

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 2 (18). 2020

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, профессор
(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. Старилов,**
доктор юридических наук, профессор;
- С. В. Судакова,**
кандидат юридических наук,
преподаватель;
- Е. С. Шугрина,**
доктор юридических наук, профессор

СОДЕРЖАНИЕ

НАШИ ПОЗДРАВЛЕНИЯ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

- Андреев Н. Ю.** Налоговый патриотизм и правопо-
рядок: теоретические аспекты.....6
- Сазонникова Е. В.** Категория «традиция» в науке
конституционного права 15

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Бондарева Е. А.** Формы взаимодействия власти
и бизнеса в субъектах Российской Федерации
(на примере Воронежской области) 20
- Мальцев В. А.** Ответственность в сферах
обеспечения различных видов национальной
безопасности современной России: некоторые
правовые решения 32
- Семенова О. А.** Продовольственная безопасность
и безопасность питания в механизме реализации
прав человека в современном государстве.....39

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

- Лесовик О. А.** Организация мест для выгула
домашних животных в муниципальном образовании
(на примере городского округа город Воронеж)44
- Соколова А. И.** О формах решения вопросов
местного значения в векторе конституционных
преобразований 50

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

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

Дата выхода в свет 25.04.2020.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 7,7. Уч.-изд. л. 8,2.
Тираж 100. Заказ 125

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, 2020
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2020

НАУЧНАЯ СТУДЕНЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ

Бутусова Н. В., Сазонникова Е. В. Обзор заседания
научного студенческого кружка кафедры
конституционного и муниципального права
«Конституционные чтения» (декабрь 2019 г.)..... 56

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Березин А. А. Избирательная система в России:
проблемы и перспективы развития 60

Кожемяко И. А. Конституционные идеи и замыслы в
трудах мыслителей Российской империи в XVIII–XIX вв. ... 64

Мазурова Е. И. Особенности конституционного строя
Республики Корея 70

Маренков А. С. Пределы временного осуществления
органами государственной власти отдельных полномочий
органов местного самоуправления: вопросы правовой
регламентации..... 75

Перельштейн Ю. А. Общественные советы при органах
государственной власти Воронежской области..... 81

Поротикова К. А. Институт места жительства
физического лица: конституционный и гражданско-
правовой аспекты 85

Требования к материалам, направляемым в редакцион-
ную коллегия журнала для опубликования 90

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 2 (18). 2020

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,
lecturer;

E. S. Shugrina,
doctor of legal sciences, professor

CONTENTS

OUR CONGRATULATIONS

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

Andreev N. Yu. Tax patriotism and order of law:
theoretical aspect6

Sazonnikova E. V. Category «tradition» in the science of
constitutional law 15

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bondareva E. A. Forms of interaction between
government and business in the constituent entities of
the Russian Federation (on the example of the Voronezh
region) 20

Maltsev V. A. Responsibility in the fields of securing
different types of national security of modern Russia:
some legal decisions32

Semenova O. A. Food and nutrition security in the
framework for the realization of human rights in today's
State39

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Lesovik O. A. The legislation of organization of places for
walking pets in municipal district (as exemplified by the
legislation of urban district city of Voronezh)44

Sokolova A. I. About decision's forms of questions of
local value in the vector of constitutional
transformations 50

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/const state

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

SCIENTIFIC STUDENT'S LIFE

Butusova N. V., Sazonnikova E. V. Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law "Constitutional Readings" (december 2019) 56

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Berezin A. A. The electoral system in Russia: problems and prospects for development 60

Kozhemyako I. A. Constitutional ideas in the works of thinkers of the Russian Empire in the XVIII–XIX centuries..... 64

Mazurova E. I. Features of the constitutional system of the Republic of Korea 70

Marenkov A. S. The limits of temporary implementation by the authorities of state authority of separate authorities of local self-government bodies: issues of legal regulation 75

Perelshteyn Yu. A. Public councils under the state authorities of the Voronezh region..... 81

Porotikova K. A. The institution of the place of residence of the individual: constitutional and civil aspects..... 85

The requirements to the materials, sent to the aditorial staff for publishing 90

НАШИ ПОЗДРАВЛЕНИЯ



ДОРОГОЙ СУРЕН АДИБЕКОВИЧ!

Коллектив кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета от всей души поздравляет Вас с юбилеем!

Для нас Вы – Профессионал с большой буквы: выдающийся ученый-конституционалист, замечательный педагог, талантливый организатор и руководитель. Обладая огромным потенциалом знаний, аналитическим складом ума, умением выделить самое главное в окружающем мире, Вы первым увидели, проанализировали и сформулировали в качестве научных постулатов то, что было сокрыто от других.

Благодаря Вам целая плеяда ученых, в числе которых и представители Воронежского университета, продолжает успешно развивать юридическую науку, защищать конституционные ценности, идеалы добра и справедливости. Ваши ученики стремятся внести свой вклад в построение общества, в котором неукоснительно соблюдаются права человека. Ваше большое сердце всегда открыто для них, а Ваша поддержка, мудрые советы и дружеское участие бесценны!

Желаем Вам здоровья и долголетия, новых творческих идей и неиссякаемой энергии для воплощения всех намеченных планов, радостных событий и встреч, в том числе на Воронежской земле!

УДК 366.22

Н. Ю. Андреев

Воронежский государственный университет

НАЛОГОВЫЙ ПАТРИОТИЗМ И ПРАВОПОРЯДОК: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Автор анализирует связь налогового патриотизма и легитимации, а также их формирование. Налоговый патриотизм определяется как готовность платить налоги для обеспечения деятельности государства. Обосновывается вывод о том, что налоговый патриотизм есть результат легитимации налогового права. Предлагается система мер по формированию налогового патриотизма.

К л ю ч е в ы е с л о в а: государство, налог, налоговый патриотизм, легитимация, налоговое право.

TAX PATRIOTISM AND ORDER OF LAW: THEORETICAL ASPECT

Author analyzes connection between tax patriotism and legitimacy, and also their formation. Tax patriotism is defined as a preparedness to pay taxes for provision the State. Author makes an argument that tax patriotism is a result of the tax law legitimacy. There is suggested a system of measures of tax patriotism formation.

К e y w o r d s: state, tax, tax patriotism, legitimacy, tax law.

Поступила в редакцию 29 февраля 2020 г.

Кажется, только самые строгие позитивисты готовы признавать зависимость эффективного применения права исключительно от качества нормативного текста¹. Мы не отрицаем важности юридической техники для реализации нормы права, но и не поддерживаем ее абсолютизации. Более того, для ряда отраслей качество нормативного материала может несколько отойти на задний план по сравнению с иными обстоятельствами.

Использование самого широкого спектра средств является, как нам кажется, необ-

ходимым для эффективного действия налогового права, а точнее, для обеспечения исполнения налогового обязательства. Налоговое право как подотрасль сформировалась вокруг единственного института – налогов и сборов. Этот институт следует считать искусственным в том смысле, что целиком и полностью установлен государством и не существует в «естественной среде». Кажется, ни один человек не посчитает возможным уплатить денежную сумму в качестве налога, который еще не был даже придуман государством². Следовательно, эффективность налогового права в конечном итоге имеет вполне

© Андреев Н. Ю., 2020

объективный показатель: сумму собираемых налогов. Доктрина, а вслед за ней текст ч. 1 ст. 8 Налогового кодекса, отразили важную функцию налога – финансовое обеспечение деятельности государства и (или) муниципальных образований. Тем самым взимание налогов прямым образом отражается на возможности для публично-правового образования реализовывать свои полномочия, т. е. просто существовать.

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

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

Уменьшение возможности для экспроприации и расширение перечня постоянных

затрат для государства повлекло за собой необходимость поиска ресурсов внутри Руси. Это естественным образом привело к распространению налогообложения практически на все население, а не только на недавно покоренные племена. В редких случаях наше государство пыталось обеспечить свои потребности в основном за счет эмиссии. Так было, например, в годы медной реформы Алексея Михайловича, использовавшего дешевую медную монету как эмиссионное средство пополнения казны, или в годы Первой мировой войны. Результаты были плачевны: Медный бунт, инфляция, угроза для существования страны или вовсе ее распад (что и произошло во время Первой мировой).

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

Но кроме того, большое значение имеет налоговый суверенитет, который обеспечивает основу налогового правопорядка и тесно связан с налоговым патриотизмом.

Все это скорее статика налогового суверенитета. Необходимо также понять динамику налогового суверенитета, т. е. его появление, изменение, прекращение.

Некоторые авторы утверждают, что для появления суверенитета необходимо внутреннее (со стороны народа) и внешнее (международное) признание. Однако история показывает, что отсутствие международного признания не влияет на возможность государства осуществлять власть на соответствующей территории, примером чему может служить существование СССР в 1920–1930-х гг. С другой стороны, без «внутренне-

го» признания вряд ли можно говорить о наличии верховной власти: ей просто не будут подчиняться. Примерами тому может служить история «непризнанных государств»: так, жители Приднестровской Молдавской республики на протяжении более чем двух десятилетий не признают суверенитет Молдавии, а жители Южной Осетии и Абхазии – претензий Грузии. Ни военные действия, ни политическое и экономическое давление изменить такого положения не смогли.

Но в какой момент появляется возможность говорить о признании народом государства? Кого именно признают? Ведь требуется некий субъект, на который это признание должно распространяться. Бессубъектное признание (т. е. ни на кого не направленное) нам представляется невозможным. И только когда это признание на кого-то направлено, распространено, тогда и появляется государство.

В нашей конституции сказано, что многонациональный народ Российской Федерации выступает носителем суверенитета и единственным источником власти (т. е. опять же суверенитета) в стране (ст. 3 Конституции). Народ может осуществлять свою власть как непосредственно, так и через государственные органы, однако из указания на референдум и выборы становится ясно, что непосредственное осуществление является не постоянным, а скорее эпизодическим (собственно в моменты голосования), тогда как в остальное время власть осуществляют государственные органы.

Очень верно необходимость такого разделения К. С. Аксаков выразил в афористической манере: «Если народ – государь, народ – правительство, тогда нет народа». Субъекты, осуществляющие власть, и субъекты, ей подчиняющиеся, должны быть разделены. В ином случае каждый будет считать себя имеющим право управлять, а так как все будут иметь одинаковые права (любой человек и все люди вместе должны обладать равными полномочиями, в ином случае он представ-

лял бы собой «государя»), то и подчиняться никто никому не должен. Формулой «если народ – государь, народ – правительство» можно было бы обозначить состояние анархического общества: нельзя сказать, что там нет власти, просто ею обладают все и каждый.

Следовательно, необходимо определить круг лиц, на который возлагаются полномочия по управлению. Процедура такого назначения полномочиями разнится от перехода по наследству до избрания путем подачи голоса или даже, как часто имело место в «демократические» периоды в Афинах, посредством жребия. Даже в абсолютистском государстве власть осуществляется не одним единственным лицом, но группой лиц, которая составляет правящий слой (в терминологии И. Л. Солоневича, И. А. Ильина и евразийцев) или правящую элиту (в терминологии Г. Моска и ряда других авторов). Но помимо добровольного признания, имеются также примеры принудительного обеспечения народного подчинения. Так, в эпоху Великого переселения народов значительные массы населения романизированных областей оказались под властью германцев. И если на некоторых территориях варваров расселяли римские императоры, то другие были приобретены захватническим способом. Интересно, что во многом силовым путем тот же Рим подчинил себе утерянные потом земли. Их население требовалось привести к покорности различными средствами. Позже уже потомки варваров-захватчиков вынуждены были уступить силу оружия: вестготы (как и романизированное население) подчинились арабскому завоеванию, лангобарды – франкам, а жители Балкан – болгарской, турецкой или венгерской власти. Единственное, что общего имеется у всех указанных случаев – готовность подчиняться правящему слою. Последний играет роль организатора, формирует состав управленцев и т. д., без чего государство невозможно. Следовательно, можно говорить о том, что был прав Н. Н. Алексеев, видя в государстве сложное отношение

«между личностями и между социальными группами». Действительно, государство есть скорее результат признания народом правящего слоя, подчинения (добровольного или принудительного) его власти, т. е. отношение, содержанием которого является признание, легитимация правящего слоя. Структуру этого отношения можно определить следующим образом: 1) субъекты – народ и правящий слой; 2) объект – признание (легитимация) правящего слоя; 3) содержание – действия по осуществлению власти.

Таким образом, налоговый суверенитет возникает путем признания населением соответствующего правящего слоя. Это признание, с одной стороны, выражается в создании государственных органов (кто-то управляет, кто-то подчиняется), а с другой – в виде уплаты налога как материального подтверждения признания населением.

Изменение налогового суверенитета также возможно в случае проблем с признанием народом правящего слоя или подчинения правящего слоя другому государству. Иллюстрацией второму примеру могут служить участники Афинского морского союза: избираемые в своих полисах, правители отправляли денежные средства в столицу Аттики, подчинялись шедшим оттуда указаниям, предоставляли воинские контингенты и флот для обеспечения «союзной» силовой политики. Иллюстрацией второму примеру могут служить события на Донбассе. Неподчинение правящему слою привело к объявлению независимости народных республик. Вместе с тем особенности экономических связей и слабость налоговых органов не позволили республиканской власти обеспечить уплату налогов всеми субъектами хозяйствования. К сожалению, официальная статистика пока что отсутствует, но по результатам социологических опросов удалось установить, что в 2014 г. только 20 % крупных предприятий платили налоги в бюджеты народных республик. Остальные субъекты хозяйствования уплачивали на счета в отделениях кредит-

ных организаций, расположенных вне пределов народных республик. Вызвано это было в первую очередь тем, что крупные предприятия входили в производственные цепочки, часть которых располагалась за пределами народных республик. Напротив, подавляющее большинство мелких и средних предприятий, не участвующих в таких цепочках, платили налоги в республиканские бюджеты.

Это свидетельствует о том, что важным является не только политический аспект налогового суверенитета, выражающийся в признании населения, но также и экономический: ресурсов на обеспечение соблюдения налогового законодательства может просто не хватить. Кроме того, зачастую налоговые отношения не были урегулированы должным образом.

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

Конечно, можно говорить о необходимости применять различные экономические средства, которые позволили бы поднять доходы населения, а значит, и сумму уплачиваемых ими налогов. Наконец, можно изменять ставку налогообложения. Однако, во-первых, экономика не сводится только к набору налоговых или «рыночных» реформ. Во-вторых, изменения ставок и прочие механизмы хороши, но длительного и существенного эффекта дать они не могут. В какой-то момент снова потребуются поднимать ставки либо перекладывать их на широкие слои населения. Так, например, понижение подоходного налога в Соединенных Провинциях сопровождалось расширением перечня косвенных налогов и повышением их размера⁴. Что касается со-

временной России, то есть признаки того, что даже понижение ставки подоходного налога до тринадцати процентов с последовавшим небольшим увеличением поступлений себя исчерпало. Введение прогрессивной ставки, активно обсуждаемое, также может не дать эффекта наполненной казны: физические лица просто будут стремиться снизить налоговое бремя различными способами.

Кроме того, увеличение ставки может повлиять на настроения владельцев и руководства корпоративного сектора, что также повлечет и изменение поступлений от корпоративных налогов. Почувствовав, что «наступают тяжелые времена», владельцы бизнеса могут изменить место положения, в ряде случаев даже перебазировав производственные мощности или структуры по предоставлению услуг. Напротив, на владельцев и руководство компаний можно также влиять различными средствами, не связанными с уменьшением ставок, для роста размера налоговых отчислений.

Подобное воздействие должно быть направлено, в первую очередь, на формирование налогового патриотизма. До настоящего времени единого понимания того, что включать в это понятие, не сложилось. Так, Я. Ю. Глуховски связывает налоговый патриотизм с тем, что налогоплательщик ставит благо своей страны «выше собственных интересов», с бескорыстным поведением «ради общего благополучия»⁵. По нашему мнению, налоговый патриотизм можно считать готовностью нести соответствующее налоговое бремя для поддержки своего государства. Отсутствие такого желания или индифферентное отношение к наполнению бюджета страны следовало бы назвать налоговым космополитизмом. Человек, налогового патриотизма лишенный, сочтет возможным поменять место жительства и гражданство для того, чтобы уменьшить свое налоговое бремя. Другие же лица, не имеющие возможности смены гражданства, предпочитают, условно говоря, «внутреннюю эмиграцию», т. е. будут всеми возможными

способами уклоняться от уплаты налогов или минимизировать размер отчислений.

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

Подобные действия могут свидетельствовать, в том числе, о недостатке налогового патриотизма. Но имеется ли возможность сформировать налоговый патриотизм и противодействовать налоговому космополитизму? Я. Ю. Глуховски полагает, что единственный способ⁶ сформировать налоговый патриотизм – «создать более благоприятную и стабильную налоговую систему»⁷.

Мы уверены, что построение такой системы (исключительно позитивистский подход) не единственное средство, даже не самое главное. Чтобы найти иные, потребуется привлечь достижения современной теории права, в частности, коммуникативного правопонимания. Одной из важных его идей является большая роль легитимации, т. е. признания права. А она, в свою очередь, имеет связь с налоговым патриотизмом (какого характера эта связь, мы попытаемся показать в конце данной работы).

Норма права есть правило поведения, которое признается со стороны субъекта, а

значит, «фактическим» источником права является такой акт, который признан «всеобщим сообществом в качестве легитимного (правомерного) источника права»⁸.

Для государственного управления практически применимыми являются идеи коммуникативной теории права о необходимости легитимации нормативного акта как условия его реализации. Легитимность позитивного права можно определить как «признание позитивного субъектами права в качестве законных, принятие личностью, социальными группами и обществом в качестве правил поведения»⁹. Г. В. Мальцев оставил ценное замечание по поводу легитимации: он полагал, что государство для легитимации нового закона находит «более убедительное ценностное оправдание»¹⁰ нормативного акта. При этом исследователь полагал, что добиться легитимации очень сложно, хотя куда проще обеспечить просто общее согласие граждан по поводу одобрения действующих норм¹¹. Нам представляется, что вносить подобные различия неправильно. Нельзя одно явление, т. е. признание текста закона обязательным, принимать за два разных, так как легитимность (результат признания) и есть указанное Мальцевым «общее согласие», одобрение народом соответствующего нормативного текста.

Практически важной идеей является как раз необходимость легитимации, признания права. Далеко не всегда граждане могут следовать даже хорошо составленному нормативному акту: его просто не будут считать источником права. К сожалению, указанное обстоятельство забывается исследователями действующего законодательства, использующими только позитивистский подход. Коммуникативный подход дает возможность оценить нормативный акт с точки зрения возможности его признания¹². Правда, необходимо учитывать множество аспектов, особенно культурный и психологический. Но, как и в случае с культурологией налогового права¹³, вполне возможно обеспечить систему государственного воздействия для легитима-

ции: работа через средства массовой информации (телеканалы, интернет-площадки), изложение акта понятным языком и т. д.

Как нам представляется, необходимо избрать следующую стратегию легитимации налогового права.

Важнейшим показателем ее успешности следует считать собираемость налогов¹⁴. Продолжающийся экономический кризис, по-видимому, не позволит серьезным образом повысить доходы населения, а значит, сумма налогов, которые могут быть собраны в течение следующих пяти или десяти лет, сохранится на одном уровне. Повышение этого уровня и будет свидетельствовать, в том числе, об успешности стратегии налоговой легитимации.

Признание налогового права должно быть связано с признанием необходимости уплаты налогов. А значит, реализация стратегии должна фокусироваться на формировании знаний населения о роли налогов и понимании их значения. Не требуется работать над повышением налогового патриотизма всех и каждого: достаточно выработать его у лиц, чье мнение играет важную роль, или обеспечить появление таких лиц, одновременно признающих важность налогового права и влияющих на умы.

Набор точек влияния на появление таких лиц достаточно узок. Это:

- 1) официальные средства массовой информации: телеканалы, а более всего новостные блоки, но также различные ток-шоу, радио и т. д.;
- 2) неофициальные (в действительности или просто воспринимаемые таковыми) средства массовой информации: блоги, заметки на различных сайтах;
- 3) киноиндустрия;
- 4) игровая индустрия;
- 5) система образования;
- 6) литература.

Под литературой мы понимаем не только художественную, но также и научную: здесь важнее не жанр или направление, но

сам факт выраженности в форме текстового произведения (в широком смысле, будь то статья, рассказ, монография, эпос). Надо сказать, что шестой сегмент вполне связан со всеми вышеперечисленными: писатель может быть и сценаристом (пишущим сценарии для кино- и игровой индустрии), и публицистом, и телеведущим, и работником высших учебных заведений, и маститым исследователем (тому есть множество примеров, особенно ярких в последние годы).

Приведенный перечень вполне дает понять, что ключевую роль в этих точках играют отдельные люди, способные формировать общественное мнение. Следовательно, эти люди, заинтересованные в легитимации налогового права, будут транслировать, т. е. распространять, знания о важности налогов, вслед за знанием придет понимание, а потом – убеждение. Помимо уплаты налогов, это позволит также снизить число налоговых правонарушений и т. д.

Другой вопрос, как стимулировать подобных лиц, распространяющих информацию. Как представляется, может быть избран набор как материальных (гранты), так и нематериальных (конкурсы, почетные награды, возможность общения с популярными политиками и т. д., что повышает мнение о важности самого лица) стимулов. Так как подобные средства будут частью государственной программы как нормативного акта и окажутся направлены на правовой эффект, то можно полагать, что эти средства являются правовыми. Их следовало бы включить в перечень средств правового воздействия, так как прямого эффекта они не дают, но зато косвенное их значение сложно переоценить.

Надо также обратить внимание на то, что налоговый патриотизм, а значит, и налоговая легитимация, связаны не только с уплатой налогов, но также и с рядом других юридически значимых действий. К таковым можно отнести народное представительство, т. е. деятельность в качестве депутата представительного органа власти.

Так, например, Государственная Дума Российской империи долгое время не принимала закон о подоходном налоге. Потребность в последнем все более возрастала по той причине, что почти 20 % доходной части имперского бюджета исчезла с введением «сухого закона» в 1914 г.: доходы от винной монополии были ликвидированы. Требовалось удовлетворить потребность воюющей страны в финансовых средствах. В соответствии с Положением о государственном подоходном налоге, под обложение попадали лица с доходом свыше восьмиста пятидесяти рублей¹⁵. Тем самым большинство депутатов Государственной Думы становились потенциальными плательщиками. Нежелание принять такое финансовое бремя привело к тому, что закон о подоходном налоге был принят под давлением правительства только в 1916 г. Введение налога назначили на весну 1917 г. Февральская революция фактически отменила данный налог: он так и не вступил в силу. Самое активное участие в революционных событиях приняли депутаты Государственной Думы и те круги, что становились плательщиками данного налога. И хотя именно они критиковали государство за неудачи (возникшие в том числе из-за нехватки финансовых ресурсов), нести налоговое бремя эти лица отказывались. На примере данных событий мы видим, что непонятая налоговая обязанность может привести к ослаблению и даже крушению государства.

В этой связи совершенно прав Д. Н. Шипов, полагавший, что «лица и классы общества, в руках которых при существующем социальном строе сосредотачиваются более или менее крупные средства, не могут не признавать нравственной своей обязанности уделять часть своих избытков на удовлетворение потребностей значительной массы населения»¹⁶.

Однако в случае с историей принятия закона о подоходном налоге народные представители оказались отнюдь не на высоте своего положения. Избегая возложения налогового

бремени (сравнительно небольшого, кстати), постоянно отодвигая принятие закона, они навредили как государству, населению, так и самим себе: большинство депутатов Государственной Думы потеряли не только свои кресла, но были вынуждены покинуть Родину в годы Гражданской войны либо вовсе лишились жизни (некоторые – в первые же дни Октябрьской революции).

Мы видим, что отсутствие достаточного уровня налогового патриотизма имело негативные последствия: лица, его лишенные, повредили и стране, и себе. Пример с подоходным налогом, закон о котором так и не заработал в годы Первой мировой, может служить хорошим примером вреда от недостаточного уровня налогового патриотизма и недостаточной легитимации налогового права. Кроме того, он также может служить одним из сюжетов, которые следовало бы включить в государственную программу по развитию налогового патриотизма.

Наконец, требуется определить связь налогового патриотизма и легитимации налогового права. Ведя речь о формировании знания о налогах и их роли, мы, в сущности, определяли источник легитимации. Убеждения человека в необходимости соответствующего закона обычно из небытия не появляются. Это результат полученного знания и воз-

никшего на его основании мнения. Результатом же признания (легитимации) налогового права следует считать появление налогового патриотизма. Таково, следовательно, соотношение легитимации и налогового патриотизма: последний есть результат легитимации налогового права потенциальными плательщиками налогов.

Проведенное в работе исследование позволяет прийти к следующим выводам:

– источником налогового патриотизма следует считать легитимацию налогового права;

– налоговый патриотизм есть готовность нести соответствующее налоговое бремя для поддержки своего государства. Явлением, обратным налоговому патриотизму, является налоговый космополитизм, т. е. желание избежать налогообложения, в том числе путем смены места жительства, ценою отказа от поддержки государства денежными ресурсами;

– в основу налоговой легитимации следует положить не только и не столько простое и понятное налоговое законодательство, сколько государственную стратегию формирования знаний, а значит, и убеждений в необходимости платить налоги, в ценности каждого налога для осуществления государством своих функций.

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

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

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

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

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

⁶ По крайней мере, это следует из выводов в статье самого исследователя.

⁷ Глуховски Я. Ю. Указ. соч. С. 195.

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

⁹ Денисенко В. В. Легитимность как характеристика сущности права. М., 2014. С. 15.

¹⁰ Мальцев Г. В. Социальные основания права. М., 2007. С. 766.

¹¹ См.: Там же. С. 767.

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

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

¹⁴ См.: Якушев А. О. Эффективность действия норм общей части налогового прав : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003.

¹⁵ См.: Тропская С. С. Правовой статус налогоплательщика – физического лица. М., 2009. С. 18.

¹⁶ Шипов Д. Н. Воспоминания и думы о пережитом. М., 2007. С. 60–61.

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. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

КАТЕГОРИЯ «ТРАДИЦИЯ» В НАУКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Статья посвящена категории «традиция» в науке конституционного права, приведены примеры использования категории «традиция» в конституционном законодательстве, судебных решениях, программах политических партий, а также показаны некоторые возможности работы с темой традиции при преподавании конституционного права как учебной дисциплины.

К л ю ч е в ы е с л о в а: традиция, ценности, юридическое образование, конституционное право.

CATEGORY "TRADITION" IN THE SCIENCE OF CONSTITUTIONAL LAW

The article is devoted to the category "tradition" in the science of constitutional law, provides examples of the use of the category "tradition" in constitutional legislation, judicial decisions, programs of political parties, and also shows some opportunities to work with the theme of tradition in the teaching of constitutional law as an academic discipline.

