

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

№ 1 (11). 2018

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

- Белоконь Н. В.** Понятие лингвистической экспертизы нормативных правовых актов 5
- Нурмагамбетов Р. Г.** Теоретические проблемы определения пределов конституционного регулирования 14

КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

- Бекетова С. М., Фегюнин И. Г.** Правовое регулирование лоббизма в Российской Федерации 19
- Бондарева Е. А.** Объединения граждан как субъекты права на обращение с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации 24
- Зражевская Т. Д., Воропаева А. А.** Участие гражданского общества в законодательном процессе 35
- Просвирнин В. Г.** Функции ювенальной юстиции 40
- Шелудякова Т. В., Жукова И. Ю.** О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации в современный период 47

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Андреев Н. Ю.** Налоговая конкуренция и налоговый суверенитет в Евразийском экономическом союзе 53
- Бутусова Н. В., Фурин В. А.** О понятии «зарубежный соотечественник» в российском законодательстве и законодательстве Республики Венгрия 58

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

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

Телефон:
+7 (473) 220-83-78

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

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

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

Дата выхода в свет 07.06.2018.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 11,5. Уч.-изд. л. 13,5.
Тираж 320. Заказ 16

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10

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

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

© Воронежский государственный
университет, 2018

© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2018

Маргасова М. Е. Значение налогово-процессуальных
сроков для налогоплательщиков 71

Сазонникова Е. В. Знаменательные даты России:
понятие и правовое регулирование 76

Фролов Б. М. Пределы государственного контроля и
надзора в сфере образования на федеральном уровне 81

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Бялкина Т. М. Трансформация взаимоотношений
органов государственной и муниципальной власти
в Российской Федерации 88

Соломаха Д. В. Межмуниципальное сотрудничество
как способ решения вопросов местного значения 96

Таболин В. В. Право граждан на местное
самоуправление: проблемы понимания и реализации 99

Шпортова Т. П. Конституционный принцип
гарантированности местного самоуправления 105

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Бирюкова В. П. О Конституционном совете Франции 112

Дмитриева В. Ю. Институт конституционного контроля
в Российской Федерации 117

Косолапов А. В. Сравнительный анализ законодательства
субъектов Российской Федерации в сфере охраны
здоровья 121

Русякова Н. А. Счетная палата как субъект
государственного финансового контроля 128

Цурган Т. Д. Референдум как форма реализации права
нации на самоопределение? 132

Требования к материалам, направляемым
в редакционную коллегию журнала
для опубликования 137

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE

№ 1 (11). 2018

EDITORIAL COMMITTEE:

N. A. Antonova,
doctor of legal sciences,
associate professor;

P. N. Birukov,
doctor of legal sciences, professor;

N. A. Bobrova,
doctor of legal sciences, professor;

N. A. Bogdanova,
doctor of legal sciences, professor;

E. A. Bondareva,
candidate of legal sciences,
associate professor (editor in chief);

N. V. Butusova,
doctor of legal sciences, professor;

T. M. Byalkina,
doctor of legal sciences, professor
(chief editor);

V. V. Gritsenko,
doctor of legal sciences, professor;

T. D. Zrazhevskaya,
doctor of legal sciences, professor;

G. N. Komkova,
doctor of legal sciences, professor;

V. D. Mazaev,
doctor of legal sciences, professor;

Zh. I. Hovsepyan,
doctor of legal sciences, professor;

M. V. Sencova (Karaseva),
doctor of legal sciences, professor;

Yu. N. Starilov,
doctor of legal sciences, professor;

S. V. Sudakova,
candidate of legal sciences,
associate professor;

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

CONTENTS

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

Belokon N. V. Concept linguistic expertise draft
normative legal acts 5

Nurmagambetov R. G. Theoretical problems of
determining the limits of constitutional regulation 14

THE CONSTITUTIONAL MECHANISM OF ORGANIZATION OF STATE POWER

Beketova S. M., Fedyunin I. G. Legal regulation
of lobbying in the Russian Federation 19

Bondareva E. A. Associations of citizens as subjects
of the right to appeal with the Constitutional Court
of the Russian Federation 24

Zrazhevskaya T. D., Voropaeva A. A. Participation
of civil society in the legislative process 35

Prosvirnin V. G. Functions of the juvenile justice 40

Sheludyakova T. V., Zhukova I. Yu. On the constitutional
(statutory) courts of the subjects of the Russian
Federation in the modern period 47

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Andreev N. Yu. Tax competition and tax sovereignty
in the Eurasian Economical Unity 53

Butusova N. V., Furin V. A. About the concept
of the «foreign compatriency» in the Russian legislation
and in the legislation of the Republic of Hungary 58

