводить нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в соответствие с ним. Особое внимание стоит обратить на защиту гражданами их конституционного права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

Лучшими докладами по секции были признаны доклад студента 2 курса магистратуры В. В. Остробородова и студентки 1 курса бакалавриата Е. А. Герасимовой.

В заключение мероприятия участники конференции обменялись впечатлениями от встречи, сфотографировались. На память о

конференции выступающим были вручены номера журнала «Конституционализм и государственное устройство», а также буклет кафедры конституционного и муниципального права, подготовленный к 100-летию со дня создания юридического факультета ВГУ, празднование которого состоялось в 2018 г.

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

ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2019 г.)

16 апреля 2019 г. состоялось заседание секции конституционного права зарубежных стран студенческой научной конференции юридического факультета, на котором выступили с докладами десять студентов. В докладах прозвучали выводы и суждения по наиболее интересующим студентов вопросам науки конституционного права: правовое регулирование, реализация и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, выборы главы государства, особенности лоббизма, деятельность специализированных и конституционных судов в зарубежных странах.

Д. М. Борщевский (1 курс, научный руководитель – преподаватель Т. В. Шелудякова) в результате проведенного сравнительно-правового анализа законодательства стран Азии, регулирующего политические права граждан, пришел к выводу, что в Японии отсутствуют проблемы реализации данной категории прав, а институт народовластия функционирует лучше, чем во многих западных странах. В Индии реализация избирательных прав затруднительна из-за неграмотности и бедности населения, допускается принятие законов, устанавливающих ограничения свободы слова, публичных мероприятий, а также предусматривающих цензуру. А в Китае реализация политических прав имеет ярко выраженную «авторитарную специфику».

А. С. Подольский (1 курс, научный руководитель – доцент И. А. Стародубцева) выбрал темой своего выступления общую характеристику Конституции Либерии 1984 г. Он рассказал об истории данного государства Западной Африки, существовании авторитарного режима, принятии новой конституции и

переходе на ее основе к формированию демократического режима. Особое внимание он уделил конституционно-правовому статусу граждан Либерии, системе органов государственной власти, привел примеры из практики проведения президентских выборов.

Выступление **Д. Н. Пушкаревой** (1 курс, научный руководитель – Т. В. Шелудякова) было посвящено реализации политических прав граждан через общественные объединения во Франции. Студентка рассказала про появившееся в конце 2018 г. протестное движение «желтых жилетов», проводящее ряд манифестаций во Франции с требованием остановить рост высокой стоимости жизни и укрепить покупательскую способность среднего класса. Отметила, что хотя данное движение и не зарегистрировано в качестве официальной группы или организации, малозащищенные категории населения (пенсионеры, малоимущие, безработная молодежь) могут существенно влиять на экономическую и социальную государственную политику. В этой связи предложила заимствовать опыт французского законодательства о возможности создания в России профсоюзов только на предприятиях и в организациях со штатом более 50 человек, так как большее количество заинтересованных людей сможет обеспечить высокую гарантированность защиты прав работников.

В выступлении **Е. П. Сеницыной** (1 курс, научный руководитель – доцент И. А. Стародубцева) прозвучали основные идеи конституционных актов Французской Республики, регулирующих права и свободы человека и гражданина. Особое внимание было уделено реализации гражданами Франции права на свободу выражения мнений и на проведение манифестаций. В своем выступлении

Е. П. Синицына проанализировала протестное движение «желтых жилетов», организованное профсоюзами, причиной появления которого является желание повлиять на государственную власть с целью не допустить повышения цен на бензин. Она пришла к выводу, что органы государственной власти должны учитывать мнение граждан при принятии решений в каждом государстве.