К e y w o r d s: tradition, values, legal education, constitutional law.

Поступила в редакцию 14 февраля 2020 г.

В 2019 г. Президент Российской Федерации в послании Федеральному Собранию Российской Федерации подчеркнул необходимость «сохранить Россию как цивилизацию, основанную на собственной идентичности на многовековых традициях, на культуре наших народов, ценностях и наших традициях»¹.

В энциклопедических источниках традиция (от лат. *traditio* – передача, придание) определяется как универсальная форма фиксации, закрепления и избирательного сохранения тех или иных элементов социокультурного опыта, а также универсальный механизм его передачи, обеспечивающий устойчивую историко-генетическую преемственность в социокультурных процессах².

Потребность изучить и показать место и роль категории «традиция» в науке конституционного права России вызвана следующими обстоятельствами.

Во-первых, углубление представлений о конституционно-правовом регулировании духовной сферы жизни общества в ситуации отхода от либерального взгляда о саморегулировании духовной сферы.

Во-вторых, важность восприятия духовной сферы жизни общества как объекта различных функций государства, его субъектов и муниципальных образований.

В-третьих, возрастание интереса к исследованиям взаимовлияний конституционных моделей, функционирующих в разных культурах (западной и восточной, европейской и неевропейской).

© Сазонникова Е. В., 2020

В-четвертых, необходимость сохранения гуманитарной составляющей конституционно-правовой науки и образования в условиях явной ориентации на технологические элементы (формирование экспертных, правотворческих, правозащитных компетенций) в профессиональной деятельности юристов.

В конституционном законодательстве Российской Федерации и ее субъектов, посланиях Президента Российской Федерации, решениях Конституционного Суда Российской Федерации, посланиях Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также в программах политических партий закреплены такие виды традиций, как «местные», «исторические», «интернациональные», «отечественные», «культурные», «духовные», «этнические», «национальные», «городские», «традиции употребления топонимов», «нравственные», «многовековые», «лучшие», «советские», «традиционные семейные ценности», «вековые», «казачьи», «развитые», «сложившиеся», «правовые». Очевидно, что в каждом случае речь идет о разных социокультурных процессах, но объединяет их то, что все они связаны с воздействием на правовую действительность общества и государства, и в частности, на конституционно-правовые явления и процессы.

1. В отечественных конституциях 1918, 1925, 1937, 1978 гг. категория «традиция» отсутствовала. Отчасти это можно объяснить тем, что правовое регулирование общественных отношений не достигло в тот период уровня, достаточного для всестороннего конституционного закрепления духовных основ жизнедеятельности общества.

В Конституции РСФСР 1978 г. была закреплена забота государства «об охране, приумножении и широком использовании духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания советских людей, повышения их культурного уровня» (ст. 27). Другими словами, традиции можно было рассматривать как духовные ценности в контексте соци-

ального развития и культуры, следовательно, как предмет особой государственной заботы.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. слово «традиции» употребляется один раз в связи с конституционным регулированием местного самоуправления (ст. 131); закрепляется учет исторических и местных традиций при осуществлении местного самоуправления. Это юридико-техническое решение значительно сузило значение традиции как объекта конституционного регулирования, ведь традиционные начала учитываются не только в организации и деятельности местного самоуправления, традиции важны в целом для всего устройства современного отечественного государства и права.

2. В науке конституционного права тема традиций привлекает большое внимание ученых и активно исследуется. Не ставя цели перечислить все возможные варианты, отметим некоторые.

Во-первых, всесторонне раскрыта проблематика формирования и развития конституционной традиции и ее распространения в российском обществе³.

Во-вторых, в содержании принципа преемственности при разработке и реформировании конституции государства и учредительных актов его субъектов многими учеными выделяется уважение национальных традиций⁴. В теории конституции, опираясь на междисциплинарный подход, выявляется ее ценностно-смысловой потенциал, который «демонстрирует по сути искания общества и государства относительно природы разумного, мирного и целесообразного существования»⁵.

В-третьих, определены понятие и содержание исторических и местных традиций в организации местного самоуправления применительно к России⁶.

Тема «традиции» в науке конституционного права многообразна и не сводима к трудам, где есть слово «традиция», она исследуется и в трудах, посвященных проблематике конституционных ценностей, нравственности, патриотизма и т. д.

В тематической оппозиции⁷ категории «традиция» в науке находится категория «новация», поэтому проблематика соотношения уже сложившихся практик и внедрения нового в конституционное право как отрасль и науку является предметом дискуссий, споров, рассуждений, столкновения мнений.

3. Следование традициям выступает одним из ориентиров конституционно-правового регулирования общественных отношений. Вот лишь некоторые законодательные решения.

Во-первых, в Декларации СНД РСФСР от 12 ноября 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»⁸ закреплено, что традиции составляют одну из основ государственности республики: «Суверенитет РСФСР – естественное и необходимое условие существования государственности России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции».

Во-вторых, исходя из традиций народов России хранить и беречь память о защитниках Родины, тех, кто отдал свои жизни в борьбе за ее свободу и независимость, законодательно установлены способы увековечения победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.⁹

В-третьих, в тексте присяги как торжественной клятвы, произносимой при приобретении гражданства Российской Федерации, есть обещание «быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции»¹⁰; общность традиций является одной из составляющих самобытности при самоидентификации лиц как соотечественников¹¹.

В-четвертых, в отношении коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации установлены правовые основы образования, охраны и использования территорий их традиционного природопользования и традиционного образа жизни¹².

В-пятых, в субъектах Российской Федерации наименование законодательного

(представительного) органа государственной власти, наименование должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), а также наименование высшего исполнительного органа государственной власти устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации¹³.

В-шестых, наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций¹⁴.

В-седьмых, наименование Общественной палаты субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации¹⁵.

В-восьмых, принципом национально-культурной автономии в России является уважение языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей¹⁶.

4. Упоминание о сохранении, уважении и об учете традиций можно встретить в программах многих политических партий. Но есть единичные примеры, когда партийные программные установки сформулированы на уровне вклада в науку конституционного права. Например, в программе политической партии «Российский общенародный союз» отмечены ценности, стоящие, по мысли разработчиков программы, «не ниже прав человека», одна из ценностей – «право жить в соответствии с традицией». «Право жить в соответствии с вековой национальной и религиозной традицией своего народа» заключается в том, что «каждый человек должен иметь право любить историю своего народа, чтить свои традиции и поклоняться своим святыням»¹⁷.

5. Конституционный Суд Российской Федерации часто обращается к категории «традиция» в своих решениях. Так, орган конституционного контроля констатирует или оценивает как «традиционное», «традиционные» (ниже приведены несколько примеров):

- формы реализации конституционного права (например, права на свободу объединения)¹⁸;

- способы осуществления функций Верховным Судом Российской Федерации¹⁹;

- восприятие тех или иных ценностей (семьи, материнства, детства²⁰);

- отнесение к сфере законодательного регулирования утверждения бюджета, установления состава доходов и расходов бюджета²¹.

В заключение важно подчеркнуть, что тема традиции всегда занимала особое место в конституционно-правовой науке. Традиционные основания конституционного права и конституционное право как регулятор общественных отношений, складывающихся в связи с сохранением, уважением и учетом традиций, – два взаимосвязанных направления соответствующих исследований.

¹ См.: Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. // Рос. газета. 2019. 21 февр.

² См.: Традиция // Новейший философский словарь. URL: <https://gufo.me/dict/philosophy>

³ См.: Арановский К. В. Конституционная традиция и ее распространение в российском обществе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2004.

⁴ См. например: Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 17.

⁵ Попов Е. А. Культуроцентричность как фактор преодоления «матричности» современного права // Социология в современном мире : наука, образование, творчество. 2014. № 6. С. 139.

⁶ См.: Милосердов А. С. Учет исторических и иных местных традиций как принцип в системе организации местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

⁷ Дж. Холтон ввел понятие «тематической оппозиции», когда для каждой темы в науке существует альтернативная тема. См. об этом: Холтон Дж. Тематический анализ науки (пер. с англ.). М., 1981.

⁸ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

⁹ См.: Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ // Рос. газета. 1995. 24 мая.

¹⁰ О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ. Ч. 1 ст. 11.1 // Рос. газета 2002. 5 июня.

¹¹ См. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ. Ст. 2 // Рос. газета. 1999. 1 июня.

¹² См.: О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ // Рос. газета. 2001. 11 мая.

¹³ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Ч. 2 ст. 4, ст. 18, ч. 3 ст. 20 // Рос. газета. 1999. 19 окт.

¹⁴ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Ч. 3 ст. 34 // Рос. газета. 2003. 2003. 8 окт.

¹⁵ См.: Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации : федер. закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ Ч. 4 ст. 1 // Рос. газета. 2016. 28 июня.

¹⁶ См.: О национально-культурной автономии : федер. закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ. Ст. 2 // Рос. газета. 1996. 25 июня.

¹⁷ Программа политической партии «Российский общенародный союз». URL: <https://vsezaros.ru/about/programma-partii.html>

¹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П // Рос. газета. 2014. 18 апр.

¹⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П // Рос. газета. 2015. 12 апр.

²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 января 2014 г. № 1-П // Рос. газета. 2014. 19 февр.

²¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П // Рос. газета. 2007. 30 марта.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Сазонникова Е. В., доктор юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципаль-
ного права

Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences, Associ-
ate Professor of Constitutional and Municipal Law De-
partment

E-mail: sazon75@mail.ru

E-mail: sazon75@mail.ru

УДК 342.417

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

**ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)**

В статье исследуются вопросы государственной политики в сфере поддержки предпринимательства в России и ее регионах. Анализируются формы взаимодействия органов публичной власти и предпринимательских структур в Воронежской области на современном этапе.

К л ю ч е в ы е с л о в а: взаимодействие власти и бизнеса, бизнес-сообщество, баланс публичных и частных интересов в экономической сфере.

**FORMS OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND
BUSINESS IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN
FEDERATION (ON THE EXAMPLE OF THE VORONEZH REGION)**

The article explores issues of state policy in the field of entrepreneurship support in Russia and its regions. The forms of interaction between public authorities and business entities in the Voronezh region at the present stage are analyzed.

K e y w o r d s: interaction of government and business, business community, balance of public and private interests in the economic sphere.

Поступила в редакцию 25 февраля 2020 г.

Одной из движущих сил экономики является частный бизнес. Задача государства – оказать помощь и поддержку в создании благоприятного климата его деятельности и стратегии развития. Защита предпринимательства имеет важное значение для обеспечения национальной, экономической безопасности как страны в целом, так и отдельных ее регионов. Нигде в современном мире предпринимательство не может развиваться

без активного участия и поддержки государства. Во всех индустриально развитых странах государственно-правовое регулирование в тех или иных формах и масштабах является важнейшим элементом рыночной экономики. При этом формы государственного воздействия на экономику различны в зависимости от исторических традиций страны, условий развития экономических процессов, национального характера населения.

Во времена СССР сама возможность сотрудничества государства и бизнеса пред-

© Бондарева Е. А., 2020

ставлялась невозможной ввиду полного отсутствия в структуре экономики страны частного предпринимательства и института частной собственности в целом, а регулирующую роль экономических отношений единолично выполняло государство.

После распада СССР и начала рыночных преобразований в Российской Федерации наметилась противоположная тенденция – освобождение экономики страны от чрезмерного государственного вмешательства, и вопросы взаимодействия указанных субъектов получили достаточно обширную правовую регламентацию.

Цели, которыми руководствуется государство при регулировании предпринимательской деятельности, можно представить следующим образом:

1) обеспечение организационно-правовых основ предпринимательской деятельности;

2) формирование правовых условий функционирования рыночного механизма хозяйствования и условий свободного предпринимательства;

3) осуществление контроля за соблюдением законодательства различных уровней субъектами предпринимательской деятельности;

4) обеспечение условий для стабильного участия предпринимателей в реализации социальной, экологической, культурной и иных функций государства;

5) развитие предпринимательской инфраструктуры (транспорта, кредитной и страховой систем, телекоммуникаций и связи и т. п.).

В последнее время все больше говорится о необходимости развития малого предпринимательства, которое будет способствовать не только решению социальных проблем, но и послужит основой для экономического подъема страны.

Выступая на съездах и конференциях, предприниматели продолжают обращать внимание органов власти на то, что препят-

ствует развитию малого бизнеса, требуя незамедлительно принять эффективные меры. А представители различных уровней власти выражают понимание и готовность направить усилия на решение существующих проблем предпринимательства, принимая специальные программы, совершенствуя законодательство и находя ресурсы для его государственной поддержки.

Несмотря на различные действия со стороны государства в области налаживания диалога между органами публичной власти и предпринимательскими структурами, не создана целостная и эффективная система государственного регулирования и поддержки предпринимательской деятельности.

Как результат, стимулирование хозяйственной инициативы граждан не стало пока основой государственной экономической политики, ориентиром для деятельности органов публичной власти различных уровней. Рассогласованность в экономической политике приводит к тому, что в системе целевых установок государственного регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений интересы поддержки малого бизнеса вступают в противоречие с задачами достижения оптимальных макроэкономических показателей, фискальными механизмами накопления бюджета. В таких условиях эффективность мер по государственной поддержке малого предпринимательства если и не сводится к нулю, то резко отрицательно сказывается на формировании делового климата по другим направлениям государственного регулирования (налогового, лицензионного, таможенного, миграционного), а также коррупции чиновников.

С одной стороны, государство осуществляет финансовую поддержку субъектов малого предпринимательства за счет бюджетных средств, с другой – ужесточает систему налогообложения в целом, что сокращает собственные ресурсы предприятий.

С определенной долей уверенности можно констатировать, что в России появился тот

самый «средний класс», который, по словам известного русского экономиста М. И. Туган-Барановского, «играет роль социального масла, которое смягчает и притупляет противоречия социальных процессов, заражая своим духом и своим мирозерцанием, своей любовью к собственности и порядку нижестоящие трудящиеся классы»¹, является одной из основ стабильного отечественного общества. Но в то же время, несмотря на имеющиеся позитивные тенденции развития, малое предпринимательство находится в положении крайне неустойчивого равновесия с высокой степенью неопределенности ближайших перспектив своего развития, что объясняется противоречивостью сложившейся ситуации. С одной стороны, малый бизнес располагает огромным потенциалом, который позволяет ему сделать решительный рывок вперед, с другой – на каждом шагу он сталкивается с препятствиями, которые гасят эти внутренние импульсы к росту.

В настоящее время отсутствует баланс между формированием благоприятных условий деятельности хозяйствующих субъектов и защитой прав потребителей, общества. Это связано с существующим дублированием функций между различными ведомствами, огромным количеством предъявляемых к предпринимателям требований, отсутствием обоснованных подходов к определению оптимального уровня государственного вмешательства в экономику, злоупотреблениями отдельных должностных лиц. Указанные обстоятельства приводят к избыточному государственному давлению на предпринимателей, неэффективное государственное регулирование не обеспечивает безопасность производимых предпринимателями продукции и услуг, но увеличивает издержки частного бизнеса, снижая его конкурентоспособность.

В последние годы в условиях повышенного политического и экономического давления извне наше государство ставит перед собой амбициозные цели по выводу эконо-

мики и уровня технологического развития до состояния конкурентоспособности с западными странами. Следует отметить, что цель становится особенно нелегкой, учитывая уже имеющийся набор проверенных на практике инструментов в действующем законодательстве этих государств. Одной из составляющих проведения успешных реформ является качественное улучшение взаимоотношений бизнеса и власти в стране.

Специалисты PwC и аналитического центра Национального агентства финансовых исследований (НАФИ) выяснили мнение свыше тысячи руководителей крупного, среднего и малого бизнеса о положении дел в российской экономике и перспективах развития страны до 2024 г.: 60 % бизнесменов заявили, что «скорее не доверяют» и «совершенно не доверяют» действиям правительства с точки зрения учета интересов бизнеса. Внутри самого бизнес-сообщества уровень доверия друг к другу также невысок. Каждый второй охарактеризовал его как «скорее низкий», почти каждый пятый – как «очень низкий». Кроме того, 67 % заявили о недоверии общества к бизнесу².

Согласно данным международной аудиторско-консалтинговой сети FinExpertiza, в 2019 г. в стране открылось 264,6 тысячи новых компаний (без учета государственных и муниципальных предприятий), а закрылось почти 611,8 тысячи. То есть на одно новое предприятие пришлось 2,3 выживших. Для сравнения три года назад, в 2017-м, это было 359,4 и 510,7 тысячи соответственно. В FinExpertiza подчеркивают: диспропорция в пользу «умерших» предприятий планомерно росла последние годы. Но, пожалуй, самое тревожное, что закрываются не какие-нибудь новички, а те субъекты предпринимательской деятельности, которые работали более трех лет: с рынка исчезли свыше 48 тысяч компаний, работавших от 5 лет и более, 64,7 тысячи 4-летних компаний, 85,7 тысячи 3-летних... Получается, что в России от закрытия не застрахован никто³.

В условиях кризиса и снижения потребительского спроса малые и средние фирмы разоряются и закрываются, пытаются снизить налоговые издержки, переводя сотрудников на «серые зарплаты», дробятся, перерегистрируются. Чем выше неопределенность в экономике и выше риски, тем ниже доверие государству, тем короче горизонт планирования. Малые и средние предприятия наиболее уязвимы, так как у них мало активов, необученный персонал (если вообще есть), и они первыми попадают под удар, когда экономика перестает расти или переживает кризис. Эксперты сегодня все чаще обращают внимание на главную тенденцию последних лет – пресловутое огосударствление экономики. Еще в 2016 г. Федеральная антимонопольная служба отмечала: вклад государства и госкомпаний в экономику страны составляет 70 процентов!⁴

Указанные выше обстоятельства наряду с другими поставили перед государством необходимость сделать определенные шаги в рассматриваемой сфере.

В соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁵ Минэкономразвития был разработан паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», включающий в себя пять федеральных проектов:

1) улучшение условий предпринимательской деятельности;

2) расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию;

3) акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства;

4) создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации;

5) популяризация предпринимательства.

Например, в рамках первого проекта одним из основных мероприятий выделя-

ется законодательное закрепление понятия «социальное предпринимательство» в целях предоставления этой категории предпринимателей особых мер поддержки.

Проект «Популяризация предпринимательства» направлен на повышение привлекательности предпринимательства и стимулирование интереса различных групп граждан к бизнесу и призван решить три ключевые задачи: создание положительного образа предпринимателя, выявление людей, склонных к ведению бизнеса, и их активное вовлечение в предпринимательскую деятельность.

В конце декабря 2019 г. в Воронеже в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» был открыт центр «Мой бизнес», где будет оказываться системная поддержка предпринимателям региона.

Под крышей центра размещена широкая сеть организаций, образующих инфраструктуру поддержки бизнеса: Центры поддержки предпринимательства области, координации поддержки экспортно-ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства региона, микрокредитная компания «Фонд развития предпринимательства Воронежской области», гарантийный фонд области, а также центр оказания услуг МФЦ для бизнеса. Всего будет оказываться более 200 услуг – как начинающим, так и опытным предпринимателям.

На открытии центра глава региона А. В. Гусев отметил: «Мы стремимся не только решать сложности предпринимательства, но и популяризировать его, вовлечь в него как можно больше людей. В центре сосредоточены представительства практически всех организаций, ориентированных на улучшение делового климата. Это то место, куда можно прийти за консультацией и получить поддержку. Мы будем строить работу таким образом, чтобы представители бизнеса знали о наших следующих шагах для усиления мер государственной поддержки»⁶.

Целевыми показателями и задачами рассматриваемого национального проекта продекларированы следующие:

- увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей до 25 млн человек к концу 2024 г.;

- увеличение доли малого и среднего предпринимательства в ВВП до 32,5 % к концу 2024 г.;

- увеличение доли экспорта субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта до 10 % к концу 2024 г.

В декабре 2019 г. в ежегодном Послании Президента к Федеральному Собранию В. В. Путин отметил: «Для того чтобы выйти на высокие темпы роста, также нужно решить системные проблемы в экономике. Выделю здесь четыре приоритета.

Первое – это опережающий темп роста производительности труда, прежде всего на основе новых технологий и цифровизации, формирование конкурентоспособных отраслей и как результат – увеличение несырьевого экспорта более чем в полтора раза за шесть лет.

Второе – это улучшение делового климата и качества национальной юрисдикции, чтобы никто не уехал в другие юрисдикции за границу, чтобы у нас все было надежно и работало как часы. Рост объема инвестиций уже в 2020 г. должен увеличиться на 6–7 %. Достижение такого уровня станет одним из ключевых критериев оценки работы Правительства.

Третье – снятие инфраструктурных ограничений для развития экономики, для раскрытия потенциала наших регионов.

И четвертое – подготовка современных кадров, разумеется, создание мощной научно-технологической базы»⁷.

Характер взаимодействия государственной власти и бизнеса на территории отдельного взятого субъекта имеет особое значение в

силу ключевого значения экономической составляющей в формировании уровня жизни в регионе.

Мировая практика обладает достаточным количеством примеров различных форм взаимодействия бизнеса и власти. В регионах нашей страны есть наработки и весьма успешные инструменты построения диалоговых площадок для прямого общения бизнеса и власти.

В качестве элементов взаимодействия власти и бизнеса на уровне субъекта федерации можно выделить следующие.

1. *Субъекты взаимодействия* – органы государственной власти как законодательной, так и исполнительной ветвей, с одной стороны, и хозяйствующие субъекты, в том числе представители малого и среднего бизнеса, их объединения и союзы – с другой.

Сегодня, например, организационное, правовое и иное взаимодействие Воронежской областной Думы с предпринимательским сообществом осуществляется на трех основных платформах.

Во-первых, Комитет по предпринимательству и туризму, в задачи которого входит формирование законодательства области, в том числе по рассматриваемому вопросу. Подобная форма деятельности должна быть направлена на становление и развитие благоприятного экономического климата, создание непротиворечивого и рыночно ориентированного законодательства играет огромную роль для развития предпринимательства в регионе.

Во-вторых, при Комитете действует Общественный консультативный Совет по развитию предпринимательства и туризма, который координирует действия органов государственной власти и бизнесменов по созданию благоприятных условий для реализации предпринимательского потенциала. Бесспорно, деятельность таких участников должна быть согласованной, ориентированной не только на интересы государства и бизнес-общества, но и общества в целом.

В-третьих, орган законодательной власти взаимодействует с Торгово-промышленной палатой Воронежской области (далее по тексту ТПП ВО), которая играет особую роль в развитии предпринимательства и наделена правом законодательной инициативы в региональном парламенте⁸. Именно некоммерческое объединение предпринимателей – это та организация, которая может плодотворно влиять на развитие рыночной экономики в регионе. Кроме того, ТПП ВО – тот орган, который способен эффективно представлять и защищать интересы бизнес-сообщества.

Функцию взаимодействия со стороны органов исполнительной власти в Воронежской области в первую очередь выполняет департамент предпринимательства и торговли Воронежской области⁹, реализующий государственную политику в сфере государственного регулирования торговой деятельности, развития малого и среднего предпринимательства, потребительского рынка и туризма.

Кроме того, функцию взаимодействия осуществляют иные департаменты Правительства Воронежской области. Например, департамент имущественных и земельных отношений¹⁰ предоставляет имущество и земельные участки субъектам малого и среднего предпринимательства по Воронежской области по меньшей ставке арендной платы и ведет реестры имущества и земельных участков, которые предоставляются таким категориям предпринимателей. Все департаменты выполняют задачи и функции, которые указаны в положениях департамента, а также в целевых программах.

2. Цели взаимодействия. В 2018 г. на Пленарном заседании V Воронежского форума предпринимателей, посвященном теме «Бизнес и власть. Откровенный разговор» Председатель Воронежской областной Думы В. Нетесов достаточно четко их сформулировал: «У власти, бизнеса и общества общие цели: повышение качества жизни населения, развитие человеческого капитала, улучшение инвестиционного климата, поддержка

предпринимательства как одной из главных движущих сил динамичного развития экономики и социальной сферы. В результате конструктивного взаимодействия губернатора и правительства Воронежской области, Воронежской областной Думы, предпринимательского сообщества создана необходимая нормативная правовая база, которая постоянно совершенствуется в соответствии с требованиями времени»¹¹.

3. Конкретные способы и формы взаимодействия.

Говоря о конкретных способах взаимодействия, следует начать с правовой основы, на которую опирается реализация того или иного конкретного способа взаимодействия.

Прежде всего следует отметить базовые региональные акты в этой сфере:

– Закон Воронежской области от 12 марта 2008 г. № 4-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Воронежской области»¹². В рамках указанного акта регламентируется оказание на территории Воронежской области государственной поддержки, которая включает в себя финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку таких субъектов и организаций, поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, поддержку в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества, поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность, а также иные формы поддержки в соответствии с действующим законодательством;

– Закон Воронежской области «О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года». В рамках указанного закона предлагаются различные меры государственного воздействия в различных сферах¹³.

Сегодня наряду с традиционными формами такого взаимодействия (заключение договоров, контрактов, соглашений о разделе продукции, предоставление субсидий, создание государственных корпораций и т. д.), появляются достаточно новые для нашего государства «каналы» сотрудничества. Например, институт бизнес-омбудсмена¹⁴, деятельность саморегулируемых организаций, которые можно встретить в тех сферах, где еще несколько лет назад замена лицензирования саморегулированием не представлялась возможной. В то же время расширение применения государством саморегулирования как одного из методов управления требует постоянного анализа и совершенствования законодательного регулирования, особенно в тех сферах общественных отношений, в которых членство в саморегулируемых организациях носит обязательный характер. Так, членство в саморегулируемой организации является обязательным для осуществления деятельности арбитражного управляющего, оценщика, аудитора, для проведения энергетического обследования, теплоснабжения, в сфере градостроительства (инженерные изыскания, подготовка проектной документации, строительство), кредитной кооперации, ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

Переход к информационному обществу также накладывает отпечаток на процесс трансформации, появление новых площадок взаимодействия власти и бизнеса: федеральная и региональные общественные палаты, гражданская инициатива, в том числе Российская общественная инициатива, общественный контроль, правовая экспертиза, общественные советы при органах публичной власти.

Сегодня в стране активно формируются институты так называемой «электронной демократии», предполагающие повышение степени участия граждан и их объединений в жизни общества и государства с использованием информационно-коммуникационных технологий (обсуждение законопроектов, об-

щественный контроль, электронное голосование и др.).

Развитие системы социального партнерства должно осуществляться по различным направлениям, способствующим деловой поддержке власти, бизнеса, общества.