Mardasova M. E. Meaning of tax-procedural time
limits for taxpayers 71

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;
sovolgavgu@mail.ru

Sazonnikova E. V. Significant dates of Russia:
the concept and legal regulation 76

Frolov B. M. The limits of state control and supervision
in educational sphere at the federal level..... 81

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Byalkina T. M. Transformation of relations between state
and municipal authorities in the Russian Federation..... 88

Solomaha D. V. Inter-municipal cooperation as a way
of solving issues of local importance..... 96

Tabolin V. V. The right of citizens to local self-government:
problems of understanding and implementation 99

Shportova T. P. The constitutional principle of warranty
local self-government..... 105

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Biriukova V. P. On the Constitutional Council of France 112

Dmitrieva V. Yu. Institution of constitutional control
in the Russian Federation 117

Kosolapov A. V. Comparative analysis of the legislation
of the subjects of the Russian Federation in the field
of health protection 121

Ruslyakova N. A. The Accounting Chamber as a subject
of state financial control..... 128

Tsurgan T. D. The plebiscite as a form of the right of
implementation nation to self-determination? 132

The requirements to the materials, sent to the editorial
staff for publishing..... 139

УДК 340.134

Н. В. Белоконь

Воронежский государственный университет

ПОНЯТИЕ ЛИНГВИСТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Рассмотрены вопросы, касающиеся содержания и определения понятия «лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов». Проанализированы существующие научные определения данного понятия, выявлены проблемы его нормативного закрепления, а также особенности его определения в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: понятие, дефиниция, экспертиза, лингвистическая экспертиза, нормативный правовой акт, проект, исследование, процесс, оценка.

CONCEPT LINGUISTIC EXPERTISE DRAFT NORMATIVE LEGAL ACTS

Questions concerning the content and definition of the concept of “linguistic expertise of draft normative legal acts” are considered. The existing scientific definitions of the given concept are analyzed, the problems of its normative fixing are revealed, as well as the features of its definition in the normative legal acts of the subjects of the Russian Federation.

К е у о r d s: concept, definition, examination, linguistic expertise, normative legal act, project, research, process, evaluation.

Поступила в редакцию 12 декабря 2017 г.

Проблемы реализации нормативных правовых актов говорят о необходимости переоценки деятельности по их подготовке. При этом в последнее время повышенное внимание уделяется проведению в отношении проектов нормативных правовых актов экспертизы. О важности экспертизы принимаемых нормативных правовых актов весьма убедительно говорил Д. А. Медведев, подчеркивая,

что «важно последовательно работать над улучшением законодательства. Работать над тем, чтобы новые законы были адекватными состоянию российского общества. А также – нашим перспективным планам. Чтобы они носили инновационный характер, т. е. были рассчитаны на модернизацию. Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей. Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных право-

© Белоконь Н. В., 2018

вых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу»¹.

Отсутствие общей концепции института экспертизы и стихийность нормотворчества в этой области привели к тому, что накоплен значительный правовой материал при отсутствии единых законодательно закрепленных задач, функций и принципов экспертной деятельности, ее четких ограничений от смежных видов деятельности. Нормативные акты изобилуют противоречиями, неоднозначной трактовкой понятия экспертизы, ее задач и принципов, искажением сущности экспертизы как процессуально-правового института, смешением его функций с контрольными, исследовательскими, управленческими процедурами². Некоторые авторы предлагают отказаться от использования термина «экспертиза», а называть совершаемые действия «аудитом» ввиду неопределенности используемых формулировок³.

В общеупотребительном смысле под экспертизой понимается исследование специалистом каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в какой-либо области. Понятие экспертизы включает в себя два элемента. Первым, исходным, элементом является исследование какого-либо конкретного предмета специалистом в определенной соответствующей области знаний. Вторым существенным элементом выступает заключение. Оно составляется по результатам проведенного исследования, содержит ответы на стоящие перед экспертом вопросы и оформляется в виде официального документа, подтверждающего проведение исследования.

В настоящее время ни один нормативный правовой акт не содержит дефиниции «экспертиза нормативного правового акта» или «экспертиза проекта нормативного правового акта». Отсутствие законодательного закрепления понятия экспертизы приводит к разнообразному пониманию ее в различных отраслях знаний. Если обратиться к этимологии слова «экспертиза», то данный термин

происходит от латинского *expertus* – «знающий по опыту», «опытный», «испытанный», «изведанный» и в общем словоупотреблении понимается как «исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т. д.»⁴.