В. А. Сахарова (1 курс, научный руководитель – Т. В. Шелудякова) выступила на тему правового регулирования права на хранение и ношение оружия в зарубежных странах. Она отметила, что в одних странах вводятся определенные законодательные ограничения в вопросах оборота огнестрельного оружия, другие полностью запрещают его оборот, третьи идут по пути повышения уголовной ответственности за незаконное хранение и реализацию огнестрельного оружия. Например, вторая поправка к Конституции США закрепляет право граждан свободно носить и хранить оружие, а в некоторых штатах владение оружием является обязательным. Тогда как в Японии право граждан на обладание оружием серьезно ограничено, а в Люксембурге и Малайзии установлен абсолютный запрет на все виды гражданского огнестрельного оружия. В направлении противодействия незаконному обороту оружия и вооруженной преступности студентка высказалась о целесообразности введения моратория на свободную продажу оружия в зарубежных странах и необходимости ужесточения контроля за выдачей соответствующих лицензий.

А. С. Сахно (1 курс, научный руководитель – Т. В. Шелудякова) в своем докладе раскрыла историю создания Конституционного суда Италии, его структуру, компетенцию, порядок назначения судей и основания досрочного прекращения ими своих полномочий в сравнении с Конституционным Судом Российской Федерации. Студентка отметила, что, используя опыт Конституционного суда Италии, можно наделить Конституционный

Суд Российской Федерации полномочием по решению вопроса о допустимости требований проведения референдумов об отмене законов.

В своем выступлении **П. С. Шишкин** (1 курс, научный руководитель – Т. В. Шелудякова) осветил вопросы защиты конституционного права на тайну переписки в Российской Федерации и ФРГ. Он отметил, что одной из существенных проблем технологичного мира стало нарушение закрепленного в основных законах многих государств права человека на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Серьезность данной проблемы заключается в том, что в настоящее время бурно развиваются информационно-коммуникативные технологии, вследствие чего возникает угроза личной (частной) жизни в виде новых способов проникновения, взлома или кражи персональных данных, за которыми не успевают средства защиты. Студент привел ряд примеров нарушения данного права в Германии (в частности, случай, связанный с «прослушкой» телефонных переговоров канцлера ФГР Ангелы Меркель), остановился на раскрытии причин его нарушения и ограничениях права на тайну переписки, устанавливаемых законодательными актами в ФРГ.

Ю. О. Уговенко (3 курс, научный руководитель – доцент И. А. Стародубцева) рассказала об особенностях и проблемах реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в зарубежных странах (ФРГ, Испании, Италии). Для защиты нарушенных прав в этих государствах действует разветвленная система судов: от общих и специализированных (административных, финансовых, трудовых, социальных) судов до конституционных судов. Она приводила интересные примеры из практики Федерального конституционного суда ФРГ: запрет коммунистической партии, рассмотрение жалобы гражданина, пол которого невозможно определить, и признание права таких людей на указание этого в документах.

Различные аспекты лоббистской деятельности в зарубежных странах осветил в своем выступлении **И. Г. Федюнин** (2 курс магистратуры, научный руководитель – доцент С. М. Бекетова). Он обобщил правовое регулирование и практику реализации лоббизма в США, Канаде, Франции, а также провел сравнение с Российской Федерацией, где на федеральном уровне лоббизм не урегулирован. Однако среди субъектов Российской Федерации есть «первые ласточки» – Краснодарский край и Ямало-Ненецкий автономный округ. И. Г. Федюнин проанализировал содержание Закона Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» и Закона Ямало-Ненецкого автономного округа «О правотворчестве» и предложил принять Федеральный закон «О регулировании лоббистской деятельности в Российской Федерации».

В. Г. Титов (2 курс магистратуры, научный руководитель – доцент И. А. Стародубцева) выступил по вопросу правового регулирования и деятельности молодежных парламентов как органов молодежного представительства в России и Беларуси. Поскольку он является членом Молодежного парламента Воронежской области, то в своем выступлении акцентировал внимание на практических аспектах деятельности этого органа, взаимодействии с депутатами Воронежской областной Думы, в том числе при инициативе изменения законов Воронежской области.

По результатам тайного голосования участников и руководителей секции лучшими были признаны доклады Д. Н. Пушкаревой и В. А. Сахаровой. В заключение мероприятия участникам были вручены буклет кафедры конституционного и муниципального права и несколько номеров журнала «Конституционализм и государствоведение».

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

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

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям, в том числе тематической направленности. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно 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 государствоведение»; «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 позиций¹.

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.:

¹ 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.elibrary.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; 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.