Без обсуждения с представителями различных общественных объединений, ассоциаций, бизнес-структур, экспертного сообщества не должно обходиться принятие сколько-нибудь значимого для муниципалитета, региона, государства в целом документа. Значительная часть стратегических документов (доктрин, концепций, программ и т. п.), принятых в последние годы, инициированы, разработаны и подготовлены с участием экспертного сообщества.

Большое значение для развития гражданских инициатив в демократическом обществе имеют бизнес-объединения, ассоциации, в которых участники объединены по принципу сходства интересов и целей. Российская Федерация по количеству формальных институтов, созданных для взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества, является одним из мировых лидеров, но наиболее «сильными игроками», основными партнерами государства при обсуждении различных сторон социально-экономической политики на сегодняшний день являются: Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Общероссийские общественные организации – Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «Деловая Россия», «Опора России».

Гражданские институты, взаимодействуя с органами публичной власти, государством, призваны выполнять довольно значимые задачи, среди которых на первый план выходит поддержание равновесия в обществе, обеспечение баланса публичных и частных интересов. Государство, взаимодействуя с различными представителями граждан, делового сообщества в целях развития доверия между властью и обществом передает свои функции различным диалог-площадкам.

В литературе отмечается, что «в условиях ограниченного предложения инвестиций и жесткой конкуренции между территориями за их привлечение региональные органы власти и власти органов местного самоуправления вынуждены применять максимально возможное количество инструментов обеспечения благоприятного инвестиционного климата. Именно инвестиционная политика должна являться важнейшим показателем эффективности работы региональных органов и органов местного самоуправления»¹⁵.

В экономике ряда развитых, а в последние десятилетия и развивающихся стран возникла особая форма взаимодействия бизнеса и власти. Речь идет о партнерстве государства и частного сектора, обозначаемого обычно термином Public-Private Partnership (PPP). В российской литературе принят термин «государственно-частное партнерство» (далее – ГЧП). ГЧП представляет собой институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий. Бурное развитие многообразных форм ГЧП во всех регионах мира, их широкое распространение в самых разных отраслях экономики позволяют трактовать эту форму взаимодействия государства и бизнеса как характерную черту современной смешанной экономики¹⁶.

Правовая регламентация данного института в нашем регионе, помимо федерального законодательства, осуществляется: Законом Воронежской области от 1 июня 2016 г. № 65-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере государственно-частного партнерства на территории Воронежской области», Законом Воронежской области от 8 июня 2012 г. № 67-ОЗ «Об инвестиционном фонде Воронежской области», Постановлением Правительства Воронежской области от 18 февраля

2011 г. № 117 «О Порядке принятия решений о заключении концессионных соглашений»¹⁷. В соответствии с Законом Воронежской области от 1 июня 2016 г. № 65-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере государственно-частного партнерства» Воронежская область может привлекать частный бизнес для реализации проектов, имеющих общественное значение регионального уровня: строительство дорог, социальных учреждений, благоустройство улиц и т. д. ГЧП выгодно обоим партнерам: и региону, и частному бизнесу. Область получает нужный ей объект, сооружение, частный же бизнес, получая заказы от государства, имеет возможность получения прибыли.

На сайте Департамента экономического развития Воронежской области размещен реестр заключенных соглашений о государственно-частном партнерстве, публичным партнером в которых является Воронежская область¹⁸. В указанном реестре числится только одно соглашение – соглашение о государственно-частном партнерстве от 4 июня 2018 г. № 1-2018 между Управлением физической культуры и спорта Воронежской области и ООО «ДОМАНИ ГРУПП» о строительстве спортивного кластера (основные спортивные сооружения проекта: ледовый дворец, футбольный манеж) в городе Воронеже стоимостью 235 650 000 рублей. Проект на настоящий момент реализуется в «плановом» порядке. А также содержится информация по объектам региона (всего таких объектов 26), в отношении которых планируется заключение соглашений о ГЧП (муниципально-частном партнерстве), концессионных соглашений, причем последних подавляющее большинство – 19.

В данном случае в Воронежской области развитие института государственно-частного партнерства копирует общероссийскую тенденцию.

Минэкономразвития впервые обнародовало статистику сферы ГЧП в России: на начало 2020 г. в стране насчитывается около 3,1 тыс. действующих либо завершенных по ис-

течении срока действия концессионных соглашений. Общий объем инвестиционных обязательств по ним составляет более 1,7 трлн руб., из них 1,2 трлн руб. (более 70 %) составляют внебюджетные инвестиции, 0,5 трлн руб. – средства государства¹⁹. Эти данные свидетельствуют о недостаточном уровне инвестиций в инфраструктуру через договоры ГЧП. Почти все регионы используют механизмы ГЧП, однако только десять из них подписали 100 и более концессионных соглашений с учетом муниципального уровня. Большинство таких соглашений заключено в коммунально-энергетической сфере (90 %), 7 % – приходится на социальную сферу, 3 % – на транспортную. Больше всего соглашений (94 %) заключено на муниципальном уровне. Исходя из приведенных данных, потенциал ГЧП в России пока остается невостребованным, одна из причин указанного явления – сложность нахождения компромисса между сторонами соглашений по вопросам ответственности.

Партнерство органов государственной власти и предпринимательских структур может быть реализовано не только путем использования заключения договоров и привлечения частных инвестиций. На практике огромное значение имеет процесс коммуникаций бизнеса и власти на стадии законотворчества и согласования различных мер поддержки.

Так, в Воронежской области Постановлением правительства от 13 июля 2018 г. № 612²⁰ утвержден порядок создания и структура координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства. Главная цель создания данной структуры – координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти Воронежской области, а также общественных объединений предпринимателей по реализации на территории области основных направлений государственной политики в сфере развития предпринимательства.

Безусловно, данный механизм имеет положительное влияние на динамику развития предпринимательства в субъекте. Подобная диалоговая площадка зачастую предупреждает многие проблемы, которые могли бы сложиться вследствие императивных действий со стороны законодательных и исполнительных органов. Благоприятный предпринимательский климат и экономическое благополучие региона неразрывно связаны с доверием малого и среднего бизнеса представителям власти.

Хотелось бы несколько слов сказать об институте оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) в контексте его взаимодействия с институтами правовых экспертиз и заключений. Последние не только призваны повысить качество и эффективность правового регулирования, но и способствовать установлению обратной связи с населением посредством вовлечения в принятие публично-властных решений широкого круга субъектов. Процедура осуществления ОРВ предусмотрена Постановлением Правительства Воронежской области от 28 мая 2014 г. № 474 «Об утверждении Порядка организации и проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Воронежской области и экспертизы нормативных правовых актов Воронежской области»²¹.

Не вдаваясь в научную дискуссию, предлагаем выделить сущностные и целевые аспекты, которые, на наш взгляд, наиболее системно характеризуют рассматриваемый институт ОРВ:

- совокупность методов, позволяющих оценить последствия принимаемых правовых решений;
- процесс, определяющий предмет, цели правового регулирования, выбора оптимальных моделей регламентации с учетом различных альтернативных мнений, полученных в ходе консультаций с заинтересованными субъектами и экспертным сообществом;
- прогнозирование положительных и отрицательных последствий принимаемых

управленческих решений, оказывающих влияние не только на экономическую и инвестиционную деятельность, но и на социально-политическое развитие в целом.

В контексте всего вышесказанного определим ОРВ как многофункциональный институт, который призван давать не только финансовые, экономические, инвестиционные, налоговые прогнозы, но и оценивать и выбирать управленческие, экологические и другие социальные программы деятельности. На современном этапе важность ОРВ проявляется не только в прогнозировании различных ситуаций, но и в моделировании нескольких вариантов развития того или иного процесса.

Важным элементом процедуры ОРВ является проведение публичных консультаций с заинтересованными сторонами, которое позволяет выявить позиции сторон, сделать процесс рассмотрения проекта акта более прозрачным, обеспечить свободное заявление и возможность учета данных позиций, что в конечном итоге способствует демократизации большинства видов нормотворческого процесса, формированию качественного и эффективного законодательства. Использование института консультаций будет способствовать достижению конечной цели ОРВ – обеспечению баланса публичных и частных интересов.

Таким образом, к наиболее востребованным площадкам диалога власти, бизнеса и общества на уровне субъектов федерации относятся: Общественные палаты субъектов РФ; общественные объединения предпринимателей; Торгово-промышленные палаты; Общественные советы при органах государственной власти; правительственные комиссии; институт бизнес-омбудсмена; экспертные организации; экономические форумы, конгрессы, круглые столы, проводимые органами публичной власти и предпринимательскими объединениями и ассоциациями и ряд других.

Потенциал человеческой активности, предпринимательской инициативы, основывающейся на естественном стремлении людей самим обеспечить себе достойные условия жизни, – это единственный абсолютно возобновляемый ресурс, на который можно сделать ставку в условиях как кризисной, так и модернизационной экономик.

Задача власти в этих условиях – обеспечить такие политические, правовые, экономические условия, которые позволят преобразовать этот потенциал в реально действующий фактор экономического развития. Ресурс предпринимательской активности является важнейшим при наполнении бюджетов разного уровня либо непосредственно через уплату налогов и местных сборов, либо опосредованно – через создание рабочих мест с последующей налоговой нагрузкой на потребителя.

В рамках федеральной поддержки регионов по развитию малого предпринимательства следует исходить из дифференцированного подхода, учитывающего их уровень социально-экономического развития и институциональной подготовленности к осуществлению соответствующих мер: в регионы, успешно реализующие программы развития предпринимательства, следует стимулировать потоки прямых инвестиций, более слабые обеспечиваются в первую очередь технической помощью в виде образовательных программ, создания информационных и консультационных сетей и других мер, подготавливающих формирование активной предпринимательской среды.

Анализ успешных примеров использования ГЧП в зарубежных странах позволяет предложить учитывать их опыт при развитии данного института. Так, опыт Великобритании показывает, что внедрение ГЧП в сфере здравоохранения позволяет быстрее и дешевле предоставлять необходимые услуги, также это относится и к обеспечению образовательных учреждений.

В рамках национальных проектов в указанных областях необходимо создать специальные программы поддержки (например, более выгодные условия при выполнении ра-

бот и услуг или повышенный доход по процентам при частных инвестициях) для стимулирования дополнительного интереса со стороны бизнеса.

Немаловажной задачей станет постепенное формирование субсидиарной ответственности государственного и частного сектора за выбранные сферы общественной жизни. Эти процессы невозможно ускорить, и только равное взаимодействие и партнерство сможет заложить устойчивую основу института ГЧП.

В качестве инструмента обратной связи между властью и бизнесом по поводу принятого законодательства может быть использован институт ОРВ, который в современных реалиях призван выполнять двоякую роль. С одной стороны – это комплекс мер, направленных на обоснование оптимального партнерства власти, бизнеса и общества, а также адекватного присутствия государства в экономике, проверку наличия тех или иных административных барьеров.

С другой – ОРВ как диалоговая площадка дает возможность получать обратную связь о практике применения уже принятых законов и учитывать риски при разработке законопроектов. При этом нужно отметить, что на сегодняшний день Минэкономразвития занимает весьма пассивную позицию по отношению к регионам с уровнем внедрения ОРВ «удовлетворительно» и «неудовлетворительно». Помимо рекомендаций, которые могли бы быть более расширенными, необходимо производить обобщение позитивного опыта субъектов-лидеров и формирование шаблонизированных «кейсов» для более простого применения механизма оценки в отстающих регионах.

Вполне обоснованной является идея об использовании дополнительных каналов взаимодействия с предпринимателями по поводу ОРВ. Это могут быть как подобие маркетинговых и социологических исследований путем обзвона базы субъектов малого и среднего предпринимательства, так и использование социальных сетей и онлайн-портала малого и среднего предпринимательства для проведения централизованных онлайн-опросов среди предпринимателей силами самого Минэкономразвития, не передавая эти процессы в регионы.

Следует поддержать предложения Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б. Титова о предоставлении малому и среднему бизнесу России налоговых каникул на три года или более, чтобы сделать его более конкурентоспособным²², а также о расширении состава административной ответственности в части уточнения оснований привлечения должностных лиц контрольных и надзорных органов к административной ответственности за нарушения прав предпринимателей при проведении мероприятий контроля и надзора²³.

Реализация положений Конституции Российской Федерации, предусматривающих свободу предпринимательской деятельности, государственная политика в области малого предпринимательства должны обеспечить благоприятные и стабильные условия для функционирования экономической деятельности в целом, в том числе и в сфере малого и среднего предпринимательства, способствовать его развитию, а также обеспечивать защиту прав и законных интересов личности.

¹ Туган-Барановский М. И. Русская революция, капитализм, кооперация // Вестник кооперации. 1917. № 2–3. С. 8.

² Эксперты РвС оценили уровень недоверия бизнеса к правительству // Официальный сайт РБК Россия. URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/11/2018/5bfd22379a79475801c4d1f8>

³ См. подробнее: Журенков К. Уверенный пессимизм. Российский бизнес настигла депопуляция // Огонек. 2020. № 8. С. 4.

⁴ См. Там же. С. 4.

- ⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
- ⁶ См.: В Воронеже, в рамках нацпроекта, открыли центр «Мой бизнес». URL: <https://voronej.bezformata.com/listnews/reshat-problemi-predprinimatelstva/80380254/>
- ⁷ Послание Президента Российской Федерации к Федеральному собранию 2019 г. // Официальный портал Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>
- ⁸ К сожалению, в 2019, 2020 гг. указанным правом ТПП ВО не воспользовалась ни разу.
- ⁹ См.: Об утверждении Положения о департаменте предпринимательства и торговли Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 11 марта 2015 г. № 149 // Портал Воронежской области в сети Интернет. URL: www.govvrn.ru
- ¹⁰ См.: Об утверждении Положения о департаменте имущественных и земельных отношений Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 8 мая 2009 г. № 365 // Портал Воронежской области в сети Интернет. URL: www.govvrn.ru
- ¹¹ Владимир Нетесов рассказал о взаимодействии власти и бизнеса в Воронежской области. URL: <https://riavr.ru/news/vladimir-netesov-rasskazal-o-vzaimodeystvii-vlasti-i-biznesa-v-voronezhskoy-oblasti/>
- ¹² О развитии малого и среднего предпринимательства в Воронежской области : закон Воронежской области от 12 марта 2008 г. № 4-ОЗ // Собр. законодательства Воронеж. области. 2008. № 3. Ст. 55.
- ¹³ О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года : закон Воронежской области от 19 июня 2015 г. № 114-ОЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/428592418>
- ¹⁴ Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Воронежской области : закон Воронежской области от 27 мая 2014 года № 61-ОЗ // Портал Воронежской области в сети Интернет. URL: www.govvrn.ru
- ¹⁵ Ленчук Е. Б., Власкин Г. А. Институциональные факторы стимулирования предпринимательской деятельности в российских регионах // Вестник Рос. гуманитар. науч. фонда. 2014. С. 41–52.
- ¹⁶ См.: Частно-государственное партнерство : состояние и перспективы развития в России : аналитический доклад. М., 2006. С. 14.
- ¹⁷ Департамент экономического развития Воронежской области. Официальный сайт. Нормативно-правовая база и методические рекомендации. URL: <https://econom.govvrn.ru/its/normativno-pravovaya-baza-i-metodicheskoe>
- ¹⁸ См.: Департамент экономического развития Воронежской области. Официальный сайт. Государственно-частное партнерство. URL: <https://econom.govvrn.ru/its/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo>
- ¹⁹ См. подробнее: URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/02/2020/5e4fcdf89a7947decf57ae33> ; https://www.economy.gov.ru/material/file/764aafac33fa544aec5b3008619e92a8/reiting_gchp_022020.pdf
- ²⁰ Об утверждении Порядка создания координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства : постановление правительства Воронежской области от 13 июля 2018 г. № 612 // Портал Воронежской области в сети Интернет. URL: www.govvrn.ru
- ²¹ Портал Воронежской области в сети Интернет. URL: www.govvrn.ru
- ²² См. подробнее: Титов предложил по примеру Казахстана ввести налоговые каникулы для бизнеса в РФ. URL: <https://www.interfax.ru/business/696768>
- ²³ См. подробнее: Доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2019 год. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/7.pdf>

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

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

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

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

В. А. Мальцев

Воронежский государственный университет

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕШЕНИЯ

В статье рассматриваются проблемы ответственности в различных сферах обеспечения национальной безопасности России, дается определение различных ее видов, исследуется классификация мер наказания в различных областях безопасности и раскрывается их содержание. Автор, отмечая важность вопросов ответственности в различных сферах обеспечения безопасности, на основе анализа современного состояния правового регулирования, а также практики обеспечения различных видов безопасности, предлагает некоторые концептуальные положения, раскрывающие содержание правовых механизмов обеспечения различных видов безопасности.

К л ю ч е в ы е с л о в а: безопасность, позитивная ответственность, юридическая ответственность, ответственность органов государственной власти, административное принуждение, содержание административного принуждения, классификация принуждения в различных областях безопасности.

RESPONSIBILITY IN THE FIELDS OF SECURING DIFFERENT TYPES OF NATIONAL SECURITY OF MODERN RUSSIA: SOME LEGAL DECISIONS

The article discusses the problems of responsibility in various areas of ensuring national security of Russia, gives a definition of its various types, explores the classification of penalties in various areas of security and reveals their contents. The author, noting the importance of liability issues in various areas of security, based on an analysis of the current state of legal regulation, as well as the practice of ensuring various types of security, offers some conceptual provisions that reveal the content of legal mechanisms for ensuring various types of security.

K e y w o r d s: security, positive responsibility, legal responsibility, responsibility of public authorities, administrative coercion, content of administrative coercion, classification of coercion in various areas of security.

Поступила в редакции 21 февраля 2020 г.

В число ключевых категорий правового механизма обеспечения безопасности входит понятие ответственности. Как отмечается

в юридической литературе, ответственность, в том числе и конституционная перед государством, населением, юридическими и физическими лицами, является одним из важ-

© Мальцев В. А., 2020

нейших условий эффективного обеспечения безопасности в нашей стране¹.

Так, потребность в эффективной охране и защите конституции ставит новые задачи перед юридической наукой в разработке проблем обеспечения конституционной ответственности. Однако, как справедливо отмечает Н. В. Витрук, «осмысление указанных проблем идет в рамках ранее сложившихся представлений, многие из которых нуждаются в коренном пересмотре, а некоторые из них нужно просто отвергнуть»².

Не случайно в последнее время проблемы повышения уровня ответственности как неперемного условия повышения эффективности обеспечения различных видов национальной безопасности привлекают к себе все более пристальное внимание ученых, исследователей и самых широких слоев населения, в нашей стране появились многочисленные работы, посвященные этой проблеме³.

Однако нельзя не отметить и того, что теория «ответственности в различных сферах обеспечения национальной безопасности» все еще не получила достаточно полного освещения в юридической литературе⁴. А это, как нам представляется, не случайно, учитывая то обстоятельство, что до сих пор в российском законодательстве не существует полного и единообразного законодательного закрепления этой категории.

Вместе с тем в справочной литературе можно встретить такие понятия, как «чувство ответственности», «нести ответственность за что-нибудь», «привлечь к ответственности (заставить отвечать за плохой ход дела, за проступки)», «возложить ответственность на кого-нибудь»⁵. И здесь возникают вопросы: что же понимается под этими фразами? и какие проблемы возникают при этом в сферах обеспечения национальной безопасности? Но прежде чем ответить на этот вопрос, необходимо уточнить само понятие «ответственность», ибо в рамках юридической науки конституционного права еще не сложилось единого определения этого понятия,

существуют разнообразные его смысловые значения, которые должны быть четко дифференцированы на основании строго научного подхода к данной категории⁶. При этом следует отметить, что выработка сущности понятия «ответственность в различных сферах обеспечения безопасности» как конституционно-правового института затрудняется уже тем, что в рамках даже одной науки конституционного права понятие «ответственность» используется в двух аспектах: позитивном и негативном.

Если обратиться к справочным пособиям, то можно сделать вывод о том, что под «позитивной ответственностью» следует понимать «необходимость, обязанность отдавать кому-нибудь отчет в своих действиях, поступках»⁷. Зачастую в данном случае речь идет о таких выражениях, как «возложить ответственность на кого-нибудь», «чувство ответственности за порученное дело», «нести ответственность». И здесь возникает вопрос: что понимается под фразой «нести ответственность»?

По мнению, высказанному в юридической литературе, одним из важнейших условий эффективной реализации позитивной ответственности в стране является законодательно закрепленная обязанность (физических и юридических лиц, должностных лиц) самостоятельно нести ответственность, в том числе и конституционную, перед государством, населением, юридическими и физическими лицами⁸.

Второй аспект понятия «ответственность» связан с ее негативным характером, проявляющимся в выражении «заставить отвечать за плохой ход дела, за те или иные проступки». Понятие же «отвечать» означает «получить возмездие за нарушение чего-нибудь» (т. е. «понести наказание») ⁹. В данном случае речь идет о сущности негативной ответственности, проявляющейся в выражении «заставить отвечать за плохой ход дела, за проступки». Этот вид ответственности, как известно, принято называть «юридической».

Понятие «юридическая ответственность» широко используется в различных сферах обеспечения безопасности (информационной, продовольственной и др.). Так, как многоуровневое явление в литературе рассматривают экономическую безопасность, которая включает в себя: личную безопасность гражданина и предпринимателя, безопасность организации или предприятия, безопасность отдельного региона, безопасность России в целом. И каждый из этих уровней сопровождается своеобразной юридической ответственностью указанных субъектов права и имеет конкретные основания в рассматриваемой сфере обеспечения безопасности.

Обеспечение экономической безопасности рассматривается как принцип основ экономического строя, имеющий свое содержание и структуру¹⁰.

Какие же конкретные основания юридической ответственности существуют в различных сферах обеспечения национальной безопасности? Рассмотрим некоторые из них на примере обеспечения противопожарной безопасности в нашей стране.

Сообщения в СМИ о многочисленных случаях пожаров в торгово-развлекательных центрах свидетельствуют о том, что проблема обеспечения противопожарной безопасности стала приоритетной в нашей стране, что требует повышенного внимания к ней. И поэтому сегодня очень много вопросов возникает именно к системе противопожарной безопасности ТЦ¹¹. Пожар в торговом центре в Кемерове, как известно, унес жизни нескольких десятков человек. Были заведены уголовные дела, но на множество вопросов ответы так и не найдены.

Одним из оснований ответственности в сфере противопожарной безопасности является коррупция. Так, с позиции коррупционной составляющей следует рассматривать кемеровскую трагедию. И здесь возникает вопрос – как у нас в стране формируются коррупционные отношения? Торговый центр такого масштаба, как в Кемерово, не может

быть объектом малого и среднего предпринимательства, как это было записано в документах «Зимней вишни». И здесь возникает вопрос: каким образом этот ТЦ вдруг перешел в разряд малого бизнеса? Не потому ли огромное здание стало «малым», что закон освобождает объекты малого и среднего бизнеса от проверок в течение 5 лет? А ведь хорошо и давно известно, что нарушение принципов регулярности и постоянства контроля подрывает институты как позитивной, так и негативной ответственности.

И здесь невольно возникает еще один вопрос: а с чего это, собственно, малый бизнес освобождается от проверок? Хорошо известно, какой бы величины этот бизнес ни был, но если он связан с безопасностью граждан, то проверять нужно всех и всегда. И если к тому же в этом помещении может одновременно находиться несколько тысяч человек, тогда, как справедливо отмечается в СМИ, «давайте все-таки соблюдать меры безопасности. А то некие господа пролоббировали себе нормы о малом и среднем бизнесе, и теперь этим пользуются все недобросовестные бизнесмены»¹². Именно поэтому кемеровскую трагедию следует рассматривать с позиции коррупционной составляющей, за которую представители малого и среднего бизнеса должны нести самую строгую ответственность.

Еще одним основанием юридической (негативной) ответственности в сфере обеспечения противопожарной безопасности следует отметить такие негативные явления, как корысть и халатность. Как отмечается в печати, эксперты уверены, что, кроме непосредственных виновников трагедии, есть и те, которые из-за корыстных побуждений и халатности также должны нести юридическую ответственность за случившееся¹³. Поэтому следует согласиться с авторами публикации в АИФ о том, что трагедия в Кемерово не только остро поставила вопрос о необходимости повышения эффективности обеспечения противопожарной безопасности, но и

наглядно показала, что безопасность и рынок – материи несовместимые, ибо у них совершенно разные задачи. Безопасность – это не вопрос потребления. Ее задача – реализовать потребности людей в защищенности их интересов. Однако нельзя отрицать того, что сегодня в современном российском обществе безопасность стала абсолютно коммерциализированной. И это, пишет газета, не вина простых граждан и должностных лиц. Им ее «навязали». Как справедливо отмечал депутат Госдумы, избранный от Кемеровской области, «Люди, чьи карманы этот торговый центр наполнял миллионами, я считаю, знали, что эти деньги однажды запахнут кровью. Но к сожалению, корысть победила»¹⁴.

Основанием ответственности в сфере обеспечения противопожарной безопасности должно стать невыполнение обязанностей, возложенных законодательством на владельца здания. Но к сожалению, такая обязанность владельцев недвижимости контролировать то, как и из чего строится торговый центр, в законодательстве практически не закреплена.

Но человек, который зарабатывал на «Зимней вишне», – владелец «КДВ Групп», российский кондитерский король, – в то время находился в Австралии, где он постоянно проживает, – это миллиардер Денис Штенгелов. Строился торговый центр на его деньги, и поэтому, как справедливо отмечают авторы статьи, он был обязан знать, что и как строится на его деньги, и как эксплуатируется построенное здание¹⁵. По идее за невыполнение этой обязанности владелец «Зимней вишни» должен был понести юридическую ответственность. Но такая обязанность владельцев дорогой недвижимости, к сожалению, до сих пор также прямо не закреплена в нормативных документах. Именно это позволило миллиардеру уйти от юридической ответственности.

Другое дело – принятие торгового центра в эксплуатацию в 2013 г. Здесь основанием ответственности опять же должна была стать

коррупция. Ведь Акт приемки здания торгового центра подписывался комиссией, главную подпись на котором ставил заместитель мэра, он же начальник управления городского благоустройства. Как справедливо отмечал в еженедельнике АИФ депутат: «закрывать глаза на явные проблемы безопасности заместитель мэра мог только в одном случае: если глаза ему закрыли деньгами»¹⁶. А это предопределило возложение на него юридической ответственности.

Еще одним основанием ответственности в сфере обеспечения противопожарной безопасности следует считать недобросовестную деятельность, а также некачественное выполнение процедур и требований. Как справедливо отмечал в свое время депутат Госдумы Антон Горелкин: «Сейчас рассматривают разные версии причины пожара. Но что бы это ни было – детская шалость, короткое замыкание – не это стало причиной гибели людей, а абсолютно неработающие системы пожарной сигнализации и пожаротушения. В самом начале пожара не нашлось даже огнетушителя и того, кто мог бы его применить. Один исправный огнетушитель в нужном месте, – справедливо подчеркнул депутат, – мог бы предотвратить все эти смерти»¹⁷.