Расширяя границы указанного понятия, К. И. Плетнев утверждает, что «экспертиза – это основанное на использовании накопленных человеческих знаний и опыта изучение каких-либо вопросов, проводимое по определенным правилам, специально отобранным высококвалифицированными специалистами с целью обеспечения принятия решений по данным вопросам наиболее полным объемом необходимой и достаточной для этого информации»⁵. Как правильно отмечает профессор В. Я. Колдин, в этом словоупотреблении понятие экспертизы оказывается весьма расплывчатым и под него подпадает любое научное или техническое исследование: анализ, проба, испытание, любое оценочное суждение, сделанное специалистом в любой ситуации и любой форме⁶.

В литературе были сделаны попытки формулирования общего понятия экспертизы как исследовательской процедуры в рамках любого вида деятельности.

Так, Ю. В. Сидельников определяет экспертизу как «оценочно-аналитическую деятельность, выполняемую с привлечением экспертов для анализа и (или) оценки объектов экспертизы с целью подготовки исходных материалов для обоснования принимаемых решений в условиях частичной неопределенности»⁷. Если учесть, что анализ и оценка в условиях частичной неопределенности присутствуют в любом исследовательском процессе, станет ясно, что указанные критерии не выявляют специфики экспертизы как исследовательской процедуры. Тем более они недостаточны для характеристики экспертизы как инструмента принятия решений при осуществлении нормотворческой деятельности.

Более содержательным, на наш взгляд, выглядит определение, даваемое А. А. Разуваевым. Экспертиза – «основанное на применении специальных познаний исследование, осуществляемое сведущими лицами (экспертами), выполненное по поручению заинтересованных лиц, с целью установления обстоятельств, существенных для принятия правильных и обоснованных решений и дачи заключения по результатам такого исследования»⁸. Вместе с тем в данном определении не находит отражения такой существенный признак, как процессуальная природа экспертизы, при отсутствии которого она теряет свое качество, растворяясь в общей методологии научного знания.

Действенность экспертизы проектов нормативных правовых актов может быть достигнута лишь при наличии соответствующей нормативно-правовой базы, придающей ей необходимый юридический статус.

На основе анализа подходов к понятию экспертизы в целом и учитывая специфику нормотворческой деятельности федеральных органов власти, А. Н. Миронов дает следующее определение экспертизы проекта нормативно-правового акта – это «проводимое специалистом (экспертом), обладающим специальными познаниями, в закрепленном процессуальном порядке, исследование, имеющее целью установление необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия уполномоченными субъектами качественного и эффективного нормативного правового акта»⁹.

Лингвистическая экспертиза, наряду с правовой и юридико-технической экспертизой, является неотъемлемым элементом комплексной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), осуществляемой органами государственной власти.

В российской юридической науке отсутствует единое понятие лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов. В большинстве своем авторы ограни-

чиваются указанием на соответствие указанных документов нормам и правилам современного русского языка. Кроме того, чаще всего речь идет о лингвистической экспертизе законопроектов, тем самым из предмета анализа исключаются проекты иных нормативных правовых актов, а также принятые нормативные правовые акты. Например, по мнению В. Б. Исакова, лингвистическая экспертиза законопроектов предполагает изучение системы понятий законопроекта, проверку этой системы на полноту, тавтологичность, противоречивость, достижение последовательности и логичности изложения, простоты и ясности грамматических конструкций, смысловой «прозрачности» юридического текста¹⁰.

Существующие определения, на наш взгляд, не позволяют в должной мере составить представление о содержании данного понятия.

Действующее российское законодательство на данный момент также не дает определения понятия «лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов». Нормативные правовые акты, регламентирующие ее осуществление, ограничиваются лишь перечислением целей и задач, стоящих перед экспертом. Методические рекомендации по лингвистической экспертизе, разработанные Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹¹, предлагают использовать в качестве определения норму ч. 7 ст. 121 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Регламент Государственной Думы): «Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов»¹².

Эта формулировка тем или иным образом дублируется в нормах правовых актов, регулирующих осуществление лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Анализируя данные нормы, можно выделить несколько основных тенденций в подходе к определению понятия «лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов».

Исходя из общего понимания экспертизы как исследования, следует говорить о ней как о процессе, т. е. «совокупности последовательных действий, направленных на достижение определенного результата»¹⁵. Однако в большинстве случаев экспертиза определяется как «оценка на соответствие» и «дача рекомендаций» – это два основных элемента, которые присутствуют в правовых нормах, раскрывающих понятие лингвистической экспертизы. Оценка как суждение о ценности (значении) чего-либо (в нашей ситуации – текста нормативного правового акта или его проекта), определение качества этого текста предполагает лишь конечный результат: оценивая текст проекта нормативного правового акта на соответствие нормам современного русского языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов, можно лишь констатировать наличие либо отсутствие нарушений этих норм. При отсутствии нарушений эксперт дает положительную оценку, и на этом экспертиза завершается. При наличии нарушений в тексте эксперт должен дать рекомендации по их устранению.