Естественно, возникают и другие вопросы: почему это вдруг на готовом функционирующем объекте нет пожарных выходов, не работает сигнализация, нет ответственных, не проводились учения и т. д.? Не это ли свидетельство того, что коррупционные отношения могли возникать между инспектором пожарнадзора и управляющим ТЦ, а возможно, и через начальника этого инспектора, говорящего подчиненному: сюда не лезь!

Как отмечалось в СМИ: «Если посмотреть на все последние трагедии такого рода, начиная с пожара в “Хромой лошади”, мы поймем: налицо некачественное выполнение процедур и требований, связанных с безопасностью». Согласно официальному заявлению следственного комитета России, «некий сотрудник ЧОП отключил систему оповещения

после получения сигнала о пожаре»¹⁸. Оказалось, что работник, ответственный за противопожарную безопасность, не обратил внимания даже на то, что все пожарные выходы ТЦ были заблокированы.

Таким образом, в Кемерово запертые пожарные выходы превратили ТЦ в ловушку. Дети, погибшие возле этих выходов, шли в правильном направлении, но двери пожарных выходов оказались запертыми! По предварительным данным, контролер, игнорируя свои обязанности и свою персональную (позитивную) ответственность, заперла двери в кинозал и ушла. А когда все началось, даже не вернулась и никому ничего не сказала.

В данном случае позитивная ответственность превращается в негативную юридическую ответственность. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что эти два вида ответственности – позитивная и негативная – в сферах обеспечения безопасности являются цельным (целостным) явлением, так как они дополняют друг друга: юридическая ответственность не может существовать без закрепления позитивной ответственности, выражающейся в выполнении установленных законом требований, условий и обязанностей. Именно нарушение указанной позитивной ответственности и отдельных ее элементов ведет к появлению негативной.

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Обеспечение национальной безопасности как процесс, имеющий негативные и позитивные стороны, предполагает не только выявление угроз интересам социума и обеспечение их оценки. Понятие «правовой механизм обеспечения безопасности» отражает также и способность правовых институтов государства оперативно налагать реальные и эффективные меры воздействия на нерадивых субъектов, нарушающих требования права и не выполняющих закрепленные в нем обязанности и обязательства. И именно эти меры воздействия, проявляющиеся в виде наказания субъектов, нарушающих правовые

требования, позволяют предотвращать случаи игнорирования интересов субъектов правоотношений в различных сферах обеспечения национальной безопасности.

2. Следует отметить наличие существования тесной связи института ответственности с системой контрольной функции в различных сферах обеспечения национальной безопасности. Эти два понятия (контроль и ответственность) взаимосвязаны и являются корреспондирующими. Именно ответственность нейтрализует или подавляет источники опасности. А через категорию контроля в указанных сферах сплетаются проблемы и усиления контрольной деятельности, и повышения ответственности субъектов правоотношений в сферах обеспечения безопасности.

Именно контрольная деятельность способствует эффективному достижению состояния безопасности, так как создает предпосылки и условия ликвидации наносимых или нанесенных внутренних и внешних угроз, а также позволяет вести поиск не только адекватных мер оценки этих угроз интересам общества, но и их устранения, а путем повышения юридической ответственности гарантировать достаточный уровень национальной безопасности.

В заключение статьи следует остановиться на некоторых недостатках, имеющихся в сфере реализации ответственности в тех или иных сферах обеспечения национальной безопасности. Так, например, в сфере обеспечения муниципальной безопасности привлечение должностных лиц местного самоуправления к конституционно-правовой ответственности, установленной в российском законодательстве, не является достаточно оптимальным и эффективным средством, так как нормы законодательства, закрепляя основания конституционно-правовой ответственности, не позволяют однозначно определить необходимые условия (исчерпывающий состав конституционно-правового деликта) для привлечения к ответственности должностных лиц местного самоуправления и не обеспечивают реализацию прин-

ципа неотвратимости наказания, в том числе с учетом ярко выраженного дискреционного характера, что способствует созданию условий для последующего нарушения норм конституционного права.

Поэтому, исходя из сказанного, в действующее законодательство необходимо внести изменения, в которых устанавливается, что и высшее должностное лицо субъекта РФ, руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта не имеет права принятия решений об отрешении от должности главы муниципальных образований и местных администраций. Высшее должностное лицо субъекта РФ, как руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации, должен иметь исключительное право обратиться в соответствующий суд с заявлением об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. А это может произойти в случаях неисполнения должностным лицом местного самоуправления решений судов, вступивших в законную силу, издания нормативных правовых актов, противоречащих действующему законодательству, в том числе уставу муниципального образования, приводящих к однократным существенным, систематическим или массовым нарушениям основ конституционного строя, конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершения должностными лицами местного самоуправления противоправных действий, в том числе финансово-экономического характера¹⁹.

Следует обратить внимание на недостаточность мер, применяемых противопожар-

ными службами в сфере обеспечения противопожарной безопасности.

Как известно, в литературе меры позитивной ответственности не отождествляются с административными наказаниями. Эти меры в основном обеспечивают профилактику правонарушений в различных сферах обеспечения безопасности. Как отмечается по этому поводу в литературе, меры позитивной ответственности в сфере обеспечения противопожарной безопасности направлены в основном на предупреждение совершения правонарушений или иных действий, посягающих на тот или иной вид безопасности, например, пожарную безопасность. Поэтому, думается, что не правы те авторы, которые предлагают относить меры, направленные на предупреждение совершения правонарушений или иных действий, посягающих на пожарную безопасность, относить к мерам принуждения²⁰. Такое мнение, на наш взгляд, может заметно сказаться на снижении эффективности обеспечения пожарной безопасности, на недостаточности эффективных мер воздействия на правонарушителей в указанной сфере.

Следует отметить, что некоторые авторы включают административные наказания в число «мер ответственности, применяемые в целях предупреждения совершения новых административных правонарушений как самими лицом, совершившим проступок, так и другими лицами»²¹. Но, на наш взгляд, это не мера предупреждения, а именно мера ответственности, сопровождающаяся видами административного наказания.

¹ См.: Алжеев И. А. Конституционно-правовая ответственность должностных лиц местного самоуправления // Право и современные Государства. 2014. № 5. С. 23.

² Витрук Н. В. Верность Конституции : монография. М., 2008. С. 193.

³ См.: Челус А. В. Теоретико-правовое содержание понятия юридической ответственности как конституционно-правового института // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 3.

⁴ См.: Челус А. В., Митрохина Я. А. Муниципальная ответственность в России и зарубежных странах // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2015. Т. 15. № 1. С. 85–90.

⁵ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М., 1991. С. 466.

⁶ Чепус А. В., Митрохина Я. А. Указ. соч. С. 85.

⁷ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 466.

⁸ См.: Алжеев И. А. Указ. соч. С. 23.

⁹ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 466.

¹⁰ См. подробнее: Бондарева Е. А. Конституционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж, 2010. С. 111–118.

¹¹ В СМИ приводятся многочисленные примеры о пожарах, которые за последнее время произошли в стране. В июле 2005 г. в Ухте (Коми) погибли 25 человек. В январе 2006 г. при пожаре в 9-этажном торгово-офисном центре погибли 7 человек. В декабре 2009 г. в Перми в ночном клубе «Хромая лошадь» во время пожара погибли 156 человек. В январе 2011 г. в Уфе в ТЦ погибли два человека. В декабре 2017 г. в Раменском при пожаре в ТЦ погибли 3 человека. В марте 2015 г. в Казани при пожаре в ТЦ погибли 19 человек. И это не считая многочисленных людей, пострадавших во время этих пожаров.

¹² См.: Их убила коррупция // АиФ. 2018. № 13. С. 3.

¹³ См.: Там же.

¹⁴ Дешевый пластик, лабиринты коридоров... // АиФ. 2018. № 13. С. 5.

¹⁵ См.: Там же.

¹⁶ См.: Там же.

¹⁷ Там же. С. 5.

¹⁸ Там же.

¹⁹ См.: Алжеев И. А. Указ. соч. С. 29.

²⁰ См.: об этом: Фарафонова М. В. О классификации мер административного принуждения в области пожарной безопасности // Вестник Урал. юрид. ин-та МВД России. 2016. № 1. С. 40.

²¹ Там же. С. 41.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: meatwagon@List.ru
Тел.: 8-951-861-96-16

Voronezh State University

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

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

О. А. Семенова

Воронежский государственный университет

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И БЕЗОПАСНОСТЬ ПИТАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Отсутствие продовольственной безопасности по-прежнему представляет собой серьезную глобальную проблему, отражающую недостатки правительств в выполнении международных обязательств по обеспечению наличия, доступности и качества продовольствия и достижению наивысшего уровня здоровья своих народов. С такими глобальными факторами, как изменение климата, урбанизация, усиление вооруженных конфликтов и глобализация нездорового питания, особенно в странах, испытывающих нехватку ресурсов, отсутствие продовольственной безопасности быстро становится еще более серьезной проблемой для тех, кто живет в нищете. Международное право в области прав человека может сыграть решающую роль в руководстве правительствами, которые борются за охрану здоровья своего населения, особенно среди наиболее уязвимых групп, в реагировании на продовольственную нестабильность.

К л ю ч е в ы е с л о в а: продовольственная безопасность, безопасность питания, недоедание, права человека, право на питание, право на здоровье.

FOOD AND NUTRITION SECURITY IN THE FRAMEWORK FOR THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS IN TODAY'S STATE

Food insecurity continues to be a serious global problem, reflecting the shortcomings of governments in meeting international obligations to ensure the availability, accessibility and quality of food and to achieve the highest level of health for their peoples. With global factors such as climate change, urbanization, increased armed conflict, and the globalization of unhealthy diets, especially in resource-poor countries, food insecurity is rapidly becoming an even more serious problem for those living in poverty. International human rights law can play a crucial role in guiding governments that struggle to protect the health of their populations, especially among the most vulnerable groups, in responding to food insecurity.

К e y w o r d s: food security, nutrition security, malnutrition, human rights, right to food, right to health.

Поступила в редакцию 7 февраля 2020 г.

Недостаток продовольствия, определяемый как «ситуация, когда люди не имеют

надежного доступа к достаточному количеству безопасной и питательной пищи для нормального роста и развития и активной, здоровой жизни»¹, прочно стоит на пересе-

© Семенова О. А., 2020

чении прав человека на питание и здоровье, создавая межсекторальные возможности для осуществления законодательства, политики и программ, основанных на правах, для реализации продовольственной безопасности. С начала 1990-х гг. сложилась противоречивая ситуация: с одной стороны, наблюдается снижение уровня продовольственной безопасности, с другой – в результате новых вызовов ожидается определенный рост в обеспечении продовольственной безопасности и безопасности питания. Учитывая данные обстоятельства, необходимо уделить пристальное внимание правозащитному подходу к продовольственной безопасности, включая безопасность питания.

Продовольственная безопасность и безопасность питания взаимосвязаны и должны решаться одновременно с проблемами в области здравоохранения. Комплексная и многоаспектная продовольственная безопасность не ограничивается обеспечением достаточного производства продовольствия; она включает в себя необходимость гарантированного доступа и наличия питательных продуктов питания, что было подчеркнуто такими международными организациями, как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная продовольственная организация (ВПП), а также продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО). ФАО, например, подчеркивает, что «правильное питание является основой для здоровья и благополучия человека и физического и когнитивного развития»². Это помогает лучше защитить людей от болезней. В условиях, когда общественное здравоохранение связывает питание с продовольствием, продовольственная безопасность и безопасность питания должны решаться одновременно, чтобы улучшить результаты в области здоровья населения.

Права человека предлагают универсальные рамки для продвижения глобальной справедливости в области продовольственной безопасности. Права, способствующие

человеческому достоинству, направлены на удовлетворение основных потребностей и формирование индивидуальных прав для поддержания универсального морального видения. Рассматривая угрозы как «нарушения прав», международное право предлагает глобальные стандарты, с помощью которых можно сформулировать ответственность правительства и оценить политику и результаты в соответствии с законом, переводя политические дебаты с политических устремлений на юридические обязательства.

Кодификация прав человека в соответствии с международным правом начинается после Второй мировой войны, когда права, связанные с питанием и здоровьем, были ограничены во время депрессии и последовавшей за ней войны. За последние 70 лет права человека на питание и здоровье, охватывающие продовольственную безопасность, претерпели значительные изменения, при этом международное право отражает общее значение глобальных норм и воплощает эти нормы до тех пор, пока они не будут пересмотрены путем нормативной эволюции и последующих законодательных или юридических поправок. Несмотря на политические ограничения периода холодной войны, государства стремились официально закрепить эти права в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) 1966 г., предусмотрев следующее:

– право каждого человека на достаточный жизненный уровень для себя и своей семьи, включая достаточное питание, одежду и жилище, и на постоянное улучшение условий жизни, причем государства «признают основополагающее право каждого человека быть свободным от голода» и включают конкретные обязательства «обеспечивать справедливое распределение мировых запасов продовольствия в зависимости от потребностей» (ст. 11);

– право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, включая конкретные обязательства государств принимать все меры,

«необходимые для улучшения всех аспектов гигиены окружающей среды и производственной гигиены, для профилактики, лечения и борьбы с эпидемическими, эндемическими, профессиональными и другими и заболеваниями» (ст. 12)³.

Концептуализация межсекторального права на продовольственную и пищевую безопасность отражает определения продовольственной безопасности и кодификацию прав на продовольствие и охрану здоровья, которые охватывают права домашних хозяйств на достаточное содержание питательных веществ через устойчивые продукты питания. Там, где ученые давно видели обоснованность и необходимость динамичного подхода к правам человека, они предупреждали, что распространение новых прав часто развивается бессистемным, почти анархическим образом. На пересечении права на питание и права на здоровье такое коллективное право на продовольственную безопасность выходит за рамки продовольствия, необходимого для выживания, и охватывает питание, необходимое для здоровья⁴.

Понимание продовольственной безопасности развивалось наряду с повышенным вниманием к питанию как основе здоровья, однако при переводе такого понимания продовольственной безопасности в области прав человека не были полностью учтены эти нормативные проблемы или полностью разработаны механизмы подотчетности для обеспечения их реализации ни в замечаниях общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) 12 о праве на питание, ни в замечании общего порядка КЭСКП 14 о праве на здоровье⁵. Там, где парадигмы продовольственной безопасности и безопасности питания не находят отражения в современном дискурсе, новое право человека должно отражать эволюционирующее понимание современных угроз человеческому достоинству и благополучию. Замечания общего порядка 12 и 14 являются первоначальной, хотя и неполной, частью этого

эволюционирующего понятия прав человека на продовольственную и пищевую безопасность. Рассмотрение двух прав на их пересечении аналогично подходу, использованному КЭСКП в замечании общего порядка 15 при разработке права на воду, права на здоровье и права на достаточный жизненный уровень, и обеспечивает основу для разработки нового права, отражающего взаимосвязи между основополагающими детерминантами здоровья. Такое пересекающееся право включает в себя нормативные организационные основы нескольких уровней:

– на национальном уровне: наличие стабильного и устойчивого национального продовольственного снабжения; наличие продовольственной безопасности, состоящей как из национального сельскохозяйственного производства, так и глобальных продовольственных рынков. В условиях глобализованного продовольственного рынка такая коллективная доступность требует внимания к детерминантам продовольственной безопасности, включая политику экономического развития, рыночные системы и устойчивое сельское хозяйство;

– на уровне домашних хозяйств – в условиях изменяющихся интегрированных глобальных продовольственных рынков обеспечение доступности продовольствия, как географически, так и финансово для всех домохозяйств, без дискриминации в распределении продовольствия внутри домохозяйств. Вместо того чтобы сосредотачиваться на глобальных или национальных ограничениях, уровень внимания к реализации продовольственной безопасности должен быть на уровне домашних хозяйств;

– в рамках домашних хозяйств – справедливое использование продуктов питания требует внимания к приемлемости продуктов питания, уделяя особое внимание доступным в культурном отношении продуктам питания для достижения необходимых результатов в области здравоохранения и признавая особые потребности в питании для здо-

ровья уязвимых групп населения (в том числе беременных и кормящих женщин, детей и пожилых людей);

– индивидуальный уровень – переходя от количества к качеству пищи, концепция «адекватности» рассматривает питание как основополагающий детерминант здоровья. В качестве межсекторального права, подразумевающего питание как основу здоровья, необходимо выйти за рамки простого права на существование за счет минимального количества калорий и рассмотреть более широкие вопросы качества через стандарты питания.

Эта межсекторальная концепция фокусирует внимание на основных детерминантах здоровья, обусловленных продовольственной безопасностью и питанием: обеспечение надлежащего питания для физического и умственного развития и профилактика заболеваний, вызванных недоеданием либо недостаточным питанием, дефицитом питательных веществ либо избыточным питанием. Будучи центральным компонентом человеческого достоинства, продовольственная безопасность и безопасность питания могут позволить домашним хозяйствам выйти за пределы голода и недоедания через обязательства правительства по обеспечению условий для здоровой, энергичной жизни. От прав человека до государственных обязательств реализация права на питание в целях обеспечения продовольственной безопасности в соответствии с международным правом требует проведения национальной политики. Продовольственная и пищевая безопасность обеспечиваются посредством продовольственного суверенитета, понимаемого как «право народов на здоровое и приемлемое в культурном отношении продовольствие, производимое экологически обоснованными и устойчивыми методами, и их право определять свои собственные продо-

вольственные и сельскохозяйственные системы»⁶. Поддерживая права производителей, продовольственный суверенитет служит предварительным условием для осуществления права на питание и обеспечивает основу, на которой государства могут быть устойчивыми в адаптации к глобальным нарушениям в производстве и распределении продовольствия. Такой сдвиг в сторону национального контроля над продовольственными системами предполагает необходимость перевода развития права на питание и продовольственной безопасности в соответствии с международным правом.

В заключение следует отметить, что продовольственная безопасность и безопасность питания имеют центральное значение для обеспечения достоинства личности и являются основой для осуществления прав человека. Способность людей получать доступ к продовольствию в значительной степени определяется структурными и социальными условиями. Такие условия открывают ряд международно-правовых механизмов, с помощью которых можно решить проблему отсутствия продовольственной безопасности и безопасности питания. Как сам характер проблемы, так и подход, основанный на правах человека, требуют комплексных мер вмешательства с участием широкого круга субъектов, включая правительства, пострадавшее население, гражданское общество, уполномоченных по правам человека, академические круги, международные организации и частный сектор, которые могут совместно работать над эффективным внедрением международных стандартов для содействия продовольственной и пищевой безопасности и, таким образом, обеспечения лучших результатов в области здравоохранения для пострадавших.

¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, International Fund for Agricultural Development, World Food Programme. The state of food insecurity in the world. FAO. 2015. URL: <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>

² Food and Agriculture Organization of the United Nations. Trade reforms and food security: conceptualizing the linkages. FAO. 2003. URL: <http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf>

³ Chapman A., Russell S. (eds.). Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights. Geneva: Intersentia; 2002. URL: https://books.google.ru/books?id=_JcIXuYJWyEC&printsec=front-cover&hl=ru#v=onepage&q&f=false

⁴ International Food Policy Research Institute. Global Nutrition Report 2015: actions and accountability to advance nutrition and sustainable development. Washington DC: IFPRI; 2015. URL: https://books.google.ru/books?hl=ru&lr=&id=kdqICgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&ots=KwAJcRSxWh&sig=lscXxFBAiVR74V5cK1uYKBTxCPA&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

⁵ Valente FLS. Towards the full realization of the human right to adequate food and nutrition. Development. 2014. P. 21.

⁶ Mann A. Global activism in food politics: power shift. Geneva, 2014. P. 43.

Воронежский государственный университет

Семенова О. А., преподаватель кафедры
международной экономики и внешне-
экономической 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

О. А. Лесовик

Воронежский государственный университет

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТ ДЛЯ ВЫГУЛА ДОМАШНИХ ЖИВОТНЫХ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД ВОРОНЕЖ)

В данной статье рассматриваются вопросы организации мест для выгула домашних животных как полномочие органов местного самоуправления, основные правила выгула животных, обязанности владельцев собак по отношению к своим питомцам и к обществу, ответственность за нарушение законодательства. При написании статьи проводился анализ федеральных, региональных и местных нормативных правовых актов, в частности, городского округа город Воронеж.

К л ю ч е в ы е с л о в а: вопросы местного значения, благоустройство общественных территорий, организация выгула домашних животных, ответственное обращение с животными.

THE LEGISLATION OF ORGANIZATION OF PLACES FOR WALKING PETS IN MUNICIPAL DISTRICT (AS EXEMPLIFIED BY THE LEGISLATION OF URBAN DISTRICT CITY OF VORONEZH)

The article refers to investigating problems of power and authority of municipal government like arrangements site of dog walking and ways of their solving. The key issue of the article is dog owner responsible before society and pets for pet's management, rules of dog walking and responsibility for violation of legislation. Finally, the paper presents review of federal, regional and local legislation, more specifically on local legislation urban district city of Voronezh.

Key words: issues of local significance, improvement of Public spaces, arrangements site of dog walking, ethical treatment of animals.

Поступила в редакцию 11 февраля 2020 г.

В соответствии со ст. 130 Конституции Российской Федерации¹ к компетенции органов местного самоуправления относится решение вопросов местного значения, под которыми, как сказано в ст. 2 Федерального

закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ², понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Одним из важных вопросов местного значения является благоустройство территории. Так, в соответствии с п. 25 ст. 16 Федерального закона от 6 октября

© Лесовик О. А., 2020

2003 г. № 131-ФЗ органы местного самоуправления утверждают правила благоустройства территории городского округа, осуществляют контроль за их соблюдением, организуют благоустройство территории городского округа в соответствии с указанными правилами. Статья 45.1 данного Федерального закона предусматривает, что правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать вопросы размещения и содержания площадок для выгула животных.

В сущности, это касается выгула домашних животных любого вида, но исходя из того, что в городах такими животными являются преимущественно собаки, в дальнейшем мы будем говорить о проблемах содержания именно данных домашних животных.

Необходимо также учитывать, что в данном вопросе сочетаются два аспекта – частно-правовой и публично-правовой. С правовой точки зрения собака как домашнее животное в соответствии со ст. 137 ГК РФ³ является имуществом, и к ней применяются общие правила об имуществе. Так, в соответствии со ст. 210 ГК РФ собственник вещи должен нести бремя содержания вещи, а также бремя гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный вещью при ее ненадлежащем содержании.

Ст. 1079 ГК РФ содержит открытый перечень источников повышенной опасности. В ней прямо не указано на то, что собаки являются источником повышенной опасности, и судебная практика по данному вопросу является неоднозначной, поскольку этот вопрос разрешается судом в каждом конкретном случае с учетом фактических обстоятельств дела. В большинстве случаев собаки таковыми признаются⁴. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 марта 2017 г. № 6-П сказано: «Деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих, в том числе связанная с использованием источника повышенной опасности, обязывает осуществляющих ее лиц, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в

Определении от 4 октября 2012 г. № 1833-О, к особой осторожности и осмотрительности, поскольку многократно увеличивает риск причинения вреда третьим лицам, что обусловливает введение правил, возлагающих на владельцев источников повышенной опасности – по сравнению с лицами, деятельность которых с повышенной опасностью не связана, – повышенное бремя ответственности за наступление неблагоприятных последствий этой деятельности, в основе которой лежит риск случайного причинения вреда»⁵.

В июле прошлого года появилось Постановление Правительства РФ от 29 июля 2019 г. № 974⁶, в котором перечислены потенциально опасные породы собак. В соответствии с п. 6 ст. 13 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ определяются новые, дополнительные правила⁷, которые начали действовать с 1 января 2020 г., по выгулу потенциально опасных собак: без поводка и намордника такая собака может находиться только на огороженной территории, принадлежащей на законном основании ее хозяину. Все это говорит о необходимости обеспечения особых условий содержания таких домашних любимцев.

В ст. 13 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ определены требования к содержанию домашних животных. Большая их часть касается выгула домашних животных. Например, к требованиям по выгулу домашних животных относится необходимость исключать возможность свободного, неконтролируемого передвижения животного при пересечении проезжей части автомобильной дороги, в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, во дворах таких домов, на детских и спортивных площадках. Выгул домашних животных должен осуществляться при условии обязательного обеспечения безопасности граждан, животных, сохранности имущества физических лиц и юридических лиц.

Тем не менее, соблюдая ограничения, установленные законом, не стоит забывать,

что в соответствии с вышеупомянутой ст. 137 ГК РФ и ст. 4 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ обращение с животными основывается на принципах гуманности, не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее этим принципам. Среди прочих к таким принципам относятся отношение человека к животному как к существу, способному испытывать эмоции и физические страдания.

Это значит, что выгул собаки необходимо осуществлять регулярно, и в специально отведенных для этого местах, поскольку в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ выгул животного не допускается вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных.

Из положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ можно сделать следующий вывод: именно муниципалитеты наделены правом определять места для выгула домашних животных. Эти вопросы решаются в правилах благоустройства территории, утверждаемых представительным органом муниципального образования, т. е. применительно к городскому округу город Воронеж в соответствии со ст. 12 Устава городского округа город Воронеж⁸ – Воронежской городской Думой.

В соответствии с п. 2.2 Правил благоустройства территории городского округа город Воронеж⁹ благоустройство территории – это деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного настоящими Правилами, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территорий городского округа город Воронеж и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий. Таким образом, благоустройство территории является необходи-

мой сферой деятельности органов местной власти, направленной на улучшение качества жизни населения.

В Правилах также указано, что площадки для выгула и (или) дрессировки собак являются составными частями благоустройства территории, и их размещение требуется предусматривать в границах участка на придомовой (домовой) территории дома.

Выгул собак на земельных участках с зелеными насаждениями, расположенных на территориях общего пользования, запрещается, за исключением специально оборудованных площадок.

В разное время на территории городского округа город Воронеж действовали следующие нормативные правовые акты, которые касались вопроса выгула домашних животных: Постановление Администрации Воронежской области от 20 декабря 1993 г. № 851 «Об утверждении правил содержания собак и кошек в городах, райцентрах и других населенных пунктах Воронежской области», Постановление Воронежского городского муниципального Совета от 25 апреля 1996 г. № 86 «Об упорядочении содержания собак и кошек в городе Воронеже», Закон Воронежской Области от 30 июня 2010 г. № 67-ОЗ «О содержании и защите домашних животных и мерах по обеспечению безопасности населения в Воронежской области».

На данный момент действует Закон Воронежской области от 12 июля 2019 г. № 93-ОЗ «Об ответственном обращении с животными, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Воронежской области», но под действие его норм не подпадают правила выгула домашних животных.

На основе анализа соответствующих нормативных правовых актов, а также практики их применения в городском округе Воронеж хотелось бы обратить внимание на следующие проблемы.

1. Ввиду того, что в федеральном законодательстве не предусмотрено наказания за нарушение правил обращения с домашними животными, оно определяется в каждом субъекте Российской Федерации в соответствии с региональным законодательством, исходя из конкретной ситуации.

Так, до 2015 г. в Законе Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» действовала ст. 47 «Нарушение правил выгула собак»¹⁰, по которой за соответствующее нарушение предусматривался штраф от 1500 до 3000 рублей. Сейчас санкции за нарушение этих правил в законодательстве Воронежской области отсутствуют, скорее всего, потому, что правила выгула домашних животных возможно соблюдать в полной мере только при наличии достаточного количества специальных мест для этого, а в городском округе город Воронеж, к сожалению, их явно не хватает.

Подобная ситуация сложилась и в городе Красноярске. На его территории действует решение Красноярского городского совета от 28 марта 2006 г. № 9-179 «О правилах содержания собак на территории города Красноярска», которыми регламентирован порядок выгула собак, но фактически его соблюдение не обязательно, поскольку в 2014 г. утратила силу ст. 1.3 «Ненадлежащее содержание животных, скота и птицы» закона Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161¹¹. Данной нормой предусматривалось предупреждение или наложение административного штрафа за выгул собак в ненадлежащих для этого местах от 100 до 500 рублей, за выгул собак без поводка и намордника – от 100 до 2000 рублей, за непринятие владельцами животных мер к устранению загрязнения общественных мест принадлежащими им животными – от 100 до 1000 рублей.

Справедливо, что при объективной невозможности соблюдения правил законодатель не устанавливает наказания за их нарушение. Однако требования, установленные в

Федеральном законе, обязательны к исполнению и носят далеко не рекомендательный характер, а значит, их неисполнение или нарушение обязательно должно повлечь за собой нежелательные последствия в виде привлечения нарушителя к ответственности.

Полагаем необходимым внести поправки в Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ из-за изменившегося федерального законодательства, чтобы за выгул опасных пород собак без намордника и поводка их владелец понес наказание. Подобное, например, предусмотрено на территории Санкт-Петербурга: в соответствии со ст. 8.1 «Нарушение правил содержания собак» Закона Санкт-Петербурга от 12 мая 2010 г. № 273-70¹² административный штраф составляет от 1000 до 5000 рублей.

Еще один аспект проблемы заключается в том, что у владельца собаки опасной породы нет альтернативы: он обязан все время держать животное на привязи, чтобы не нарушить закон. Такой выгул является негуманным по отношению к собаке.

Из всего этого можно сделать вывод, что вопрос выгула домашних животных в законодательстве до конца не урегулирован, что ставит в затруднительное положение тех, кто стремится следовать букве закона. В связи с этим муниципальным образованиям, в том числе городскому округу Воронеж, можно предложить следующие варианты решения проблемы:

– либо создать необходимые условия для выгула домашних животных (организовать специальные места для выгула), и после этого предложить закрепить в законе Воронежской области административное наказание за совершение соответствующих правонарушений;

– либо исключить из Правил благоустройства территории городского округа город Воронеж норму, запрещающую выгул собак на земельных участках с зелеными насаждениями, расположенных на территориях общего пользования.

2. Органы местного самоуправления не обязаны организовывать площадки для выгула собак, они могут быть предусмотрены при планировании благоустройства территории.

На данный момент в городе Воронеже находится всего три площадки для тренировочного выгула собак: в парке «Алые паруса», в лесопарке «Оптимист» и в спортивно-кинологическом центре «Боксер».

Согласно данным Росстата от 31 июля 2019 г.¹³ Воронеж находится на тринадцатом месте по численности населения в Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2019 г. в нем проживают 1 054 111 жителей. На такое количество жителей всего три площадки для выгула собак явно недостаточно. Отсутствие мест для выгула собак можно объяснить плотной застройкой города, но это мало помогает решению проблемы.

Разрешить сложившуюся ситуацию могло бы установление на законодательном уровне обязанности предусматривать при планировке новых микрорайонов мест для выгула собак, а также обязательное включение их в план мероприятий по благоустройству зон парков и скверов, поскольку важно обеспечить «шаговую доступность» таких мест для владельцев собак и их питомцев.

В числе положительных моментов отметим, что в соответствии с Постановлением Администрации городского округа город Воронеж от 27 декабря 2017 г. № 720¹⁴ в рамках реализации мероприятий по благоустройству общественных территорий городского округа город Воронеж предполагается устройство площадок для выгула собак.

Также известно, что Проект реконструкции парка «Орленок»¹⁵, прошедший общественные обсуждения в феврале 2019 г., завершение которой планируется к сентябрю

2020 г., предусматривает размещение на территории парка места для выгула собак.

3. Сейчас, пока вопрос со специальными площадками не разрешен, владельцы собак вынуждены гулять со своими подопечными где придется. Это сказывается не только на внешнем облике города (не все владельцы собак убирают за своими питомцами), но и порождает другие проблемы.

Дело в том, что хозяева вынуждены уходить на прогулку с собаками с территорий общего пользования для того, чтобы не мешать окружающим людям и дать возможность своему питомцу свободно побегать. Из-за этого собака имеет возможность контактировать с зараженным бешенством животным на неблагоустроенных территориях и стать источником распространения этого опасного заболевания среди населения. По статистике Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Воронежской области в январе – мае 2019 г. зарегистрировано 17 случаев лабораторно подтвержденного бешенства животных в 12 районах области.

Необходимость специальных мест выгула животных в целях сохранения их здоровья отмечается и в постановлении Главного санитарного врача Российской Федерации¹⁶. Это является мероприятием по профилактике не только бешенства, но и эхинококкоза, альвеококкоза.

Таким образом, вопрос о площадках и иных территориях для выгула собак является актуальным не только для их владельцев, но и всего населения города. Обустройство специальных мест для выгула животных разом решило бы массу проблем, которые касаются жизни и здоровья людей и их любимцев.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. // 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 (в ред. от 27.12.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 16.12.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴ Решение Железнодорожного районного суда г. Воронежа по гражданскому делу № 2-2530/2016 о компенсации морального вреда ; Решение Острогожского районного суда Воронежской области по гражданскому делу № 2-751/2015 о компенсации вреда ; Решение Левобережного районного суда г. Воронежа по гражданскому делу № 371/2015 о возмещении морального вреда. URL: <https://sudact.ru>

⁵ По делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 1 статьи 1064, статьи 1072 и пункта 1 статьи 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. С. Аринушенко, Г. С. Бересневой и других : постановление Конституционного Суда РФ от 10 марта 2017 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 12. Ст. 1780.

⁶ Об утверждении перечня потенциально опасных собак : постановление Правительства РФ от 29 июля 2019 г. № 974 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 31. Ст. 4642.

⁷ Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ (в ред. от 27.12.2019) // Рос. газета. 2018. 29 дек. ; 2019. 28 дек.

⁸ Об Уставе городского округа город Воронеж : постановление Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-I (в ред. от 07.06.2017) // Воронежский курьер. 2004. 16 нояб.

⁹ Об утверждении правил благоустройства территории городского округа город Воронеж : решение Воронежской городской Думы от 19 июня 2008 г. № 190-II (в ред. от 16.10.2009) // Воронежский курьер. 2009. 21 июля.

¹⁰ Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ (в ред. до 30.11.2015) // Коммуна. 2004. 13 янв.

¹¹ Об административных правонарушениях : закон Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 (в ред. от 06.03.2014) // Наш Красноярский край. 2008. 21 окт.

¹² Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 1 мая 2010 г. № 273-70 (в ред. от 29.01.2020) // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2010. 14 июня. № 21.

¹³ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям : статистический бюллетень Федеральной службы государственной статистики от 31 июля 2019 г. URL: <https://www.gks.ru>

¹⁴ Об утверждении муниципальной программы городского округа город Воронеж «Формирование современной городской среды на территории городского округа город Воронеж на 2018–2024 годы : постановление Администрации городского округа город Воронеж от 27 декабря 2017 г. № 720 // Берег. 2017. 29 дек.

¹⁵ См.: *Вотинова А.* Опубликован проект реконструкции парка «Орленок» // Новостная заметка от 23.01.2019 г. URL: <http://36on.ru>

¹⁶ Об утверждении СанПиН 3.2.3215-14 «Профилактика паразитарных болезней на территории Российской Федерации» : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22 августа 2014 г. № 50 (Документ опубликован не был). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» ; Об утверждении СП 3.1.7.2627-10 : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 6 мая 2010 г. № 54 (Документ опубликован не был) // Там же.

Воронежский государственный университет

Лесовик О. А., старший лаборант кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: lesoviko.a@mail.ru

Tel.: 220-83-78

Voronezh State University

Lesovik O. A., Senior Laboratory Worker of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: lesoviko.a@mail.ru

Tel.: 220-83-78

А. И. Соколова

Оренбургский институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина

О ФОРМАХ РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В ВЕКТОРЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

В статье анализируется современное состояние отдельных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, проблемы их реализации. Внесено предложение по совершенствованию правовых конструкций форм непосредственной демократии для обеспечения сохранения самостоятельности местного самоуправления в контексте конституционных преобразований современной России. В рамках обозначенной темы особое внимание уделено внедрению в практику стандарта «Умный город».

К л ю ч е в ы е с л о в а: вопросы местного значения, формы непосредственной демократии, стандарт «Умный город».

ABOUT DECISION'S FORMS OF QUESTIONS OF LOCAL VALUE IN THE VECTOR OF CONSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS

The article analyzes the current state of individual forms of direct implementation by the population of local self-government and the participation of the population in the implementation of local self-government, the problems of their implementation. A number of proposals have been made to improve the legal structures of the forms of direct democracy in order to maintain the independence of local self-government in the context of the constitutional transformations of modern Russia. Within the framework of this topic, special attention is paid to the implementation of the «Smart City» standard.

K e y w o r d s: local issues, forms of direct democracy, Smart City standard.

Поступила в редакцию 11 февраля 2020 г.

Самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, предусмотренная главой первой Конституции Российской Федерации, предполагается устойчивой основой организации общественных отношений. Однако относительно короткая практика ее реализации в сравнении с большинством демократических институтов не позволяет назвать указанный принцип юридической аксиомой. Более того, в свете изменений ординарного законодательства можно сделать вывод о том, что данная основа консти-

туционного строя России по аналогии с правовым характером государства в настоящее время отличается наиболее высокой степенью абстрагирования и представляет собой «норму-цель». Подобная правовая природа принципа обусловлена также политическими и социально-экономическими преобразованиями.

При этом целевой характер не превращает самостоятельность местного самоуправления в юридическую фикцию. Считаем, что современное состояние общественных отношений требует от теоретиков муниципально-го права и практиков большей активности в выявлении проблем при решении вопросов

© Соколова А. И., 2020

местного значения, а также в предложении и внедрении новых форм осуществления муниципальной власти.

С учетом тенденции к централизации управления в государстве представляется, что совершенствование форм непосредственной демократии в осуществлении местного самоуправления можно рассматривать в качестве одной из искомых гарантий рассматриваемой основы конституционного строя.

Малая демократия представляет собой своеобразный инструментарий, который обеспечивает реализацию права жителей муниципального образования выступать в роли единого коллективного субъекта местного самоуправления, решающего в своих интересах вопросы местного значения. Данная позиция поддерживается и конституционалистами, так, С. А. Авакьян указывает, что «в основе понятия “непосредственная демократия” лежат идеи прямого правления народа, его руководства собственной жизнью, самоуправления и самоорганизации в общественных и государственных делах. Непосредственная демократия – это совокупность конституционно-правовых институтов, через которые народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления»¹.

Более того, представляется, что непосредственная демократия может в полной мере реализоваться и существовать только на местах. В литературе отмечается, что формы непосредственной демократии нормативно закреплены и на федеральном, и на региональном уровне, но «именно муниципальный уровень стал “локомотивом” продвижения форм непосредственной демократии в России»².

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ устанавливает широкий перечень форм непосредственной демократии в муниципальных образованиях. Многообразие форм прямого волеизъявления граждан, по мнению муниципалов, не только «организовывает» власть, но и содействует непосред-

ственному включению населения в процесс развития государства, обеспечивает общественную поддержку политических и социально-экономических преобразований, что позволит построить в полной мере современное российское демократическое государство⁴.

Однако практика реализации рассматриваемых механизмов свидетельствует о сравнительно малом количестве вопросов местного значения, подлежащих решению посредством применения малой демократии.

Подтверждающая указанный вывод статистика отражается на регулярной основе в докладах о мониторинге развития системы местного самоуправления. Последний проводится Министерством юстиции Российской Федерации ежегодно. Анализируется органом исполнительной власти широкий круг вопросов, несмотря на достаточно узко сформулированные цели осуществления контроля – создание условий для управления, в том числе муниципальными финансами⁵.

На отчетную дату, 1 марта 2019 г.⁶, наиболее распространенными формами непосредственного осуществления местного самоуправления были признаны местный референдум, используемый как механизм самообложения, публичные слушания, собрания граждан, а также общественные обсуждения.

Прямые выборы продолжают устойчиво применяться для формирования представительных органов муниципальных образований: из 21 418 учреждений абсолютное большинство, 20 785 составов, было выбрано населением самостоятельно. В то время как прямые выборы глав муниципальных образований в процентном соотношении составляют ровно четверть от применяемых способов надделения полномочиями – на муниципальных выборах избирается только 5470 глав (25,7 %).

Важно отметить, что широкое распространение также получили не императивные по характеру, а «инициативные» формы участия граждан в решении вопросов местного значения: территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) и сельские старо-

сты. Так, в Оренбургской области в настоящее время насчитывается 1708 сельских населенных пунктов, в 515 из них действуют старосты, олицетворяя собой институт общественной жизни малых поселений⁷.

Не повсеместно, однако достаточно часто проводятся опросы граждан, конференции (собрания делегатов) и гражданская правотворческая инициатива. Самой редкой формой малой демократии на местах признаны сходы граждан. Представляется, что в силу развития тенденции укрупнения муниципальных образования количество сходов может быть сведено к историческому минимуму.

Обращаясь к Посланию Президента России к Федеральному собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г.⁸, можно сказать, что предложение В. В. Путина по проведению конституционной реформы не было неожиданным, однако по своему характеру и масштабу оно представляется достаточно радикальным в условиях современных правовых реалий.

По мнению Президента, вся конституционная реформа будет иметь своей целью дальнейшее развитие потенциала всех ветвей и уровней власти. Было предложено дополнить ст. 132 Конституции Российской Федерации частью, указывающей на единую систему публичной власти, состоящей из органов государственной власти наравне с органами местного самоуправления. Это должно помочь им «осуществлять взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения», по мнению субъекта законодательной инициативы.

Стоит отметить, что подобное предложение озвучивается представителями высших органов государственной власти не впервые. Так, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации в 2018 г. уже указывал на то, что органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации⁹.

Однако слияние государственной власти и органов местного самоуправления в единую публичную власть не представляется необходимым условием обеспечения стабильности в системе управления государством. Более того, очевидно, что в рамках реализации принципа суверенности России местное самоуправление никогда не противопоставлялось государственной власти. Универсальное же, единообразное и публичное решение вопросов местного значения или управление на территории, расположенной на 11 часовых поясах в различных природно-климатических зонах, с устойчивыми историческими и местными традициями, если не невозможно без нанесения значительного ущерба интересам местного населения, то однозначно крайне затруднительно.

Из положительных аспектов обсуждаемых законодательных предложений можно назвать концепт сохранения самостоятельности органов местного самоуправления за счет появления дополнительных финансовых гарантий для местной власти. Кроме того, все новеллы, связанные с реализацией социального характера государства, включенные в общий «пакет преобразований», восприняты представителями научного сообщества и гражданского общества весьма позитивно. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) показатель одобрения деятельности Президента по среднему значению на конец января 2020 г. вырос до 67,99 %¹⁰. В свете изложенного представляется рациональным не критически оценивать законодательные предложения, а искать новые формы решения прежних вопросов местного значения в меняющихся правовых реалиях.

Так, цифровая трансформация представляется ведущей стратегией развития абсолютного большинства общественных отношений в России на ближайшие пять – десять лет, и местное самоуправление не может являться в этом векторе исключением. Необходимость совершенствования действующего законодательства с целью «принятия гибкости регулирования общественных отношений, их готов-

ность к восприятию постоянно меняющегося технологического контекста» отмечена в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.¹¹ Высшим коллегиальным органом исполнительной власти государства осуществляется разработка механизма управления изменениями в области регулирования цифровой экономики. Утверждена Указом Президента Российской Федерации соответствующая стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы¹².

Таким образом, уже в настоящее время не отдаленной перспективой, а доступной реальностью становится распространение в муниципальных образованиях новых технологий¹³.

Положительно оценить развитие информационно-телекоммуникационной сети Интернет, расширение сферы инновационных информационных услуг необходимо в рамках сохранения истинной природы местного самоуправления. Так, представляется, что в новой «цифровой» форме у прямой демократии на местах есть высокий потенциал применения. На основе «умных информационных систем» действительно общедоступными («на расстоянии вытянутой руки» или «руки с гаджетом») могут оказаться основные формы решения вопросов местного значения: от императивных электронных избирательных технологий¹⁴ до общественной правотворческой инициативы и консультативных опросов мнения населения.

На заседании Совета по развитию местного самоуправления в г. Красногорске Московской области 30 января 2020 г. был задан вектор формирования основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г. Несмотря на отчетливое распространение тенденции к администрированию на ближайшем уровне вновь формируемой публичной власти, в рамках всей канвы обсуждения поднимались отдельные вопросы (собственно муниципальные) и намечались способы их решения. Так, Президент Российской Федерации В. В. Путин обоснованно обратил внимание на то,

что выстроенные в «цифре» формы непосредственной демократии, как механизмы коммуникации органов власти, должностных лиц и местных жителей, позволяют своевременно выявлять повседневные потребности населения, видеть в режиме реального времени общественные инициативы и обращения, включать их в ежедневную работу органов власти на местах. Следовательно, указанное можно рассмотреть как эффективный инструментальный механизм решения вопросов местного значения, решения ежедневных проблем жителей¹⁵.

Обсуждаемые цифровые платформы уже есть в крупных муниципальных образованиях – в «мегаполисах» Московской области, республики Татарстан, и муниципалитетах Москвы. Кроме того, столица является первым регионом, на территории которого был реализован эксперимент по дистанционному электронному голосованию¹⁶. Нормативное сопровождение тенденции было осуществлено посредством принятия паспорта ведомственного проекта цифровизации и городского хозяйства «Умный город» на период 2018–2024 гг., а также стандарта «Умный город».

Существующие теоретические концепции и определения «умного города» включены в стандарт и подчеркивают различные аспекты функционирования поселенческой экосистемы, уделяя особое внимание развитию информационных технологий, транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры, инициатив, направленных на повышение экономической и политической эффективности и позволяющих максимально эффективно реализовать социальный потенциал.

В градостроительстве умного муниципалитета представляется рациональным придать микрорайону значение как самостоятельной и условно автономной единицы, с собственной обеспеченностью в социальном, деловом и культурном блоке, сформированной по современным экологическим стандартам.

«Умный город» в первую очередь предполагает создание и развитие качественной инфраструктуры, основанной на современных

цифровых технологиях, грамотном и устойчивом планировании в сфере управления местным хозяйством, в обеспечении повышения конкурентоспособности поселений.

Представляется, что технологическому развитию будет содействовать привлечение IT-компаний к развитию городской инфраструктуры. «Инструментальная» инфраструктура даст возможность собирать информацию о городе для измерения и анализа муниципальных возможностей. Такие новшества позволят управлять городской инфраструктурой, внедряя: электронные правительства; решения, связанные с анализом городской статистики, основанные на технологиях больших данных; проекты, связанные с эффективным управлением городской энергетикой, и др.¹⁷

Основными механизмами эффективной организации и оптимизации использования ресурсов в «Умном городе» будут являться: снижение неравномерности потребления в период пиков и провалов (основная проблема всех инфраструктур), т. е. распределение нагрузки на инфраструктурные сети во времени; создание сетевых, а не линейных систем поставки ресурса, что позволит маневрировать потоками и «обходить» аварийные или пиковые участки, распределение в пространстве; создание динамически управляемых источников мощности: накопителей, демпферов, малоинерционных генераторов и др.; создание распределенной генерации различного масштаба; снижение потерь и ресурсопотребления конечных пользователей («умные» дома, энергоэффективное оборудование и др.). Компоненты системы интеллектуальных городов: видеонаблюдение и фотофиксация; интеллектуальные транспортные системы; единая си-

стема экстренного вызова (пример – «Система-112» в России); единая диспетчерская служба и ситуационные центры; Интернет; пятое поколение мобильной связи (5G). Представленные инструменты анализа информации и ее сбора используются для улучшения функционирования в различных сферах, таких как промышленность, медицина, транспортные сети и многие другие. Они формируют собой модель цифрового города.

Таким образом, говорить об инициативном росте активности гражданского общества до или после обсуждаемых конституционных преобразований в государстве не представляется возможным. Однако в силу того, что непосредственная демократия абсолютным большинством представителей научного мира и международной общественности считается наиболее прогрессивной ступенью в развитии политических систем государств, для Российской Федерации значима «каждая созидательная инициатива граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций, их стремление внести свой вклад в решение задач национального развития»¹⁸.

Представляется, что при цифровизации и встраивании форм непосредственной демократии в механизмы решения ряда вопросов местного значения, не только ключевых – об уставе, бюджете и территориальном планировании, но и ординарных, будут созданы условия для естественного увеличения доли участия населения в осуществлении местного самоуправления. Данное предложение может обеспечить качественное усиление институциональной роли общества и рост возможностей результативного и эффективного участия населения в решении вопросов местного значения.

¹ Авакьян С. А. Конституционное право России : избранные статьи, 2010–2016. М., 2016. С. 230.

² Трусов Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в России // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1 (25). С. 310.

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

⁴ См.: Лапин А. Е. Перспективы и проблемы развития форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2011. № 3 (19). С. 53–60.

⁵ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: постановление Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445 (в ред. от 26.12.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

⁶ Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 – начало 2019 г.) // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: https://minjust.ru/sites/default/files/inf_0.docx

⁷ Статистика // Портал Правительства Оренбургской области «Оренбуржье». URL: <http://orenburg.gov.ru>

⁸ Послание Президента Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Официальный интернет-портал Президента Российской Федерации. 2020. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 01.02.2020).

⁹ См.: Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. № 7689. URL: <https://rg.ru/gazeta/rg/2018/10/10.html>

¹⁰ См.: Доверие политикам // Официальный интернет-портал Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). 2020. № 4159. URL: https://wciom.ru/news/ratings/doverie_politikam_1

¹¹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.: утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru/>

¹² О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹³ См. например, Соколова А. И. «Умный город» и «умное село»: цифровые стандарты развития современной России // Молодые ученые и специалисты – науке и практике страны: сборник материалов Всерос. науч.-практ. конф. Оренбург, 2019. С. 290–296.

¹⁴ См.: Абрамова Д. С. Электронная демократия в России: проблемы политической коммуникации // Гуманитарные научные исследования. 2013. № 1. С. 15–18.

¹⁵ Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedanie-soveta-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravlenija-30-01-2020.html>

¹⁶ См.: Дистанционное электронное голосование // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2019/distsionnoe-elektronnoe-golosovanie/>

¹⁷ См.: Перезолова А. С. О проблеме публичного управления в концепции умных городов // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2015. № 2. С. 136.

¹⁸ Послание Президента Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Официальный интернет-портал Президента Российской Федерации. 2020. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

Оренбургский институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина

Соколова А. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права

E-mail: norma_m@inbox.ru
Тел.: 8-928-843-76-63

Orenburg Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law University

Sokolova A. I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and International Public Law Department

E-mail: norma_m@inbox.ru
Тел.: 8-928-843-76-63

**ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА
КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА
«КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (декабрь 2019 г.)**

26 декабря 2019 г. в актовом зале юридического факультета Воронежского государственного университета состоялось очередное заседание научного студенческого кружка по конституционному и муниципальному праву «Конституционные чтения» на тему: **«Социальная ценность Конституции и конституционная реформа в России».**

Декабрьское заседание традиционно посвящается Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г. и вступившей в силу 25 декабря того же года. Но некоторые события декабря 2019 г. актуализировали аксиологический и культурологический аспекты в изучении действующей российской Конституции. Так, своего рода эпиграфом заседания стали слова из выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина, прозвучавшие на пресс-конференции 19 декабря 2019 г.: «Что касается Конституции – это живой инструмент, он должен соответствовать уровню развития общества, но я все-таки считаю, что Конституцию нам менять, принимать новую Конституцию не следует. Это связано с тем, что у нас есть фундаментальные вещи, которые закреплены, которые нам нужно целиком и полностью реализовать, они закреплены в первой главе. Она, на мой взгляд, является неприкосновенной»¹.

Выступление **доктора юридических наук, доцента Е. В. Сазонниковой** было посвящено воплощению или представлению Конституции в разных формах культуры. Философским обоснованием такой постановки вопроса выступили постулаты о взаимосвязи

науки и культуры и природе художественного познания в контексте научной рациональности. В таком ракурсе Конституция предстает не только как нормативный правовой акт высшей юридической силы, но и как текст, и как символ, и как источник вдохновения. При таком подходе Конституция выступает как явление конституционно-правовой культуры, и культуры в целом, изучаемое и в научном познании, и постигаемое в художественном познании.

Выступление Е. В. Сазонниковой сопровождалось презентацией артефактов культуры, посвященных Конституции. В настоящее время сеть Интернет является пространством массовой межкультурной коммуникации. Поэтому в выступлении было обращено внимание на введение в 2019 г. в КоАП РФ (ч. 3 ст. 20.1) административной ответственности за распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информации, выражающейся в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации. Квалифицирующими признаками административного правонарушения являются: повторное совершение (ч. 4 ст. 20.1 КоАП РФ) и совершение лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение более двух раз (ч. 5 ст. 20.1 КоАП РФ).

В заключение Е. В. Сазонниковой было подчеркнуто, что представление Конституции художественными средствами значимо в

образовательном, обучающем плане и может дополнять изучение конституционного права как отрасли права и как науки, а также способствовать формированию, в первую очередь, общекультурных, но также и иных соответствующих компетенций обучающихся.