Таким образом, из понятия и содержания лингвистической экспертизы исключается собственно процесс, который должен предшествовать оценке и даче рекомендаций, – анализ текста на соответствие его нормам и правилам, т. е. совокупность определенных действий эксперта по поиску несоответствий и нарушений. Такая деятельность, состоящая в использовании совокупности определенных способов, приемов, включающая применение различных лингвистических методов,

и должна стать основой последующей оценки экспертом текста проекта нормативного правового акта.

Формулировка этого первого элемента понятия лингвистической экспертизы также различна. В Регламенте Государственной Думы представлен стандартный вариант, используемый большей частью регламентов органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Тем не менее существуют различия. Например, в Законе Курганской области «О нормативных правовых актах Курганской области» лингвистическая экспертиза определяется как «оценка на соответствие нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов нормативных правовых актов»¹⁶. В отличие от стандартной формулировки здесь речь идет не просто об особенностях языка нормативных правовых актов, а конкретно о функционально-стилистических их отличиях от других текстов, т. е. делается акцент на характерных чертах официально-делового стиля современного русского литературного языка. Есть ли разница между особенностями языка нормативных правовых актов и функционально-стилистическими особенностями текстов нормативных правовых актов? Функционально-стилистическая принадлежность текстов нормативных правовых актов, по сути, не дает возможности четко отграничить их от иных юридических документов, поскольку все юридические документы, включая нормативные правовые акты, имеют одну функционально-стилистическую отнесенность – к официально-деловому стилю. Поэтому говорить об особенностях нормативных правовых актов в этом смысле вряд ли целесообразно, по крайней мере с точки зрения лингвистики. Юридическая техника выделяет некоторые языковые особенности составления различных юридических документов (нормативных правовых актов, судебных актов, договоров и пр.), касающиеся стиля изложения, но эти различия чаще носят

характер формальный, а не функциональный (в части использования либо неиспользования определенных языковых средств). Поэтому имеет смысл говорить об особенностях языка и стиля нормативных правовых актов (их проектов) как особой категории юридических документов, а не о функционально-стилистических их особенностях.

В Регламенте Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа данная формулировка получила несколько иную интерпретацию. В соответствии с ч. 3 ст. 86 Регламента лингвистическая экспертиза должна содержать «оценку соответствия текста законопроекта нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей текстов законов автономного округа»¹⁵. Если бы речь шла о лингвистической экспертизе не русскоязычных текстов, можно было бы предположить наличие таких языковых особенностей применительно к законам автономного округа. Однако в данном случае о подобных особенностях говорить нельзя, очевидно, это такое «вольное переложение» авторами соответствующей нормы Регламента Государственной Думы.

Еще один вариант формулировки первого элемента понятия лингвистической экспертизы – «оценка на соответствие правилам юридической техники». Юридической техникой, безусловно, разработаны основные правила составления текстов нормативных правовых актов, в том числе и лингвистические. Например, В. Ф. Калина рассматривает требования к языку нормативных правовых актов как часть технологии составления правовых актов¹⁶. Однако все эти правила и требования, во-первых, ограничиваются функциональными особенностями официально-делового стиля современного русского литературного языка, что существенно сужает предмет экспертизы, и во-вторых, формулируются достаточно абстрактно: ясность, понятность, точность и т. п. Тогда как лингвистика обладает широким набором конкретных языко-

вых средств, позволяющих достичь и ясности, и точности, и однозначности языкового выражения юридических формулировок. Поэтому оценка соответствия текста нормативного правового акта правилам юридической техники, с одной стороны, делает предмет лингвистической экспертизы неопределенным, а с другой – ограничивает эксперта в использовании всего спектра языковых приемов и методов при работе с текстом.

Рассмотрим второй элемент понятия «лингвистическая экспертиза». В стандартном определении, содержащемся в Регламенте Государственной Думы, как уже отмечалось, указывается, что, помимо оценки, лингвистическая экспертиза заключается в даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов. Что касается перечня ошибок, перечисленных в определении, он представляется не совсем корректным. Во-первых, необоснованно отсутствуют такие виды ошибок, как орфографические и пунктуационные, хотя анализ текстов проектов нормативных правовых актов показывает, что таких ошибок достаточно много. Во-вторых, синтаксические ошибки (наряду со словообразовательными и морфологическими), т. е. ошибки в структуре языковой единицы (слова, словосочетания, предложения) относятся к ошибкам грамматическим – нарушениям грамматических норм современного русского литературного языка. Таким образом, необходимо упорядочить данный перечень в соответствии с классификацией ошибок, принятой в языкознании. Кроме того, выделение в качестве самостоятельных ошибок в использовании терминов – именно в такой формулировке – также вызывает некоторые сомнения. Термин – категория лексическая, следовательно, ошибки в его использовании (уместность/неуместность, целесообразность/нецелесообразность, правильность/неправильность) относятся к лексическим ошибкам. Но помимо ошибок в ис-

пользовании, часто встречаются ошибки в образовании терминов, т. е. ошибки в структуре слова или терминологического словосочетания, что позволяет оценивать использование терминов с точки зрения их грамматической правильности, а не только правильно-сти употребления.

Сама формулировка «дача рекомендаций по устранению ошибок» ведет к существенному ограничению полномочий лиц, осуществляющих лингвистическую экспертизу. Дача рекомендаций не предполагает собственно устранения ошибок в тексте проектов нормативных правовых актов. Нормы некоторых правовых актов органов государственной власти, регулирующие проведение лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов, предусматривают устранение ошибок самими сотрудниками подразделений, уполномоченными осуществлять лингвистическую экспертизу, по согласованию с авторами проекта, но такие нормы носят единичный характер. Устранять ошибки также могут авторы проекта нормативного правового акта, однако данный процесс предусмотрен, как правило, для проектов нормативных правовых актов, находящихся на стадии внесения на рассмотрение в орган государственной власти.

Некоторые субъекты Российской Федерации отходят от стандартного определения лингвистической экспертизы и предлагают свои варианты формулирования данного понятия. Например, «проверка текста правового акта на предмет соответствия правилам русского языка» (Ивановская область), «правка текста, связанная с нарушением правил орфографии, морфологии и пунктуации, нарушением правил оформления документов, опечатками, ошибками в наименованиях и адресах государственных органов и органов местного самоуправления, наименованиях должностных лиц и иными подобными ошибками» (Псковская область). В первом случае предмет деятельности эксперта существенным образом ограничивается, за ее пределами остаются нарушения, не связанные с языковыми

ошибками, а также редакционно-технические недочеты текста нормативного правового акта. Во втором случае за рамками правки остаются нарушения иных, не перечисленных в определении правил и норм современного русского литературного языка. И кроме того, не вполне ясным представляется, что относить к ошибкам в наименованиях и адресах государственных органов и должностных лиц: они могут быть как языковыми (орфографическими, грамматическими), так и фактологическими (например, ошибки в цифровом обозначении номера дома в адресе и пр.).

Отдельные субъекты Российской Федерации вообще не используют понятие «лингвистическая экспертиза», обозначая деятельность уполномоченных структурных подразделений и должностных лиц, связанную с редактированием текстов проектов нормативных правовых актов, как «редакционная экспертиза» (Архангельская область), «лингвистическая проверка» (Магаданская область), «поправки, имеющие редакционный характер» (Республика Алтай). Некоторыми субъектами Федерации используется понятие «редакционно-лингвистическая экспертиза» (Республика Калмыкия, Московская область). Причем в Регламенте Московской областной Думы речь идет о проведении такой редакционно-лингвистической экспертизы Государственно-правовым управлением Думы (ч. 2 ст. 111)¹⁷, а в Положении об аппарате Московской областной Думы в качестве одной из функций аппарата называется осуществление лингвистической экспертизы¹⁸. Регламент Народного Хурала Республики Калмыкия не содержит упоминаний о лингвистической экспертизе, а осуществление редакционно-лингвистической экспертизы обозначается в качестве одной из задач отдела документооборота аппарата Народного Хурала (Парламента) Республики на официальном сайте органа законодательной власти.

Однако есть субъекты Российской Федерации, которые, не используя стандартное определение лингвистической экспертизы,

предлагают свое определение данного понятия. Например, в соответствии с Положением о проведении лингвистической экспертизы законопроектов в Государственном Собрании – Курултае – Республики Башкортостан лингвистическая экспертиза – это «проводимый специалистом – главным корректором протокольного сектора общего отдела Секретариата Государственного Собрания анализ соответствия текста законопроекта правилам современного русского литературного языка с учетом особенностей законодательной стилистики»¹⁹. В данном определении, в отличие от предыдущих, не содержится указания на дачу рекомендаций по устранению ошибок, но при этом есть информация о конкретном субъекте лингвистической экспертизы. Также лингвистическая экспертиза определяется не как результат («оценка»), а как процесс («анализ»), что позволяет включать в ее содержание различные полномочия эксперта, позволяющие ему более качественно подойти к проведению экспертизы.