В докладе **доктора юридических наук, профессора Н. В. Бутусовой** о конституционной реформе в России конца 1980-х – начала 1990-х гг. была предпринята попытка аксиологического подхода к проблеме конституционного реформирования. Автор доклада принимала непосредственное участие в разработке Конституции Российской Федерации 1993 г. как официальный представитель Воронежской области в Конституционной Комиссии на Конституционном Совещании, созванном Президентом РФ Б. Н. Ельциным.

По мнению Н. В. Бутусовой, в общественном сознании нередко как показатель признания ценности Конституции воспринимаются лишь внешние проявления уважения к Конституции как Основному закону государства и важнейшему политическому документу. К ним можно отнести то, что именем Конституции в разных странах (в том числе и в России) называются площади и улицы, празднуется День конституции и др. Однако, разумеется, это далеко не главные показатели признания ценности Конституции.

В соответствии с философским определением «ценность» – это то, что чувства людей диктуют признать стоящими над всем и к чему можно стремиться, созерцать, относиться с уважением, признанием, почтением.

Определяя социальную ценность российской Конституции, нужно прежде все исходить из содержания закрепленных в ней идей и ценностей. Конституция является подлинной социальной ценностью лишь тогда, когда закрепленные ею ценности базируются на общецивилизационных ценностях и отражают объективные закономерности, потребности и интересы развития российского общества и государства. Конституция как важнейший инструмент социального управле-

ния и элемент правовой культуры общества призвана на основе нравственных ценностей обеспечить согласование воли и интересов различных участников общественных отношений, закрепить научно обоснованные ориентиры общественного развития, в идеале Основной закон должен выполнять функцию формализованного договора об общественном согласии.

Важным показателем ценности конкретной Конституции является ее реальность, т. е. последовательная реализация ее норм, и прежде всего закрепляющих конституционные ценности, различными участниками правовых отношений, и в первую очередь органами власти и должностными лицами.

По мнению автора доклада, конституция является безусловной ценностью лишь тогда, когда именно ей подчинена политика государства во всех сферах жизни, а политическая конъюнктура и целесообразность никогда не могут быть поставлены выше требований конституционной законности.

В результате приспособления Основного закона к политической конъюнктуре Конституция дискредитируется, утрачивает ценность документа, содержащего важные доктринальные положения, являющиеся правовой и идеологической основой развития демократического общества и государства, что в конечном итоге нередко приводит к трагическим последствиям. Ярким примером утраты ценностного значения Конституции как таковой в России и в бывшем Советском Союзе могут служить события последнего десятилетия двадцатого века, когда политические интересы, идущие вразрез с Конституцией, одерживали верх.

В докладе профессора Н. В. Бутусовой с учетом ее собственного опыта участия в разработке российской Конституции были определены и проанализированы положительные, демократические, и антидемократические черты конституционной реформы 1990-х гг.

К сожалению, Конституция в этот период утратила значение безусловной социаль-

ной ценности, была превращена в орудие политической борьбы различных политических сил. Исторический экскурс позволяет сделать вывод о том, что политически конъюнктурное отношение властвующей элиты к Конституции, тем более прямое, грубое нарушение ее принципиальных положений, может приводить к утрате государственности и многочисленным человеческим потерям.

Как известно, инициированные политическим руководством России неконституционные действия, направленные на окончательное разрушение Союза, завершились денонсацией Договора об образовании СССР Верховным Советом РСФСР. Постановление Верховного Совета о денонсации Союзного Договора изначально было не просто неконституционным, а юридически ничтожным, так как был денонсирован акт, который международным договором не являлся, более того, давно утратил юридическую силу, не был актом действующего права! Грубейшая юридическая и политическая ошибка была исправлена только Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 15 марта 1996 г. «Об углублении интеграции народов, объединявшихся в Союз ССР, и отмене Постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. «О денонсации Договора об образовании СССР» по прошествии почти 5 лет, когда реалии жизни изменить уже было невозможно.

В Послании Федеральному Собранию Президента РФ В. В. Путина в 2005 г. крушение Советского Союза было названо крупнейшей геополитической катастрофой века, а в интервью французским СМИ в 2014 г. – одной из самых крупных гуманитарных катастроф XX в.

По мнению докладчика, стремление решить все российские проблемы путем замены текстов Конституции без глубинных преобразований всех сторон жизни общества и государства – проявление конституционного «романтизма» или «идеализма». Разработка и принятие новой Конституции России долж-

на стать частью глубинных, всесторонних преобразований всех сторон жизни российского общества, радикальная конституционная реформа должна завершить эти процессы.

Если же политическая элита озабочена проблемой совершенствования конституционного текста путем использования процедуры внесения в него поправок, следовало бы с участием ученых подготовить систему таких поправок, охватывающих ряд норм с главы 3 по 8 Конституции и обеспечить их широкое общественное обсуждение. Реформирование положений Конституции – формализованного общественного договора о принципах государственного и общественного устройства, по словам В. Д. Зорькина, в демократическом обществе не должно осуществляться в одностороннем порядке лишь по усмотрению властвующей элиты, без общественного обсуждения, без участия всех слоев гражданского общества, и в первую очередь научного сообщества, и всего народа России. Если в соответствии с Преамбулой действующей российской Конституции именно многонациональный народ Российской Федерации, исходя из ответственности за свою Родину перед настоящими и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимает Конституцию Российской Федерации, то и любое реформирование Конституции не должно осуществляться без участия народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ).

Выступление студента 1 курса **И. Якимова** на тему «Конституционная реформа: понятие и причины» было посвящено некоторым современным подходам к совершенствованию Конституции как Основного закона государства. В выступлении были представлены научный подход профессора С. А. Авакьяна на реформирование Конституции, изложенный в ряде его известных публикаций последних лет.

В развитие этой темы с сообщением о субъективном факторе в процессе конститу-

ционной реформы выступил студент 1 курса **Н. Чернов**.

Студентки 1 курса **И. Боева** и **Д. Черникова** проанализировали некоторые предложения С. А. Авакьяна по конкретным поправкам к Конституции.

Выступление студента 1 курса **А. Башмакова** было основано на одной из статей Н. В. Бутусовой, посвященных конституцион-

ному реформированию. Выступающий остановился на аргументах и сторонников, и противников разработки и принятия новой Конституции, говорил о субъективных и объективных условиях для проведения радикальной конституционной реформы. Сделал вывод о том, что такая реформа возможна только в условиях перехода к новой цивилизационной модели – модели устойчивого развития.

¹ Рос. газета. 2019. 20 дек.

Н. В. Бутусова,

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права

Е. В. Сазонникова,

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права

УДК 342.8

А. А. Березин

Воронежский государственный университет

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В статье анализируются проблемы избирательного права России, правовая база выборов, конкуренция норм права, особенности судопроизводства по защите избирательных прав граждан, особенности закрепления принципов избирательного права, направления совершенствования избирательного законодательства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: избирательное право, институт выборов, избиратель, абсентеизм, избирательное законодательство.

THE ELECTORAL SYSTEM IN RUSSIA: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

The article analyzes the problems of the electoral law of Russia, legal framework for elections, competition of legal norms, peculiarities of legal proceedings to protect the electoral rights of citizens, peculiarities of fixing the principles of electoral law, directions of improvement of electoral legislation

К e y w o r d s: electoral law, electoral Institute, voter, absenteeism, electoral legislation.

Поступила в редакцию 9 января 2020 г.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации многонациональный народ, осуществляющий свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также непосредственно посредством реализации двух основных форм прямого волеизъявления – референдума и свободных выборов, является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации¹.

Обе формы прямого волеизъявления граждан являются детально регламентированным институтом, а выборы различного уровня – ежегодно реализуемым.

В связи с этим правовая база института выборов имеет многоуровневую структуру, включающую в себя Конституцию Российской Федерации, ряд федеральных законов, Конституции, уставы субъектов Российской Федерации, избирательные кодексы, принятые в субъектах РФ; Законы субъектов РФ о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления, Законы субъектов РФ о местном самоуправлении, а также местные нормативные акты (уставы муниципальных образований, постановления глав муниципальных образований и решения представительных органов местного самоуправления о порядке проведения муниципальных выборов)².

© Березин А. А., 2020

Такое многообразие нормативно-правовых актов, имеющих схожую сферу правового регулирования, неизбежно приводит на практике к возникновению юридических коллизий, конкуренции норм права.

Причинами их возникновения выступают пробелы в праве, низкий уровень развития правовой культуры, отсутствие упорядоченности в правовом материале, слабая координация деятельности по нормотворчеству³.

Среди нормативно-правовых актов, регулирующих избирательные правоотношения, можно выделить проблему в их иерархичности.

Также исходя из общей теории права, все федеральные законы обладают одинаковой юридической силой и не должны противоречить друг другу.

При этом в п. 6 ст. 1 Федерального закона № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержится положение, согласно которому федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить данному федеральному закону, в противном случае применяются его нормы⁴.

Такая норма права, закрепляющая приоритет одного федерального закона над другими, противоречит основным постулатам теории права, иерархии нормативно-правовых актов.

Кроме того, федеральные выборы и референдум могут регулироваться и регулируются не только федеральными законами, но и федеральными конституционными законами, например, референдум Российской Федерации, выборы в Конституционное Собрание, что не соответствует логике того же п. 6 ст. 1 указанного Федерального закона, а также не согласуется с установлением в ч. 3 ст. 76 Конституции Российской Федерации положения, согласно которому федеральные законы

не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Преодолеть данную юридическую коллизию можно повысив ранг Федерального закона «Об основных гарантиях» до уровня федерального конституционного закона. Наконец, избирательный процесс регулируется значительным количеством нормативных актов на региональном и местном уровнях, при этом концептуальных отличий от ФЗ «Об основных гарантиях» в них не содержится.

Следовательно, реализуя принцип федерализма, целесообразнее отказаться от настолько детального регулирования избирательных правоотношений на федеральном уровне, во всяком случае касающихся региональных и муниципальных выборов.

В последнее время возникает ряд проблем в сфере конституционных гарантий судебной защиты избирательных прав граждан. Количество обращений российских граждан в суды по данной категории дел ежегодно увеличивается, особенно в период проведения федеральных избирательных кампаний, при этом эффективность принимаемых решений носит дискуссионный характер⁵.

В 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, в котором появилась глава, посвященная производству по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ.

Несмотря на ряд положительных моментов: установление сокращенных сроков рассмотрения административных исковых заявлений, немедленного исполнения решения суда по отдельным категориям дел федеральным законодателем установлен ряд барьеров, препятствующих и существенно затрудняющих защиту избирательных прав граждан.

В частности, избиратели вправе оспорить действия и бездействие участковой избирательной комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором они принимали участие в выборах. Наблюдатели вправе

оспаривать действия и бездействие органов и должностных лиц, нарушающие права наблюдателей, связанные с осуществлением ими своих полномочий. Таким образом, при фиксации нарушения избирательных прав других избирателей наблюдатели, другие избиратели не наделены правом обратиться в суд с соответствующим иском заявлением⁶.

Помимо этого, КАС РФ в период проведения избирательной кампании запрещает применять по данной категории дел такие меры предварительной защиты, как наложение ареста на избирательные бюллетени, списки избирателей, иные избирательные документы, приостановление деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума, что ставит вопрос о целесообразности обращения в суд, когда уже не представляется возможным установить и устранить нарушения.

В 2018 г. по вышеуказанной главе 25 КАС РФ российскими судами было рассмотрено всего 128 дел на всю страну, большинство из которых касались оспаривания отмены регистрации кандидатом.

Одной из проблем также является позиция федерального законодателя по поводу подхода к принципам избирательной системы. В настоящее время отсутствует нормативно-правовой акт, в котором они сформулированы в полном объеме. В теории избирательного права выделяются принципы всеобщности, равенства, гласности, свободы выборов и др.

Их законодательное закрепление в едином акте будет способствовать уменьшению пробелов в правовом регулировании избирательных прав, правовых коллизий.

Но пожалуй, сегодня одной из острейших проблем избирательной системы РФ является абсентеизм – отказ избирателей от участия в голосовании. Абсентеизм сегодня все более приобретает черты протеста против существующей избирательной системы⁷.

К факторам, сказывающимся на политической активности молодежи, ее отстра-

ненности от участия в политической жизни, можно отнести недоверие к государственным институтам демократичности проводимых избирательных кампаний, что во многом обусловлено историческими причинами. Однако развитию абсентеизма способствует незначительная представленность молодежи во властных структурах, слабость гражданского общества⁸.

В итоге явка на выборы в Государственную Думу ФС РФ в 2016 г. составила 47,88 %, на выборы губернатора Воронежской области в 2018 г. – 44,83 %. Право избирателя самому решать вопрос об участии в выборах внешне носит, бесспорно, демократический характер. Однако провозглашение его в Российской Федерации в современных условиях привело к негативным последствиям, ставящим под сомнение прежде всего фактическую легитимность некоторых органов государственной власти, избираемых меньшинством зарегистрированных избирателей, принявших участие в голосовании, а также разумность избирательной системы. Чтобы преодолеть данные негативные тенденции, необходимо проводить комплексную, системную политику, юридическая составляющая которой может заключаться, в частности, в разработке и принятии Федерального закона «О политической рекламе». Его целью должно стать вовлечение населения в политическую жизнь страны, рост доверия к политическим институтам, решениям, принимаемым в ходе прямого волеизъявления граждан. В действующем в настоящее время Федеральном законе от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» прямо предусмотрено, что его правовое регулирование не распространяется на политическую рекламу.

Подводя итог, хотелось бы выделить направления совершенствования избирательного законодательства: повышение уровня законодательного регулирования, устранение юридических коллизий и конкуренции правовых норм в сфере избирательного законодательства, отражения в них потребности

поступательного развития избирательных стандартов а также установление эффективного организационно-правового механизма согласования правотворчества Российской Федерации с субъектами Российской Федерации. В отечественной науке приоритет в полноценной мировоззренческой проблематизации принципа формального равенства принадлежит В. С. Нерсесянцу. Разработанная им либертарная концепция права недвусмысленно определяет формальное равенство как конституирующий признак пра-

ва. При этом формальное правовое равенство трактуется В. С. Нерсесянцем как триединство таких внутренне взаимосвязанных и предполагающих друг друга компонентов, как равная мера, свобода и справедливость⁹. Важно также отметить, что названные элементы не только дополняют, но и предполагают, подразумевают друг друга, ибо являются лишь различными проявлениями (разными аспектами и формами проявления) единого правового начала – принципа формального равенства.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

² См.: Белоновский В. Н. Избирательное право : общая часть : учеб.-метод. комплекс. М., 2008.

³ См.: Теория государства и права : курс лекций / Н. И. Матузов, А. А. Воротников, В. Л. Кулапов ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2018.

⁴ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁵ См.: Забайкалов А. П. Процедуры голосования в избирательном процессе : современное состояние и перспективы развития : монография. Воронеж, 2016.

⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁷ См.: Колосова А. А. Проблема абсентеизма в избирательном процессе и методы его преодоления // Гуманитарные научные исследования. 2017. № 2. URL: <http://human.snauka.ru/2017/02/20139>

⁸ См.: Забайкалов А. П., Лоторев Е. Н. Ответственность за получение «избирательной взятки» // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 958–962.

⁹ См.: Принцип формального равенства и взаимное признание права / под ред. В. В. Лапаевой, А. В. Полякова, В. В. Денисенко. М., 2016. С. 7.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Березин А. А., студент

Berezin A. A., Student

E-mail: alexberezin1999@gmail.com

E-mail: alexberezin1999@gmail.com

Tel.: 8-951-542-80-27

Tel.: 8-951-542-80-27

И. А. Кожемяко

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИДЕИ И ЗАМЫСЛЫ В ТРУДАХ МЫСЛИТЕЛЕЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII–XIX вв.

Подготовлен обзор истории появления и содержания знаменитых конституционных проектов, созданных в Российской империи в XVIII–XIX вв. Это «Кондиции», «Конституция Панина–Фонвизина», «Государственная уставная грамота Российской империи» Н. Н. Новосильцева, «Конституция» Н. М. Муравьева и «Русская правда» П. И. Пестеля, «Всеподданнейший доклад министра внутренних дел графа М. Т. Лорис-Меликова от 28 января 1881 г.».

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, основной закон, проект конституции, конституционализм.

CONSTITUTIONAL IDEAS IN THE WORKS OF THINKERS OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE XVIII–XIX CENTURIES

A review of the history of the emergence and content of the famous constitutional projects created in the Russian Empire in the XVIII–XIX centuries was prepared. These are “Conditions”, “The Constitution of Panin–Fonvizin”, “State Charter of the Russian Empire” N. N. Novosiltsev, “Constitution” N. M. Muravyov and “Russian Truth” P. I. Pestel, “The most comprehensive report by the Minister of the Interior, Count M. T. Loris-Melikov of January 28, 1881”.

К е y w o r d s: constitution, basic law, draft constitution, constitutionalism.

Поступила в редакцию 5 февраля 2020 г.

Устаревание Соборного уложения 1649 г., принятого в допетровское время, уже в XVIII в. было очевидным. Большое количество разрозненных нормативных актов, принятых после 1649 г., также требовало упорядочения, систематизации. Наконец, абсолютистский характер Соборного уложения вызывал отторжение у отдельных групп общества, желавших реформ, ограничивающих монархию. Все это послужило предпосылкой создания в разные годы различных проектов конституционного характера. Какие-то более умеренные, а какие-то более радикальные, какие-то

исходящие от высокопоставленных государственных деятелей, а какие-то – от революционно настроенных групп – все они имели своей целью обновление правовой системы Российского государства. В данной публикации будет кратко изложена судьба этих проектов.

«Кондиции» (1730 г.). В 1726 г. российской императрицей и самодержицей Екатериной I был создан Верховный Тайный Совет – совещательный орган, ведавший основными вопросами государства, ему же были подчинены Сенат и коллегии. Члены Верховного Тайного Совета именовались министрами. После смерти императора Петра II члены Верховного Тайного Совета (именуемые

«верховники») выбрали на царство Анну Иоанновну, дочь царя Иоанна V. Пользуясь ситуацией, «верховники» решили ограничить самодержавную власть, потребовав от Анны Иоанновны подписания определенных условий, так называемых «Кондичий». Согласно «Кондичиям» реальная власть в России переходила к Верховному Тайному Совету, а роль монарха впервые сводилась к представительским функциям¹.

Кондичии (от лат. *condicio* – соглашение), ограничивавшие власть монарха, зачастую рассматривают как акт конституционного содержания. Согласно им, монарх лишался ряда полномочий – объявления войны и заключения мира, введения податей, конфискации дворянского и жалования государственного имущества, возведения в придворные чины, управления доходами государства, права назначения преемника. Все это монарх не мог совершать без согласия на то Верховного Тайного Совета из восьми персон. В случае нарушения данных требований он лишался титула².

Боясь узурпации власти Д. М. Голицыным – одним из лидеров «верховников», желающим установления в России конституционной монархии, дворянские делегации подали прошения, в которых говорилось об уничтожении «Кондичий» и о принятии самодержавия. Опираясь на их поддержку, а также на поддержку духовенства и гвардии, Анна Иоанновна публично разорвала «Кондичии», а спустя несколько дней своим Манифестом ликвидировала Верховный Тайный Совет. Д. М. Голицына можно считать первым в истории России автором конституционной реформы, а «Кондичии» – первым конституционным документом, могущим ограничить власть монарха³.

«Конституция Панина–Фонвизина». Русский государственный деятель, на тот момент действительный тайный советник, граф Н. И. Панин создал Манифест, предполагающий ограничить самодержавную власть путем усиления в государстве роли Сената и

Императорского совета, ознакомил с ним к тому времени недавно коронованную императрицу Екатерину II. Данный манифест, ею подписанный, не был обнародован и претворен в жизнь⁴.

Впоследствии Н. И. Паниным совместно с его секретарем литератором Д. И. Фонвизиным был разработан проект, поименованный позднее потомками «Конституцией Панина–Фонвизина», состоящий из дошедшего до нас введения («Рассуждение о неперменных государственных законах»), написанного Д. И. Фонвизиным, и уничтоженной основной части, написанной Н. И. Паниным. В документе отражались взгляды Н. И. Панина, согласно которым единственный источник власти – неписанный договор между народом и правителем. Из этого следует, что правитель должен уважать и соблюдать закон, а не находиться выше него. Политическую свободу Н. И. Панин считал неразрывной с правом частной собственности; каждый гражданин может делать все, что не запрещено законом; все суды отправляют деятельность публично; новые налоги не вводятся без предварительной дискуссии в Совете министров и его аппарате⁵.

Пересказ содержания документа дошел до наших дней в воспоминаниях декабриста М. А. Фонвизина, племянника Д. И. Фонвизина:

«Граф Никита Иванович Панин предлагал основать политическую свободу сначала для одного дворянства, в учреждении Верховного Совета, которого часть несменяемых членом назначались бы из избранных дворянством из своего сословия лиц. Синод также бы входил в состав общего собрания Сената. Под ним (то есть под Верховным сенатом) в иерархической постепенности были бы дворянские собрания, губернские или областные и уездные, которым предоставлялось право совещаться в общественных интересах и местных нуждах, представлять об них Сенату и предлагать ему новые законы.

Выбор как сенаторов, так и всех чиновников местных администраций производил

сы бы в этих же собраниях. Сенат был бы облечен полною законодательною властью, а императорам оставалась бы власть исполнительная, с правом утверждать обсужденные и принятые Сенатом законы и обнародовать их. В конституции упоминалось и о необходимости постепенного освобождения крепостных крестьян и дворовых людей. Проект был написан Д. И. Фонвизиним под руководством графа Панина. Введение или предисловие к этому акту, сколько припомню, начиналось так: «Верховная власть вверяется государю для единого блага его подданных. Сию истину тираны знают, а добрые государи чувствуют...» За этим следовала политическая картина России и исчисление всех зол, которые она терпит от самодержавия»⁶.

«Государственная уставная грамота Российской империи» Н. Н. Новосильцева.

В 1818 г. император Александр I поручил министру юстиции Н. Н. Новосильцеву⁷ подготовить «Государственную уставную грамоту Российской империи». К 1819 г. был разработан проект документа, состоящий из 6 глав и 191 статьи. Название глав: «Предварительные распоряжения», «О правлении Российской Империи», «Ручательства державной власти», «О народном представительстве», «О судебной власти», «Общие постановления»⁸.

Проект документа предусматривал отделение судебной власти от исполнительной, а также создание парламента – Государственного сейма, включавшего две палаты – Сенат и Посольскую избу. Были предусмотрены неприкосновенность собственности, независимость суда, равенство всех граждан перед законом, гражданские свободы, федеративное устройство России. Разработчики впервые в истории России предлагали ввести свободу печати⁹. Однако Александр I, как известно, проект не поддержал.

Проект Конституции Никиты Муравьева и «Русская правда» Павла Пестеля. Во втором десятилетии XIX в. отдельные представители русского дворянства стали объединяться в тайные сообщества, целью которых

была ликвидация самодержавия и крепостничества. Впоследствии эти сообщества сливались и укрупнялись. На базе одного из них – «Союза благоденствия» – в начале третьего десятилетия XIX в. образовались две крупные революционные организации: «Южное общество» в Малороссии (на базе Тульчинской управы «Союза благоденствия») под предводительством Павла Ивановича Пестеля¹⁰ и «Северное общество» в Санкт-Петербурге под предводительством Никиты Михайловича Муравьева¹¹. У каждого из обществ существовал свой программный документ: у «Южного общества» – «Русская Правда», у «Северного общества» – проект Конституции.

П. И. Пестель обладал широкими всесторонними познаниями (блестяще окончил Пажеский Его Императорского Величества корпус с занесением имени на мраморную доску) и даром красноречия, исповедовал республиканские идеи. Им была создана политическая программа «Русская правда или Заповедная Государственная Грамота Великого Народа Российского служащая Заветом для Усовершенствования Государственного Устройства России и Содержащая Верный Наказ как для Народа так и для Временного Верховного Правления»¹². Данный документ не был завершен. Из запланированных десяти глав были написаны только пять.

Согласно «Русской правде» в России установилась бы унитарная республика со столицей в Нижнем Новгороде, который предлагалось переименовать во Владимир, а Владимир мог бы быть назван Клязмин (по имени реки Клязмы, ныне Клязьмы). Верховную законодательную власть осуществлял бы однопалатный парламент из пятисот человек – «Народное вече», исполнительную – «Державная дума» из пяти человек, контрольную (надзорную) – «Верховный собор» в составе избираемых на пожизненные сроки ста двадцати членов. Власть на местах получали бы наместные собрания и наместные правления различных уровней. Крепостное право отменялось, половина земли сохраня-

лась в частной собственности, половина перешла в общинную.

Для своего времени проект был довольно радикальным. Даже спустя три десятилетия, при проведении аграрной реформы 1861 г., за помещиками осталось в полтора раза больше земли, нежели за крестьянами.

Менее радикальным по сравнению с «Русской правдой» П. И. Пестеля был проект Конституции Н. М. Муравьева, не принимавшийся «Северным обществом» официально, но выражавший взгляды его членов. Положения проекта Конституции Н. М. Муравьева, на наш взгляд, перекликались с Уставной грамотой Н. Н. Новосильцева.

По проекту Конституции Н. М. Муравьева в России вводилась бы конституционная монархия. Государство преобразовывалось в федерацию из тринадцати держав и двух областей, делившихся на уезды. Столицей, как и в проекте П. И. Пестеля, становился бы Нижний Новгород. Граждане были равны перед законом, провозглашалась свобода слова и печати: «Всякой имеет право излагать невозбранно свои мысли и чувства, и сообщать их посредством печати своим соотечественникам».

Устройство государственной власти предполагало разделение властей. Законодательную власть осуществлял бы двухпалатный парламент – «Народное вече», исполнительную – равный со всеми гражданами в правовом отношении Император. Аналогично разделение властей осуществлялось и в державах.

Крепостное право отменялось: «Раб, прикоснувшийся земле Русской, становится свободным. Разделение между благородными и простолюдинами не принимается, поелику противно Вере, по которой все люди – братья, все рождены благо по воле божьей, все рождены для блага и все просто люди: ибо все слабы и несовершенно». Земля сохранялась за помещиками, крестьяне вместе с усадьбами и огородами получали лишь две десятины земли на семью¹³.

Ни один из вышеназванных документов, ввиду подавления восстания декабристов,

не был претворен в жизнь. Идеи, в них изложенные, лишь отчасти позднее были реализованы в так называемую «эпоху Великих реформ» (реформ, проведенных в царствование императора Александра II). Плачевная участь настигла их создателей. П. И. Пестель был приговорен к четвертованию, позднее замененному повешением, и казнен в 1826 г. в возрасте тридцати трех лет. В этом же году Н. М. Муравьев был сослан на пятнадцатилетнюю каторгу в Сибирь, где и умер в селе Урик в 1843 г. в сорокасемилетнем возрасте.