Определение лингвистической экспертизы как процесса, определенной деятельности содержится, например, в ст. 236 Регламента Правительства Калининградской области: «лингвистическая экспертиза представляет собой исследование текста правового акта на предмет соответствия нормам современного русского языка с учетом функциональных особенностей официально-делового стиля речи»²⁰. Это определение, конечно, не отражает сущности лингвистической экспертизы, тем не менее оно предусматривает осуществление некой деятельности – исследования, что предполагает использование для определения соответствия текста языковым нормам различных способов, приемов, методов. Кроме того, ст. 237 Регламента устанавливает примерные этапы такого исследования: выявление недостатков текста, внесение предложений по устранению недочетов и исправлению ошибок, а также возможность и условия внесения изменений, затрагивающих содержательную сторону текста.

Все перечисленные определения содержатся в Регламентах органов государственной власти (законодательной или исполнительной) субъектов Российской Федерации.

В крайне редких случаях определение понятия «лингвистическая экспертиза» встречается в законах субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах субъектов Федерации. Пример тому – ст. 2 Закона Карачаево-Черкесской Республики «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики»²¹, дающая определения основных понятий, используемых в настоящем законе. Согласно данной статье, лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов – это анализ языка и стиля нормативных правовых актов, их соответствия нормам современного русского литературного языка, оценка их качества с учетом функционально-стилистических особенностей юридических текстов, требований к оформлению документов и редакционно-технических правил, выработка предложений по улучшению качества указанных документов, участие в их языковой, стилистической, редакционно-технической доработке.

На наш взгляд, из всех существующих на сегодняшний день, данное определение наиболее полно отражает содержание рассматриваемого понятия. Анализируя его, можно выделить несколько ключевых моментов:

1) в определении содержится указание на то, что лингвистическая экспертиза – это деятельность, определенный процесс, протяженный во времени;

2) деятельность состоит из нескольких взаимосвязанных и взаимозависимых этапов: анализ, оценка, выработка предложений, участие в доработке текста нормативного правового акта;

3) в ходе лингвистической экспертизы анализируется не только соответствие проекта нормативного правового акта языковым нормам, но также язык и стиль проекта указанного документа, т. е. используются средства и методы, позволяющие, с одной

стороны, выявить языковые ошибки в тексте проекта нормативного правового акта и с другой – понять, насколько выбранные языковые средства и используемые в тексте стилистические приемы соотносятся с теми, которые являются допустимыми в официально-деловом стиле современного русского литературного языка;

4) оценка качества с учетом требований к оформлению документов и редакционно-технических правил является частью содержания лингвистической экспертизы, что нехарактерно для большинства определений данного понятия. Чаще всего данные критерии остаются за рамками данного понятия;

5) предусмотрена выработка предложений не просто по устранению выявленных ошибок, а по улучшению языкового качества проекта нормативного правового акта в целом, что может свидетельствовать о комплексном характере анализа и оценки его текста, а не только о корректуре.

Таким образом, анализ определений понятия лингвистической экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), содержащихся в юридической литературе и в правовых нормах действующего законодательства, позволяет сделать следующие выводы.

На данный момент не существует единого определения понятия «лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов».

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

Определения, содержащиеся в нормативных правовых актах и регламентах органов государственной власти, различны по структуре и содержанию и не дают понятия о лингвистической экспертизе как о деятельности.

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

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

Исходя из вышеизложенного, предлагается под лингвистической экспертизой проектов нормативных правовых актов понимать основанную на использовании специальных знаний деятельность уполномоченных субъектов, включающую анализ проекта нормативного правового акта на соответствие нормам и правилам современного русского языка; оценку стиля проекта нормативного правового акта с учетом функционально-стилистических особенностей юридических документов; проверку соблюдения требований к оформлению нормативных правовых актов и редакционно-технических правил; выработку рекомендаций по устранению выявленных ошибок, нарушений и несоответствий с целью улучшения языкового качества проекта нормативного правового акта и дачи заключения по результатам исследования.

¹ Мегведев Д. А. Точки над «и» // Рос. газета. 2008. 6 февр.

² См.: Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 4.

³ См.: Нестеров А. В. Правовые основания антикоррупционной экспертизы // Безопасность бизнеса. 2009. № 2. С. 12.

- ⁴ Советский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 1551.
- ⁵ Плетнев К. И. Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути. М., 2006. С. 10.
- ⁶ См.: Колдин В. Я. Экспертиза как инструмент права // Проблемы юридической техники : сб. ст. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 672.
- ⁷ Сидельников Ю. В. Экспертиза сегодня и завтра. М., 1997. С. 32.
- ⁸ Разуваев А. А. Указ. соч. С. 8.
- ⁹ Миронов А. Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 32–38.
- ¹⁰ См.: Исаков В. Б. Язык права // Юрислингвистика-2. Барнаул, 2000. С. 72–78.
- ¹¹ Методические рекомендации по лингвистической экспертизе законопроектов. М., 2013. С. 4.
- ¹² О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.
- ¹³ Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000. URL: <http://enc-dic.com/efremova/Process-88163.html>
- ¹⁴ О нормативных правовых актах Курганской области : закон Курганской области от 8 октября 2004 г. № 444 (в ред. от 26.12.2013) (принят Постановлением Курганской областной Думы от 28 сентября 2004 г. № 3660) // Новый мир. 2004. 23 окт.
- ¹⁵ О Регламенте Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа (вместе с «Правилами юридико-технического оформления законопроектов, представляемых в Законодательное Собрание автономного округа») : постановление Законодательного Собрания ЯНАО от 20 мая 2009 г. № 1757 (в ред. от 20.03.2014) // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2009. № 4.
- ¹⁶ См.: Калина В. Ф. Юридическая техника : учебник для прикладного бакалавриата. М., 2014. С. 105–110.
- ¹⁷ О Регламенте Московской областной Думы : постановление Мособлдумы от 9 июня 2011 г. № 7/160-П (в ред. от 26.10.2017). URL: <http://base.garant.ru/19139441/4/>
- ¹⁸ О Положении об аппарате Московской областной Думы : постановление Мособлдумы от 24 мая 2012 г. № 23/16-П (в ред. от 03.04.2014). URL: <http://base.garant.ru/36739418/>
- ¹⁹ Об утверждении Положения о проведении лингвистической экспертизы законопроектов в Государственном Собрании – Курултае – Республики Башкортостан : распоряжение Председателя Государственного Собрания – Курултая – РБ от 17 мая 2004 г. № 25-р. URL: <http://bashkortostan.regnews.org/doc/me/kg.htm>
- ²⁰ О Регламенте Правительства Калининградской области : постановление Правительства Калининградской области от 24 июня 2011 г. № 450 (в ред. от 16.12.2014) // Калининградская правда (вкладыш «Официально»). 2011. 2 июля.
- ²¹ О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики (принят Народным Собранием КЧР 15.11.2002) : закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ (в ред. от 26.12.2014) // День Республики. 2002. 10 дек.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

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

E-mail: konjashka74@mail.ru

E-mail: konjashka74@mail.ru

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

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

Р. Г. Нурмагамбетов

Костанайский филиал Челябинского государственного университета

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРЕДЕЛОВ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье проводится политико-правовой анализ проблемных вопросов определения пределов конституционного регулирования как самостоятельных правовых явлений. Автор на основе анализа различных точек зрения исследует особенности понятия «пределы конституционного регулирования» на отдельно взятом историческом этапе развития государства. На основании анализа литературы предложено авторское определение понятия и классификация пределов конституционного регулирования. К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституция РФ, пределы конституционного регулирования, общественные отношения, регулирование, границы, инструменты, государственное-властное вмешательство, общество, государство, права и свободы.

THEORETICAL PROBLEMS OF DETERMINING THE LIMITS OF CONSTITUTIONAL REGULATION

The paper conducted a political and legal analysis of the problematic issues of defining the limits of the constitutional regulation as an independent legal phenomena. The author on the basis of analysis of different points of view explores the features of the concept of the limits of the constitutional regulation on a particular historical stage of development of the state. On the basis of the literature analysis the author's definition and classification of limits of the constitutional regulation.

К e y w o r d s: Russian Constitution, the limits of constitutional regulation, public relations, regulation, boundaries, tools, state-government intervention, society, state, rights and freedoms.

Поступила в редакцию 13 декабря 2017 г.

Одной из существенных теоретических проблем современной науки конституционного права в общем контексте исследования конституционного регулирования является сложившаяся неопределенность в понимании сущности пределов конституционного регулирования. Это препятствует осмыслению конституционного регулирования общественных отношений как целостного конституционного явления.

В общем смысле в толковом словаре В. Даля под пределами понимается «начало или конец, грань, раздел, край, рубеж или граница»¹. В словаре русского языка С. И. Ожегова предел определяется как «пространственная или временная граница чего-либо, последняя крайняя грань, степень чего-либо»². Похожее по смыслу определение можно найти и в современных словарях русского языка под редакцией А. М. Чехомоненко³ и В. В. Лопатина, Л. Е. Лопатиной⁴.