«Всепогоднейший доклад министра внутренних дел генерал-адъютанта графа Михаила Тариэловича Лорис-Меликова» (1881 г.)¹⁴.

Говоря о конституционных проектах, необходимо выделить «Всепогоднейший доклад министра внутренних дел генерал-адъютанта графа Михаила Тариэловича Лорис-Меликова» от 28 января 1881 г. (позднее названный историками «Конституцией Лорис-Меликова»)¹⁵.

За свое правление император Александр II провел крупномасштабные преобразования, такие как отмена крепостничества в 1861 г., финансовая, образовательная, земская, судебная, цензурная и военная реформы, реформа городского самоуправления. В случае реализации проект М. Т. Лорис-Меликова стал бы апогеем этих «Великих реформ», даже несмотря на то, что данный проект представлял весьма осторожные, начальные шаги к ограничению самодержавия. Он не предусматривал ни разделения властей, ни создания в противовес царю представительного законодательного органа. Этот проект был создан влиятельным государственным деятелем¹⁶, а его реализация была направлена на введение народного представительства.

Ключевой задачей, которую предстояло решить, представлялась интеграция широких слоев населения в жизнь государства. Усиливалось таковое стремление общественной напряженностью, в частности террориз-

мом революционных организаций. Согласно документу предусматривалось создание законосовещательной комиссии, куда входили бы чиновники и депутаты от губернских собраний и городских дум. Вместе с ней работали бы временные административно-хозяйственная (решавшая вопросы местного самоуправления) и финансовая комиссии, чьи законопроекты поступали бы на обсуждение в законосовещательную комиссию, а оттуда, наряду с законопроектами последней, направлялись бы на рассмотрение в Госсовет (в который планировалось включить отобранных императором 10–15 представителей комиссии). Из этого следует, что новый представительный орган обладал только совещательными полномочиями¹⁷.

Данный документ хоть и носил конституционный характер, но называться конституционным проектом может лишь условно. В том числе и потому, что сам М. Т. Лорис-Меликов считал конституционную демократию западного образца непригодной для России. По его мнению, благоустройство России возможно при расширении местного самоуправления и сближении земских органов с высшими органами государственной власти¹⁸. Именно эта позиция нашла свое отражение в его «Всепопданнейшем докладе».

«Всепопданнейший доклад» был подан М. Т. Лорис-Меликовым императору Александру II 28 января 1881 г. Он был единогласно одобрен 16 февраля того же года Особым совещанием¹⁹. Однако с убийством императора Александра II «Всепопданнейший доклад» М. Т. Лорис-Меликова потерял актуальность. Император Александр III стал проводником консервативно-охранительной политики контрреформ, в связи с чем М. Т. Лорис-Меликов был вынужден подать в отставку.

Подводя итоги, стоит сказать, что в большинстве случаев проекты рассмотренных документов официально не имели в своем на-

звании слово «конституция», таковые наименования им давали либо современники, либо потомки. Но в сущности, так или иначе каждый из них носил конституционный характер. Эти проекты и сегодня находятся в поле зрения ученых, изучающих отечественное государство и право.

Профессор Н. А. Богданова отмечает: «...история конституционно-правовых идей присутствует в современных теориях науки конституционного права либо своим продолжением, ориентированным на новые исторические условия, либо отрицанием и противопоставлением прошлой идее теоретического положения, выдвинутого и проверенного новой исторической ситуацией»²⁰.

Соборное уложение царя Алексея Михайловича, создание которого началось с середины июля 1648 г., было принято Земским собором 29 января 1649 г. Данный свод законов, содержащий 967 статей, две трети из которых – новые, был создан всего за полгода! В связи с чем возникает вопрос – почему в дальнейшие два века в Российской империи так и не была принята Конституция – Основной закон государства?

Ответ заключается в том, что Соборное уложение 1649 г., закрепившее привилегии дворянства и закрепощение крестьян посредством отмены «урочных лет», полностью соответствовало абсолютистским стремлениям царя и правящего класса. Все дальнейшие документы, от «Кондиций» князя Д. М. Голицына до «Всепопданнейшего доклада» министра внутренних дел графа М. Т. Лорис-Меликова, ставили своей целью ограничение царской власти, что не могло не вызывать противодействия. Конституционализм являлся опасным соперником самодержавия. Поэтому первая конституция в отечественной истории была принята только 10 июля 1918 г., спустя почти полтора года после отречения императора Николая II от российского престола.

- ¹ См.: Верховный тайный совет // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=103317177>
- ² См.: Кондиции // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=103550205>
- ³ См.: Нигматуллин Р. М. Первый конституционный проект российского дворянства // Авторский проект «Мой мир». URL: <https://worldme.wordpress.com/2016/07/11>
- ⁴ См.: Соловьев С. М. История России с древнейших времен. Т. 25. URL: https://azbyka.ru/otechnik/Sergej_Solovev/istorija-rossii-s-drevnejshih-vremen/25_2
- ⁵ См.: Панин Никита Иванович // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=103180677>
- ⁶ Эйдельман Н. Где секретная конституция Панина-Фонвизина // Наука и жизнь. 1973. № 7. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/PAPERS/NYE/FONVIZIN.HTM>
- ⁷ См.: Новосильцев Николай Николаевич // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=102766730>
- ⁸ См.: Государственная уставная грамота Российской империи // Интернет-проект «Конституция России». Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».
- ⁹ См.: История России с начала XVIII до конца XIX века / под ред. А. Н. Сахарова. М., 1997. С. 322.
- ¹⁰ См.: Пестель Павел Иванович // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=104989977>
- ¹¹ См.: Муравьев Никита Михайлович // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=104989452>
- ¹² Русская правда или Заповедная Государственная Грамота Великого Народа Российского служащая Заветом для Усовершенствования Государственного Устройства России и Содержащая Верный Наказ как для Народа так и для Временного Верховного Правления // Конституция России. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».
- ¹³ См.: Конституция Соч. Никиты Муравьева (написанная его рукою в каземате крепости и представленная при ответах) // Там же.
- ¹⁴ См.: Лорис-Меликов Михаил Тариевич // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=104851765>
- ¹⁵ См.: Текст документа на сайте проекта «Виртуальная выставка к 1150-летию зарождения российской государственности» // Сайт Федерального архивного агентства. URL: <http://projects.rusarchives.ru/statehood/06-91-konstituciya-loris-melikov.shtml>
- ¹⁶ В эпоху правления Императора Александра II М. Т. Лорис-Меликов занимал пост министра внутренних дел с расширенными полномочиями. В русской прессе тех лет за его авторитарно-либеральной политикой закрепилось прозвище «Диктатура сердца».
- ¹⁷ См. подробнее: Давтян Р. В. Конституционный проект М. Т. Лорис-Меликова : предпосылки и последствия // Вестник Волгоград. гос. ун-та. Сер. 5. Юриспруденция. 2016. № 2 (31). С. 101–105. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnyy-proekt-m-t-loris-melikova-predposylki-i-posledstviya/viewer>
- ¹⁸ См.: Исповедь графа Лорис-Меликова (письмо М. Т. Лорис-Меликова А. А. Скальковскому от 14 октября 1888 г.). Сообщение С. Шпицера // Каторга и ссылка : историко-революционный вестник. 1925. № 2 (15). С. 120. Журнал опубликован на сайте Президентской библиотеки им. Б. Н. Ельцина. URL: <https://www.prlib.ru/item/336068>
- ¹⁹ См.: Конституция Лорис-Меликова // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=94738438>
- ²⁰ Богданова Н. А. Система науки конституционного права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 251–275.

Воронежский государственный университет

Кожемяко И. А., студент

E-mail: iwank01@mail.ru

Voronezh State University

Kozhemyako I. A., Student

E-mail: iwank01@mail.ru

Е. И. Мазурова

Воронежский государственный университет

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РЕСПУБЛИКИ КОРЕЯ

В статье рассматриваются характерные черты Конституции Южной Кореи, особенности исторического процесса формирования и закрепления основных конституционных институтов и структура Конституции Республики Корея.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституция Республики Корея, конституционный строй, конституционные институты, конституционализм.

FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF KOREA

The article discusses the characteristic features of the Constitution of South Korea, the features of the historical process of formation and consolidation of the main constitutional institutions and the structure of the Constitution of the Republic of Korea.

К e y w o r d s: Constitution of the Republic of Korea, constitutional system, constitutional institutions, constitutionalism.

Поступила в редакцию 22 декабря 2019 г.

Конституция Республики Корея¹ берет свое начало 17 июля 1948 г. В целом, отличительной чертой основного закона данного государства является большое количество внесенных впоследствии изменений и поправок. Действовавшие в стране 9 вариантов Конституции, проведение конституционных референдумов, роспуски парламента и т. д. – все это является свидетельством сложного исторического процесса решения вопроса, касающегося конституционного строя РК (Республики Корея). В значительной степени оказывалось влияние на все сферы жизни общества. Конституция сегодня и политическая система, действующая в государстве на данный момент, сохранились в этом виде с конца 80-х гг. XX в.

Говоря в целом о конституционном развитии в Южной Корее, стоит отметить, что

изначально в основу были положены вопросы демократизации политической системы, формирование первых демократических институтов, что привело к ликвидации последствий японской колониальной зависимости, закреплению принципов парламентской демократии и т. д. Но тем не менее главной отличительной чертой Основного закона Кореи 1948 г. является сочетание одновременно двух форм правления – президентской и парламентской республики. Данный аспект, предполагавший постоянное противостояние властных структур законодательной и исполнительной ветвей власти, лежал в основе всего исторического процесса решения конституционного вопроса.

Поправки, внесенные в 1952 и 1954 гг., по сути, устанавливали тотальный президентский контроль. Первая поправка, внесенная президентом Ли Сын Маном перед его пере-

© Мазурова Е. И., 2020

избранием, предполагала назначение депутатов верхней палаты парламента самим президентом, а также сам факт разделения парламента на две палаты. Вторая же поправка освобождала президента от ответственности перед парламентом. Впоследствии третьей редакцией Конституции предполагалась возможность избрания президента более чем на один срок и т. д.

Все эти и многие другие исторические аспекты являются ярким доказательством той динамики становления основ конституционного строя РК, сопровождавшейся многочисленными изменениями, политическими и конституционными потрясениями, диктовавшимися различными факторами как внутренней, так и внешней политики государства.

Конституция Южной Кореи сегодня закрепляет демократическую президентскую республику с разделением властей на законодательную, исполнительную и судебную. Сама Конституция, разделенная на 10 глав, представлена преамбулой, 130 статьями и 6 дополнениями. Главы закрепляют общие положения, права и обязанности граждан, парламент, исполнительную власть, суды, конституционный суд, избирательную систему и местное самоуправление, а также экономику и поправки к Конституции.

Законодательная власть представлена парламентом, срок полномочий которого 4 года. Он называется Национальное собрание и состоит из 273 депутатов. Они избираются следующим образом: 1/6 из них избирается по пропорциональной избирательной системе, т. е. по партийному представительству, а остальные – по мажоритарной системе относительного большинства. Непосредственно перед выборами партии должны сформировать список кандидатов, потому что по итогу выборной кампании важна иерархия партийных списков. Те кандидаты, которые находятся на первых позициях, имеют больше шансов получить место в парламенте по сравнению с теми, кто располагается на

последних местах. В данном случае действие мажоритарной избирательной системы предполагает согласие с результатами выборов и волей большинства тех кандидатов партии, одержавшей победу, которые находились на нижних позициях в списках².

Согласно Конституции регулярное заседание Национального собрания должно проводиться один раз в год, а внеочередные сессии могут быть созваны по просьбе президента или одной четвертой от общего числа членов парламента, причем длительность заседания не должна превышать ста дней, а внеочередной сессии – тридцать дней. В случае требования созыва сессии президентом должно быть указано количество дней и причины созыва.

В полномочия парламента входит, во-первых, утверждение законопроектов, которые впоследствии должны быть направлены главе исполнительной власти и введены президентом в действие в течение пятнадцати дней. Во-вторых, рассмотрение и вынесение решений о национальном бюджете. Причем сам законопроект формируется главой исполнительной власти на каждый финансовый год, а после отправляется на рассмотрение собранию. В-третьих, Национальное собрание утверждает и ратифицирует международные соглашения государства о дружбе, торговле, навигации, мире, взаимопомощи и т. д. Также в полномочия собрания входит утверждение объявления войны и иные вопросы, касающиеся военных действий. Но по сути данное полномочие закреплено только на бумаге, так как в условиях реальной военной ситуации решение о военном положении будет приниматься верховным главнокомандующим, т. е. президентом.

Следует отметить тот факт, что именно институт президентства, так же как и органы исполнительной власти, играет ведущую роль во всей политической системе корейского государства, несмотря на объемный спектр полномочий парламента, закрепленный в Основном законе.

Президент Южной Кореи является одновременно и главой государства, и главой правительства и, в соответствии с Конституцией, несет ответственность и исполняет обязанности по сохранению независимости, территориальной целостности и преемственности Государства и Конституции³. Срок его полномочий составляет 5 лет, причем избрание одного и того же лица на повторный срок не допускается. Если место президента вакантно, то все его полномочия возлагаются на премьер-министра либо членов государственного совета в порядке очередности по приоритету.

Во всей своей деятельности президент не несет ответственности перед парламентом, и в целом он самостоятельно решает все основные государственные вопросы, определяет направления как внутренней, так и внешней политики. В полномочия президента входит заключение и ратификация международных соглашений, принятие или же отправление дипломатических представителей с различными поручениями, а также, при необходимости, референдум по вопросам различных сфер жизни общества.

Президент является верховным главнокомандующим, назначает премьер-министра, который непосредственно подчиняется главе государства, руководит деятельностью кабинета министров, а также дает рекомендации президенту при назначении членов Государственного Совета, т. е. правительства. Совет рассматривает важнейшие политические вопросы, которые входят в объем полномочий главы исполнительной ветви власти. Состав правительства представляют президент, являющийся председателем Совета, премьер-министр, как заместитель председателя, и другие члены, которых должно быть не меньше 15, но и не больше 30. Государственный Совет рассматривает вопросы объявления войны, план дел государства, проекты поправки к Конституции, бюджет, разделение юрисдикции между министерствами и т. д.

В целом исполнительная власть РК представлена 2 исполнительными органами, 5 ведомствами, 16 министерствами, 6 комитетами. Важно отметить, что количество руководителей министерств и количество членов кабинета министров различаются, ведь в РК насчитывается 31 министр. В Корее существует практика присвоения статуса министра с соответствующими полномочиями и привилегиями не только главам министерств непосредственно, но и руководителям некоторых особо важных ведомств и лицам, осуществляющим специальные поручения Президента или определенные направления деятельности⁴.

Говоря о действующих в Корее министерствах, следует отметить, что в некоторые из них входят одновременно два звена, т. е. их структура представлена агентствами и различными государственными управлениями.

Судебная ветвь власти закреплена в Конституции как власть, принадлежащая судьям и судам, а само судопроизводство включает в себя Верховный суд⁵, являющийся наивысшим судебным органом, и суды определенных уровней. Организация Верховного суда подразумевает также возможность создания в нем различных ведомств. Главный судья назначается президентом по рекомендации парламента и дает рекомендации судей Верховного суда президенту, который впоследствии также утверждает судейский состав. Главный судья занимает пост шесть лет, причем он не может быть назначен повторно. Срок остальных судей в соответствии с Конституцией составляет 10 лет, но повторное занятие данного поста также не допускается.

В соответствии с Конституцией суды в принципе рассматривают все правовые споры. Исключением является то, что Конституционный суд несет ответственность за часть конституционного спора, а Национальное собрание отвечает за проверку и дисциплинарные меры в отношении членов парла-

мента. В дополнение к судебным полномочиям в спорах суд имеет полномочия осуществлять надзор за делами, связанными с недвижимостью и имуществом, а также с обеспечением имущества, регистрацией семейных отношений, вкладами, сотрудниками правоохранительных органов и адвокатами. Производство ведется либо единственным судьей, либо по договоренности трех судей. Слушание и постановление суда в принципе являются публичными. Слушание не может быть разглашено, если есть опасение, что оно может нанести ущерб безопасности, порядку или обычаям страны⁶. Также в Южной Корее в полной мере законодательно закреплены и исполняются все принципы правосудия.

Одну из важных позиций в судебной системе также занимает Конституционный суд, в компетенцию которого входит вынесение решений по вопросам соответствия закона Конституции, импичмента, роспуска политической партии и т. д. Он состоит из 9 судей, которые назначаются президентом, причем двое из них назначаются из тех кандидатов, которых выбрало Национальное собрание, трое из лиц, номинированных главным судьей. По Основному закону, глава Конституционного суда назначается президентом с согласия Национального собрания из общего числа судей Конституционного суда.

И напоследок, по форме территориального устройства РК представляет собой обычное унитарное государство, которое в

административном плане состоит из 7 городов и 9 провинций. Причем города обладают центральным подчинением и всеми правами провинций.

Местные органы власти с начала 1990-х гг. стали избираться (ранее губернаторов и мэров просто назначали). Система управления территориями осуществляется централизованно. Избираемые руководители власти на местах призваны исполнять решения высших органов государственной власти либо осуществляют делегированные полномочия⁷.

Таким образом, подводя итог, можно сказать, что задачей Конституции Республики Корея является поддержка корейского общества, пропаганда общечеловеческих ценностей и защита прав общественности. Корея планировала создать демократию с основными правами человека, основанную на конституционализме Запада еще до принятия своей Конституции. Конституция Кореи была пересмотрена 9 раз с момента принятия Первой Конституции, и поскольку история показывает политические раны от коррупции, права корейской общественности по существу были усилены.

Все это является показателями гарантии стабильности государства, предоставления всему народу равных возможностей для максимального развития во всех сферах, а также повышения качества и уровня жизни всех граждан – что и является основной целью Конституции Кореи⁸.

¹ 대한민국헌법. URL: <http://www.law.go.kr/lsEfnfoP.do?lsiSeq=61603#>

² См.: Юрковский А. В. Республика Корея : некоторые особенности конституционного строительства политической системы // Сиб. Юрид. Вестник. 2004. № 3. С. 27–31. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1182934>

³ 대한민국헌법. URL: <http://www.law.go.kr/lsEfnfoP.do?lsiSeq=61603#>

⁴ См.: Салиев А. Л. Восточный вектор внешней политики Кыргызстана : азиатско-Тихоокеанский регион и Ближний Восток / под ред. А. Л. Салиева. Бишкек, 2011. С. 149–161. URL: <https://textbooks.studio/uchebnik-mejdunarodnie-otnosheniya/gosudarstvennoe-ustroystvo.html>

⁵ 대한민국법원. URL: <https://www.scourt.go.kr/scourt/index.html>

⁶ 대한민국법원. URL: <https://www.scourt.go.kr/scourt/index.html>

⁷ Ланьков А. Н. Государственная структура Кореи. URL: http://guide.travel.ru/south_korea/5476.html

⁸The Constitution of the Republic of Korea / National Museum of Korean Contemporary History. URL: https://www.much.go.kr/en/contents.do?fid=03&cid=03_14

Воронежский государственный университет

Мазурова Е. И., студент

E-mail: m_kate_2000@mail.ru

Тел.: 8-910-347-61-83

Voronezh State University

Mazurova E. I., Student

E-mail: m_kate_2000@mail.ru

Tel.: 8-910-347-61-83

А. С. Маренков

Саратовская государственная юридическая академия

ПРЕДЕЛЫ ВРЕМЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

Статья рассматривает такое публично-правовое явление, как временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Поднят вопрос о пределах такого вмешательства в осуществление деятельности муниципалитетов. Исследованы примеры из практики, а также предложены направления изменений в законодательство.

К л ю ч е в ы е с л о в а: органы государственной власти, органы местного самоуправления, временное осуществление полномочий.

THE LIMITS OF TEMPORARY IMPLEMENTATION BY THE AUTHORITIES OF STATE AUTHORITY OF SEPARATE AUTHORITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: ISSUES OF LEGAL REGULATION

The article considers such a public law phenomenon as the temporary exercise by state authorities of certain powers of local authorities. The question of the extent of such interference in the implementation of the activities of municipalities is raised. Practical examples are studied, and the directions of changes in the legislation are proposed.

К е y w o r d s: public authorities, local government bodies, temporary exercise of authority.

Поступила в редакцию 13 февраля 2020 г.

Местное самоуправление выступает одним из важнейших показателей демократического характера публичной власти в стране, являясь своего рода посредником между гражданским обществом и государством. Конституционно установлена независимость местного самоуправления и его обособленность по отношению к государственной власти. При этом нельзя говорить о полной изоляции муниципалитетов из сферы государственного влияния. На органы государствен-

ной власти, например, возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление¹. Между тем современное законодательство не исключает возможности интервенции региональной власти в дела власти муниципальной. Однако, к сожалению, правовой порядок такого вмешательства и его пределы освещены законодателем как минимум неполноценно.

© Маренков А. С., 2020

Статья 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее также – ФЗ № 131) предусматривает три ситуации, при которых возможно временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления:

1) отсутствие или невозможность формирования представительного органа муниципалитета в связи с чрезвычайной ситуацией или стихийным бедствием. В частности, такая ситуация возникла в 2008 г. во Владикавказе, когда после убийства мэра города 16 депутатов местного парламента сложили с себя полномочия, тем самым лишив законодательный орган кворума и создав невозможность избрания нового председателя и главы муниципального образования. Оставшиеся депутаты в попытке признать легитимность своего состава дошли до Верховного Суда РФ, который, как и нижестоящие инстанции, указал на отсутствие основного признака – необходимого числа местных законотворцев. В то же время парламентарии одобрили проект постановления, в котором главе республики предложено принять решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти Северной Осетии отдельных полномочий местного самоуправления города Владикавказа. Как отмечали средства массовой информации, прямого управления введено не было, органы государственной власти Северной Осетии лишь оказывали помощь в распределении бюджетных средств, а обязанности мэра исполнял бывший заместитель главы местной администрации²;

2) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств и пр. Чаще всего именно такой вариант является предметом судебного рассмотрения³;

3) нецелевое расходование бюджетных средств при осуществлении отдельных государственных полномочий⁴.

Особого и первейшего внимания заслуживает формулировка названия статьи. Что понимается под *отдельными* полномочиями местного самоуправления? Часть 3 указанной статьи приводит исчерпывающий перечень полномочий, которые не могут быть переданы органам государственной власти. Стало быть, данные органы могут принять все любые другие полномочия органов местного самоуправления, в том числе и те, которые относятся к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, как то: установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования, определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и др⁵.

Представляется, что подобного рода «хозяйничание» в делах местного самоуправления (даже при наличии виновных оснований в действиях муниципальной власти, приведших к вмешательству) не может положительно сказаться на его осуществлении. Как известно, местное самоуправление особенно восприимчиво к местным традициям и правилам организации власти. Внося коррективы в эти устои, региональная власть рискует вместо налаживания разрушить не только самобытность данного муниципалитета, но и планируемые тенденции его реализации.

Особенно осложняется понимание рассматриваемого правового явления другой категорией – *временностью* осуществления». Ни вышеназванная статья Закона, ни иные правовые акты (в том числе уставы и конституции субъектов РФ) не определяют срок, в течение которого возможно осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти. На наш взгляд, это серьезное упущение законодателя. Ведь, как известно, нет ничего более долговечного, чем временное. Например, процедура федерального вмешательства в компетенцию местного самоуправления в си-

туации, когда при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства РФ, предусматривает наличие решения суда, а это весьма долгая процедура, которая значительно усложняет оперативность реагирования на приведенные финансовые злоупотребления органов муниципальной власти⁶. Стоит отметить, что в этом случае и местная администрация, и представительный орган муниципального образования продолжают работать, поскольку Законом не предусмотрен в этом случае их роспуск, следовательно, финансовая администрация и муниципальные органы работают совместно. Дело о нецелевом расходовании бюджетных средств рассматривается в порядке производства по делам об административных правонарушениях (реже – в порядке административного судопроизводства) (ст. 15.14 КоАП РФ) или уголовного (ст. 285¹ УК РФ) судопроизводства. И если в первом случае процессуальные сроки ограничиваются двумя месяцами (что, впрочем, тоже немало), то во втором они весьма расплывчаты и зависят от длительности предварительного следствия и судебного разбирательства. Представляется, что в это время и местная администрация, и представительный орган продолжают функционировать, но другой вопрос уже в том, как они будут осуществлять свою деятельность, когда у них имеется нецелевое расходование бюджетных средств?

Срок данной статьей установлен лишь для существования временной финансовой администрации в случае просроченной задолженности долговых и (или) бюджетных обязательств – не более одного года. Законом презюмируется, что этого срока будет достаточно для работы финансовой администрации.

Однако на практике могут возникнуть серьезные проблемы в организации работы

временной финансовой администрации. Так, например, решением Арбитражного суда Еврейской АО от 2 апреля 2013 г. в Валдгеймском сельском поселении Биробиджанского района была введена временная финансовая администрация. Ей было предоставлено почти 3 месяца на составление плана восстановления платежеспособности муниципального образования. Тем не менее все представленные администрацией планы не были утверждены судом ввиду их несоответствия установленным законодателем требованиям. В конечном счете производство по делу об утверждении плана было прекращено вследствие окончания работы временной финансовой администрации; план между тем составлен так и не был⁷. Следовательно, администрация не в полной мере выполняла свои обязанности, что в результате повлекло неразбериху в ее деятельности: продление срока ее действия впоследствии было отменено, ходатайство о замене правопреемником отклонено. В конце концов само муниципальное образование было привлечено в качестве ответчика о признании незаконным бездействия в перераспределении бюджетных средств и непринятия никаких мер по исполнительным производствам (впоследствии дело было прекращено)⁸.

Для уточнения нюансов обратимся к абз. 6, 7 ч. 1 ст. 168³ БК РФ.

Временная финансовая администрация может в обход местной власти представить в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ соответствующие проекты бюджетов для внесения в орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ и утверждения законом субъекта РФ в случае, если подготовленный временной финансовой администрацией проект изменений в бюджете на текущий финансовый год и плановый период не принят в течение одного месяца со дня его представления в представительный орган муниципального образования либо принят с внесением изменений, не согласованных с главой временной финансовой администрации.

Помимо этого, в случае если представленные временной финансовой администрацией проекты муниципальных правовых актов не приняты в течение 15 дней со дня их представления временной финансовой администрацией или приняты в редакции, не согласованной с главой временной финансовой администрации, принимает указанные проекты муниципальных правовых актов местной администрации муниципальных образований. На наш взгляд, здесь высок риск затягивания времени, а следовательно, вновь встает проблема сроков. В первом случае администрация будет ждать месяц, потом обращаться к региональной власти. Если она выйдет за пределы годичного срока, будет ли это нарушением Закона № 131-ФЗ? И если да, кто за это будет нести ответственность?

Функции временной финансовой администрации, согласно ст. 168¹ БК РФ, вправе осуществлять либо федеральный, либо региональный орган государственной власти. Так, например, на Ставрополье им является краевое министерство финансов, это установлено в нормативном правовом акте субъекта⁹.

Норма о введении этого органа диспозитивна, ведь указанные в ч. 4 ст. 75 должностные лица могут и не заявить ходатайства, тем более если не прошел год со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования – в этом случае закон накладывает запрет на подачу высшим должностным лицом субъекта ходатайства о введении временной финансовой администрации в муниципалитете. Однако получается, что представительный орган муниципального образования может подать такое ходатайство и до истечения года. А кроме того, в статье 168² БК упоминается только просроченная задолженность в 30 %. Указанные в п. 2 ч. 1 ст. 75 131-ФЗ 40 % задолженности по бюджетным ассигнованиям отсутствуют в БК РФ, который является специальным актом по введению финансовой администрации. И если она все равно будет создана на осно-

вании указанного пункта Закона о местном самоуправлении, то решение арбитражного суда может быть обжаловано.

Стоит заметить, что ст. 75 Закона № 131-ФЗ помещена в главу «Ответственность органов местного самоуправления...». Достаточно спорно, на наш взгляд, считать мерой ответственности вмешательство органов государственной власти в связи с несформированностью представительного органа по причине катастрофы или иной чрезвычайной ситуации¹⁰. Кроме того, по мнению некоторых ученых, принятие на себя органами публичной власти другого уровня осуществления соответствующих полномочий само по себе не влечет прекращение функционирования местной власти, равно как данные полномочия не становятся полномочиями органов государственной власти, временно их осуществляющих¹¹. Наконец, трудно себе представить обстоятельства, при которых в результате стихийного бедствия или катастрофы были уничтожены представительный орган или местная администрация, или же они не могут в связи с этим функционировать. Вероятно, такие ситуации возможны лишь в чрезвычайных случаях, когда муниципальное образование рискует исчезнуть с лица Земли под воздействием, например, наводнений, селевых потоков, бурных сейсмических процессов или же в случае массового вымирания населения из-за эпидемии тяжелых инфекционных заболеваний. К такой же чрезвычайной ситуации, вероятно, стоит отнести и приведенный нами пример владикавказской ситуации, однако, как уже было сказано, в данном случае региональные власти лишь оказали помощь в бюджетной сфере.

Следовательно, еще одним не урегулированным законодателем вопросом остается сам порядок осуществления местного самоуправления в этой ситуации: совместно ли работают органы муниципальной власти и органы государственной власти субъекта (временная финансовая администрация) или

же осуществляется единоличное руководство региональных органов при роспуске местных? Роспуск законодательного органа государственной власти субъекта, по мнению Е. С. Шугриной, невозможен в связи лишь с формальным противоречием принятого им нормативного акта федеральному нормативному правовому акту¹². Как мы уже упоминали, нормы о роспуске не содержит и закон. Считаем, что данная точка зрения всецело применима к роспуску представительного органа муниципального образования.

Таким образом, на наш взгляд, изменения в законодательство о данной сфере общественно-политических отношений должны носить комплексный характер.

Во-первых, необходимо установить срок вмешательства:

1) до формирования при содействии органов государственной власти представительного органа и местной администрации и ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, причем в административных актах региональной власти о временном осуществлении отдельных полномочий должны быть указаны конкретные сроки;

2) до погашения задолженности муниципального образования, которое должно быть осуществлено в срок, установленный актом о введении финансовой администрации (в пределах годичного срока) и в соответствии с составленным администрацией планом. Продление такого срока должно быть возможно в исключительных случаях.

Во-вторых, следует четко определить порядок взаимодействия в данном случае муниципальных и региональных органов, к примеру:

– финансовая администрация должна не просто брать на себя полномочия органов местного самоуправления, но контролировать их деятельность в ликвидации задолженности и способствовать им в этом;

– органы государственной власти субъекта – содействовать отмене незаконных решений, привлечению виновных к ответственности, оказывать помощь в ликвидации последствий ЧС и формировании представительного органа муниципального образования и местной администрации.

Считаем, что такие изменения могут способствовать более четкой и полной регламентации рассмотренного правового явления.

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Вестник Конституц. Суда Рос. Федерации. 2001. № 1.

² См. подробнее: Парламент Северной Осетии готов ввести во Владикавказе прямое управление // ИА Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/polit/1097768.html>; Власти Северной Осетии пытаются урегулировать ситуацию с принятием решений по бюджету Владикавказа // Кавказский Узел. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/145858>

³ См., например: Решение АС Еврейской АО от 2 апреля 2013 г. по делу № А16-99/2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение АС Республики Калмыкия от 9 марта 2016 г. по делу № А22-873/2015 // Там же; Решение АС Республики Бурятия от 11 января 2018 г. по делу № А10-7465/2017 // Там же; и др.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 27.12.2019) // Рос. газета. 2003. 8 окт.

⁵ См.: Шугрина Е. С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7. С. 29.

⁶ См.: Соловьев С. Г. Федеральное вмешательство (интервенция) в компетенцию местного самоуправления: механизм и правовые проблемы // Современное право. 2005. № 2. С. 84.

⁷ Решение АС Еврейской АО от 17 февраля 2015 г. по делу № А16-1282/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Определение АС Еврейской АО от 23 июня 2015 г. по делу № А16-1613/2014 // Там же.

⁹ См.: О некоторых вопросах по введению временной финансовой администрации в муниципальном образовании Ставропольского края : постановление Правительства Ставропольского края от 24 сентября 2018 г. № 413-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁰ Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / под ред. В. В. Бабищева, Е. С. Шугриной. 2-изд., перераб. и доп. М., 2015 С. 582.

¹¹ Андриченко Л. В. и др. Законодательное регулирование временного осуществления полномочий органов публичной власти другого уровня : основания и пределы // Журнал рос. права. 2005. № 3. С. 100.

¹² 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 запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея : постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Рос. газета. 2002. 17 апр. ; Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 33.

Саратовская государственная юридическая академия

Маренков А. С., студент

E-mail: iskanders-m@yandex.ru

Тел.: 8-917-326-40-16

Saratov State Law Academy

Marenkov A. S., Student

E-mail: iskanders-m@yandex.ru

Tel.: 8-917-326-40-16

Ю. А. Перельштейн

Воронежский государственный университет

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

Статья посвящена изучению деятельности общественных советов при органах государственной власти Воронежской области. Автор раскрывает порядок создания общественных советов, формы их деятельности, характеризует основные проблемы деятельности общественных советов при органах государственной власти Воронежской области и предлагает пути их решения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: общественные советы, общественный контроль, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

PUBLIC COUNCILS UNDER THE STATE AUTHORITIES OF THE VORONEZH REGION

The article is devoted to the study of the activities of public councils under the legislative and executive authorities of the Voronezh region. The author discloses the procedure for creating public councils, the forms of their activities, characterizes the main problems with the activities of public councils in the public authorities of the Voronezh region and suggests ways to solve them.

К e y w o r d s: public councils, public control, legislative and executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 4 февраля 2020 г.

Одной из форм участия граждан в управлении делами государства являются совещательные (консультативные органы) при органах государственной власти. Важнейшее значение консультативно-совещательных органов – в выражении интересов граждан, доведении информации о них органам власти, а также обеспечении реализации потребностей граждан и контроля за деятельностью властных структур¹. Они выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены федеральным законом «Об основах об-

щественного контроля в Российской Федерации» (2014 г.)², законом Воронежской области «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области» (2015 г.)³, иными нормативными правовыми актами Воронежской области⁴, положениями об общественных советах.

Общественные советы являются одним из способов ведения диалога между государством и гражданским обществом⁵.

Анализ законодательства показывает, что общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации призваны играть не последнюю роль в реализации общественного

© Перельштейн Ю. А., 2020

контроля в Российской Федерации. Об этом, в частности, свидетельствует то внимание, с которым законодатель подошел к закреплению правового статуса общественных советов в федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁶.

Правовой основой деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Воронежской области являются закон Воронежской области «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области», постановление Правительства Воронежской области «О Порядке образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Воронежской области». Органы исполнительной власти Воронежской области своими приказами утверждают порядок формирования и деятельности общественных советов.

В настоящее время следующие органы исполнительной власти Воронежской области приняли положения об общественных советах:

– департаменты: жилищно-коммунального хозяйства и энергетики, дорожной деятельности, образования, науки и молодежной политики, цифрового развития, промышленности и транспорта, архитектуры и градостроительства, природных ресурсов и экологии, строительной политики, аграрной политики, имущественных и земельных отношений, социальной защиты населения, экономического развития, физической культуры и спорта, труда и занятости населения, предпринимательства и торговли, по развитию муниципальных образований, финансов:

– управления: делами, ветеринарии, по государственному регулированию тарифов, лесного хозяйств, ЗАГС Воронежской области;

– инспекции: жилищная, государственного строительного надзора Воронежской области.

При органах исполнительной власти Воронежской области общественные советы могут быть созданы по предложению совета Общественной палаты Воронежской обла-

сти. Предложение совета Общественной палаты Воронежской области о создании общественного совета подлежит обязательному рассмотрению руководителем соответствующего органа власти. Советы формируются на конкурсной основе. Организатором конкурса выступает Общественная палата Воронежской области. Правом выдвигать кандидатуры в члены общественных советов обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений. Состав общественного совета, сформированный из числа кандидатур, отобранных на конкурсной основе, утверждается руководителем соответствующего исполнительного органа государственной власти Воронежской области по согласованию с советом Общественной палаты Воронежской области.

Положение о том, что кандидатов в члены общественного совета при органах исполнительной власти могут выдвигать только общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений, сужает конституционное право граждан участвовать в управлении делами государства. Общественные объединения создаются гражданами для достижения различных совместных целей, которые могут быть иными, нежели представление и защита интересов, а также участие в экспертной работе. Получается, что широкий круг общественных объединений не сможет выдвигать своих кандидатов в члены общественного совета.

Основной формой деятельности советов являются заседания. Они проводятся не реже одного раза в три месяца. Итоговый документ, подготовленный общественным

советом при органе исполнительной власти, направляется секретарем общественного совета в течение пяти рабочих дней со дня его подписания председательствующим на заседании общественного совета на рассмотрение в соответствующие органы государственной власти Воронежской области, государственные организации Воронежской области, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также обнаружится в иных формах, предусмотренных федеральным законодательством.

Общественные советы могут участвовать в осуществлении общественного контроля. Анализ федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», закона Воронежской области «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области» показывает, что порядок проведения общественного контроля общественными советами не урегулирован.

Существует проблема в обеспечении гласности деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Воронежской области. Информацию об их деятельности можно увидеть на сайте Общественной палаты Воронежской области. Органы государственной власти, при которых создаются советы, в основном не публикуют материалы об их деятельности. Будет целесообразно закрепить в областном законодательстве обязанность органов государственной власти информировать население о деятельности общественных советов.

Деятельность советов при комитетах Воронежской областной Думы регламентируется постановлением Воронежской областной Думы от 31 мая 2007 г. № 908-IV-ОД «Об утверждении типового положения об общественном консультативном совете при комитете Воронежской областной Думы»⁷. Данный нормативный правовой акт уже не

во всем отвечает современным реалиям, поскольку был принят до вступления в действие федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и не содержит положения о том, что советы Воронежской областной Думы участвуют в осуществлении общественного контроля.

Консультативный совет при комитете Воронежской областной Думы создается на добровольной основе в составе: депутатов Воронежской областной Думы, представителей политических партий, общественных организаций, движений, объединений, представителей юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы, индивидуальных предпринимателей, физических лиц.

Консультативный совет осуществляет свою деятельность в форме заседаний, которые проводятся не реже одного раза в три месяца. Внеочередные заседания могут проводиться по инициативе председателя консультативного совета, заместителя председателя либо по инициативе не менее чем одной трети членов консультативного совета.

В составе советов безвозмездно работают известные представители общественности, обладающие признанной высокой репутацией профессионала в своей области деятельности⁸.

Таким образом, совершенствование деятельности общественных советов при органах государственной власти Воронежской области предлагается осуществлять по следующим направлениям:

- 1) предоставление права всем общественным объединениям независимо от их целей деятельности выдвигать кандидатов в члены совета;
- 2) совершенствование правового регулирования деятельности консультативных (общественных советов) при законодательном (представительном) органе власти;
- 3) обеспечение доступа к информации о деятельности общественных советов.

¹ См. : Белоногов Ю. Г. Взаимодействие общественно-консультативных советов и государственных органов исполнительной власти в современной России // Вестник Перм. ун-та. Сер.: политология. 2016. № 1. С. 19–36.

² См. : Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области : закон Воронежской области от 5 июня 2015 г. № 103-ОЗ // Там же.

⁴ См.: О Порядке образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 23 апреля 2019 г. № 399 // Там же.

⁵ См.: Сазонникова Е. В. О теме диалога в науке конституционного права // Человек в глобальном мире : материалы Междунар. науч. конф. / под ред. Н. В. Бутусовой, И. Ананиева. Воронеж, 2015. С. 189.

⁶ См.: Гриб В. В. Общественные советы как основные элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 2–5.

⁷ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Сазонникова Е. В. Репутация как конституционно-правовая категория // Научные труды. Российская академия юридических наук / отв. ред. В. В. Гриб. М., 2013. С. 632–636.

Воронежский государственный университет

Перельштейн Ю. А., аспирант

E-mail: 79192595195@yandex.ru

Тел.: 8-919-249-51-96

Voronezh State University

Perelshteyn Yu. A., Post-graduate Student

E-mail: 79192595195@yandex.ru

Tel.: 8-919-249-51-96

К. А. Поротикова

Воронежский государственный университет

ИНСТИТУТ МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА ФИЗИЧЕСКОГО ЛИЦА: КОНСТИТУЦИОННЫЙ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

В статье анализируются проблемы, связанные с институтом места жительства граждан с точки зрения конституционной и гражданско-правовой отраслей права. Обсуждаются проблемы, связанные с критериями, необходимыми для определения места жительства, а также значение данного института для различных отраслей права.

К л ю ч е в ы е с л о в а: физическое лицо, место жительства, регистрация по месту жительства.

THE INSTITUTION OF THE PLACE OF RESIDENCE OF THE INDIVIDUAL: CONSTITUTIONAL AND CIVIL ASPECTS

The article analyzes the problems associated with the institution of residence of citizens from the point of view of the constitutional and civil law branches of law. The problems related to the criteria necessary for determining the place of residence are discussed, as well as the significance of this institution for various branches of law.

Key words: natural person, place of residence, registration at the place of residence.

Поступила в редакцию 14 января 2020 г.

Согласно ч. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации, «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства»¹.

В гражданском праве место жительства гражданина является одним из средств индивидуализации физического лица, которое используется одновременно с именем для усиления эффекта конкретизации субъекта. В то же время место жительства используется как условная величина в целом ряде цивилистических институтов – в качестве определения места исполнения обязательства, для признания безвестно отсутствующим или объявления умершим, в вопросах опеки и попечи-

тельства и т. д. Эту величину активно восприняли и иные отрасли частного и публичного права. Она многократно упоминается в семейном, гражданско-процессуальном законодательстве (в частности, как основной критерий для компетенции суда), налоговом и социально-обеспечительном. Именно поэтому как для цивилистов, так и для специалистов из других областей права важно знать, что же такое место жительства.

В ст. 20 Гражданского кодекса РФ закрепляется, что местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает². Однако данной нормы явно недостаточно, чтобы сделать окончательный вывод о сущности данного института.

Прежде всего следует отметить, что далеко не любое место можно признать местом

© Поротикова К. А., 2020

жительства физического лица. Так, ст. 15 Жилищного кодекса Российской Федерации говорит нам о том, что жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства)³. Тогда как не соответствующие определенным нормам помещения являются нежилыми, т. е. не предназначены для проживания граждан и членов их семей.

Кроме того, даже жилые помещения могут не отвечать требованиям постоянного проживания. Например, часть помещений, назначение которых заключается в проживании в них физических лиц временно, – гостиницы, больницы, оздоровительные комплексы, санатории и т. д. Из указанного назначения следует, что служить в качестве места жительства гражданина они не могут, поскольку не соответствуют возможности постоянного или преимущественного проживания.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ст. 20 Гражданского кодекса РФ должна быть ориентирована на то, что местом жительства могут являться только жилые помещения, предназначенные для постоянного или преимущественного проживания граждан, что было бы полезно отразить прямо в тексте данной нормы, для исключения сложного системного толкования ее с нормами жилищного законодательства.

Известно, что в СССР место жительства гражданина приравнивалось к месту прописки. Для советских людей данное понятие было серьезным сдерживающим фактором, так как без прописки ни один гражданин СССР не мог устроиться на работу, учиться в школе, посещать детский сад, даже легально находиться где-либо значительное время. Институт прописки имел в значительной мере публично-правовые корни, способствовал тотальному контролю за перемещением граждан со стороны

государства, одновременно ограничивая их права и интересы.

На сегодняшний день с появлением института регистрации по месту жительства положение изменилось в более демократическую и гуманитарную сторону. Однако, как отмечает А. А. Сергеев, «превращение правового института прописки в институт регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства и месту пребывания, соответствующий современной доктрине демократического правового государства, представляет собой *постепенный, не вполне последовательный и не до конца завершённый процесс*»⁴.

Регистрация по месту жительства физического лица носит в современной России формальный и заявительный характер, т. е. предполагается, что о месте своего постоянного или преимущественного проживания заявляет сам гражданин, а регистрирующие органы не обязаны проверять, действительно ли он проживает в заявленном месте. Таким образом, регистрация как административная процедура построена на доверии к заявлению гражданина, а также на конституционно-гарантированной для него возможности приобретать несколько (сколько угодно) помещений на праве собственности и самому решать, какое из них указать в качестве места своего жительства. Более того, он вправе изменять свое место жительства, снимаясь с регистрационного учета в любое удобное для него время и снова вставать на такой учет, например, отчуждая принадлежащие ему жилые помещения и приобретая новые.

Из всего сказанного можно заключить, что идея категории «место жительства» сводится к тому, чтобы создать условия для уведомления и извещения гражданина со стороны государственных органов и третьих лиц, т. е. это адрес, по которому осуществляется коммуникация гражданина с внешним правовым миром, почтовый ящик для получения корреспонденции. Из-за заявительности места жительства при регистрации следует, что не столько важно, живет ли там в дей-

ствительности это лицо, сколько то, что все судебные повестки и извещения, все письма из налоговых, пенсионных и иных служб, все претензии и заявления кредиторов и контрагентов в гражданском обороте можно направлять по указанному адресу, и они считаются полученными, так как риск отсутствия самого лица по указанному им адресу и риск неполучения (непрочтения) им юридически значимых сообщений лежит на самом этом гражданине.

Очевидно, по задумке законодателя место жительства и место регистрации должны совпадать, хотя есть ряд причин, при которых они могут отличаться. Этому способствует целый ряд норм законодательства, которые исходят еще из советских представлений о месте жительства и связывают с ним вещные или иные права. Так, жилищное законодательство связывает существование права членов семьи собственника или нанимателя на проживание в жилом помещении именно с регистрацией по месту жительства. Помимо этого, закон «О приватизации жилищного фонда»⁵ устанавливает, что право на бесплатную приватизацию имеют лица, которые зарегистрированы в квартире, предоставленной по договору социального найма. В связи с этим, например, бывшие супруги не снимаются с регистрационного учета в такой квартире, хотя и перестают в ней проживать фактически, для того чтобы сохранить за собой право приватизации.

Для целей гражданского права регистрация является лишь первым, но не единственным доказательством места жительства гражданина. Если есть сомнения в том, что место жительства совпадает с регистрацией, то суд либо будет устанавливать действительное место постоянного проживания, например, чтобы убедиться в отсутствии сведений о гражданине в рамках процесса о признании его безвестно отсутствующим, либо станет извещать по адресу регистрации, исходя из того, что риск неуведомленности лежит на гражданине, не сменившем регистрацию.

Для гражданского права нередко важным является именно место фактического проживания гражданина, и регистрация является лишь одним из доказательств, которое в случае его опровержения или недостаточности может быть вообще отброшено. Об этом же свидетельствуют такие гражданско-правовые институты, как объявление умершим или признание гражданина безвестно отсутствующим, поскольку если правоприменители будут подходить к данным вопросам чисто формально (т. е. используя только место регистрации гражданина), подавляющее большинство физических лиц можно будет признать безвестно отсутствующими или объявить умершими.

Но в большинстве случаев речь идет именно о презумпции уведомленности о получении сведений и сообщений, направленных по месту жительства. В соответствии со ст. 20 ГК РФ «гражданин, сообщивший кредиторам, а также другим лицам сведения об ином месте своего жительства, несет риск вызванных этим последствий», поскольку тот адрес, который указал гражданин в качестве места своего постоянного проживания, является для всех государственных органов по определению достоверным в силу презумпции места жительства.

На сегодняшний день и в публичных отраслях права декларируются весьма правильные ценности, касающиеся места жительства – отсутствие регистрации не может сказаться на правах и свободах граждан. «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств» (п. 2 ст. 19 Конституции России).

Однако следует отметить, что данные закрепленные положения входят в противоречия с другими нормами публичного пра-

ва. К примеру, в ст. 2 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» отмечается, что местом жительства является «жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства»⁶. Следовательно, для того чтобы зарегистрироваться по месту жительства, гражданину необходимо не только заявить о том, что он проживает в предназначенном для этого жилом помещении, но и подтвердить его право собственности или иное указанное в законе право на него.

Стоит отметить, что подобный вывод подтверждает также и выраженная в Определении Конституционного Суда России от 28 марта 2003 г. № 102-О позиция, что хоть регистрационный учет носит уведомительный характер и органы регистрационного учета не вправе отказывать в регистрации, однако вместе с тем регистрация граждан по месту жительства производится при предъявлении должностному лицу, ответственному за регистрацию, паспорта или иного заменяющего его документа, удостоверяющего личность гражданина, и документа, являющегося основанием для вселения гражданина в жилое помещение (ордера, договора, заявления лица, предоставившего гражданину жилое помещение, или иного документа) или его надлежаще заверенной копии⁷.

Предъявление указанных документов является подтверждением добросовестного использования гражданином своих прав и добросовестного исполнения им обязанностей, связанных с регистрацией в конкретном жи-

лом помещении, и одновременно выступает как мера, обеспечивающая защиту прав граждан, проживающих в данном жилище.

Такой подход к пониманию места жительства приводит к неутешительному выводу о том, что с конституционно правовой точки зрения место жительства может быть только у тех, кто имеет право на помещение, например, может приобрести в собственность квартиру, комнату, дом.

Как отмечают многие исследователи⁸, это очевидный минус, так как у огромного числа физических лиц нет возможности приобрести жилое помещение в собственность или на ином обозначенном в законе праве. Соответственно данные граждане лишены возможности иметь легальное место жительства.

Нельзя не задуматься, что если уведомительная функция является главенствующей в назначении института места жительства, так ли необходимо, чтобы гражданин получал вместе с правом на регистрацию, например, право собственности на жилое помещение? Очевидно, регистрация не должна являться чем-то большим, чем просто подтверждение адреса, на который нужно направлять корреспонденцию гражданину.

Думается, что требует изменений ст. 2 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», в частности, необходимо исключить из нее положения об обязательной принадлежности жилого помещения гражданину на каком-либо праве. Можно было бы, идя навстречу идее уведомительности, разрешить гражданам указывать в качестве адреса для связи (места жительства в обновленном виде) абонентский ящик, арендованный в почтовом отделении либо адрес любого третьего лица (родителей, друга, знакомого), которое не будет возражать против получения корреспонденции на имя данного гражданина и передачи ему этих писем. Нельзя, чтобы граждане РФ рассматривались бомжами (лицами без

определенного места жительства) по причине отсутствия у них денег на приобретение жилых помещений. Конституционно-правовая норма о месте жительства в указанном федеральном законе должна быть приведена в соответствие со ст. 20 ГК РФ, а вслед за этим необходимо и внести изменения в нормативные акты, регулирующие регистрацию по месту жительства. В частности, было бы

возможно отказаться для собственников от необходимости подтверждения принадлежащего ему права на помещение выпиской из единого реестра прав на недвижимое имущество. Последствия таких изменений должны быть комплексными, они потребуют внесения проведения в жизнь этих идей и в жилищном, в приватизационном законодательстве.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. М., 2019.

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 28.01.2020) // Там же.

⁴ Сергеев А. А. Регистрационный учет граждан Российской Федерации : социальные функции и проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 38–44.

⁵ О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 27.12.2018) // Там же.

⁷ Об отказе в удовлетворении ходатайства Министерства внутренних дел Российской Федерации об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 28 марта 2003 г. № 102-О // Там же.

⁸ См.: Прасолов Б. В. Конституционное право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства : историко-правовой аспект // Семейное и жилищное право. 2018. № 5. С. 30–33 ; Прудникова Т. А. Проблемные вопросы российского законодательства в части регистрационного учета граждан Российской Федерации, контроля за соблюдением правил регистрации // Административное право и процесс. 2019. № 6. С. 53–56 ; и др.

Воронежский государственный университет

Поротикова К. А., студент

E-mail: porotikova00@inbox.ru

Tel.: 8-905-052-55-74

Voronezh State University

Porotikova K. A., Student

E-mail: porotikova00@inbox.ru

Tel.: 8-905-052-55-74

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям, в том числе тематической направленности. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно приложить электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государственное управление»; «Юридические записки»; «Правовая наука и реформа юридического образования»; «Журнал административного судопроизводства» и др.) по тематике работы. Это можно сделать на **сайте юридического факультета ВГУ** или в **системе РИНЦ**, осуществив поиск по ключевым словам.

1.8. Периодичность издания журнала – четыре раза в год. Авторский экземпляр направляется автору за счет редакции.

При возникновении вопросов можно обращаться в редакцию по телефону: +7 (473) 220-83-78 или по e-mail: e-a-bondareva @ya.ru

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.

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:

Тел.:

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.elibray.ru).

1.6. The fee to authors for publication of articles is not charged.

1.7. The editorial Board recommends in the bibliography to refer to articles from journals published by Voronezh State University («Vestnik VGU. Series a Right»; «Constitutionalism and constitutional law»; «Legal notes»; «Legal science and reform of legal education»; «Journal of administrative procedure», etc.) on the subject of the work. This can be done on the website of the law faculty of VSU or in the RSCI, by searching for key words.

1.8. Frequency of publication: four times a year. Author's copy is sent to the author by the publisher.

If you have any questions you can contact the editorial office by telephone: +7 (473) 220-83-78 or e-mail: e-a-bondareva@ya.ru

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.