Анализируя указанные определения понятия «предел», можно предположить, что

© Нурмагамбетов Р. Г., 2018

вышеперечисленные авторы сходятся во мнении, что пределы – это временные или пространственные границы многообразных явлений реальной действительности (отношений, правовых норм). Представляется что категория границы является тем ключевым понятием, с помощью которого раскрывается природа правовых пределов в общем, и пределов конституционного регулирования в частности.

Современная юридическая наука предлагает различные подходы к определению правовых пределов как самостоятельных правовых явлений. Они рассматриваются в нескольких аспектах: как границы социального пространства⁵, границы государственно-властного вмешательства государства в разнообразные сферы общественных отношений⁶, границы властного государственного вмешательства, в рамках которых осуществляется или может осуществляться правовое регулирование общественных отношений⁷, четко фиксированные рубежи и зоны совместной деятельности разных субъектов права, воздействие системы юридических средств на общественные отношения с целью их упорядочения⁸.

Во всех этих подходах содержится указание на обусловленные определенными факторами нормативные границы государственно-властного вмешательства при помощи норм права в разнообразные сферы общественных отношений, определяющие с помощью системы юридических средств и способов меры возможного и должного для субъектов правоотношений.

Пределы конституционного регулирования производны от пределов правового регулирования, являются их видовой разновидностью и непосредственно связаны с ними. Схожи они по содержанию и по целеполаганию. Но при этом пределы, определяемые предметом, методом конституционного регулирования, имеют свои особенности и разновидности.

Вопрос об исследовании понятия и особенностей пределов конституционного регулирования впервые был затронут учены-

ми-юристами в 1950–1970 гг. XX столетия. В 1980–1983 гг. проблема определения пределов конституционного регулирования активно исследовалась в трудах Н. А. Михалева, Л. А. Морозовой, О. О. Миронова.

В частности, Н. А. Михалева связывала необходимость исследования пределов конституционного регулирования с «установлением границ соответствующих эволюционному развитию государства, сложившимися внешнеполитическими обстоятельствами, общим уровнем правовой надстройки»⁹.

На отсутствие теоретических разработок пределов конституционного регулирования указывали Л. А. Морозова и О. О. Миронов. «В связи с новизной и сложностью исследуемого вопроса вопрос об определении пределов конституционного регулирования исследован бегло и схематично», – утверждала Л. А. Морозова¹⁰.

О. О. Миронов отмечал, что определение пределов конституционного регулирования основывается на необходимости «очерчивания комплекса тех общественных отношений, которые представляют собой предмет государственного права»¹¹.

С обретением Российской Федерацией независимости появляются научные работы С. А. Авакьяна, В. Е. Богдановой, Ю. А. Дмитриева, Ж. И. Овсепян, В. Я. Тация, Ю. А. Юдина, М. В. Баглая, О. Е. Кутафина, Е. И. Козловой, В. В. Лапаевой и др., в которых исследуются разнообразные аспекты пределов конституционного регулирования.

К примеру, С. А. Авакьян придерживается точки зрения, что в основе установления пределов конституционного регулирования должно лежать оптимальное соотношение целей воздействия Конституции РФ на общественные отношения не только как политического документа, но и как нормативного правового акта, устанавливающего основы функционирования государства и общества¹². «Конституционные нормы воздействуют на участников (субъектов) отношений, – отмечает автор, – устанавливая основы их стату-

са, предпосылки, а то и достаточно определенные правила функционирования. Что, в каком объеме, каким образом и в какой последовательности отразить в конституции – сложный вопрос. По политическим целям конституция должна отразить сегодняшнюю политическую организацию (политическую систему) страны и стать основой ее дальнейшего развития. Но будучи документом юридическим, конституция достигает указанных целей специфическими средствами, присутствующими ей как правовому акту, закону»¹³.

Ю. А. Юдин при характеристике данного вопроса обращает внимание на происходящее в настоящее время расширение пределов конституционного регулирования, которое обусловлено объективными процессами развития современного общества и государства, а также мирового сообщества¹⁴.

О. Е. Кутафин, Е. И. Козлова в исследовании пределов конституционного регулирования отмечали изменения, происходящие в функционировании Конституции РФ, и указывали на целесообразность установления баланса в воздействии государства на сферу гражданского общества. Так, по их мнению, «конституция должна устанавливать такие пределы государственной власти, которые вообще исключали бы возможность ее вмешательства в сферу гражданского общества. Однако в наше время, по мере развития общественных отношений, процесс саморегулирования в рамках гражданского общества настолько усложнился, что вмешательство государства облегчает это саморегулирование. Правда, существует опасность чрезмерности государственного вмешательства, что может свести на нет пользу, которую оно приносит. Вот почему «задача конституции всякого конституционного государства сегодня состоит в установлении пределов государственного вмешательства в сферу общественного саморегулирования для того, чтобы это вмешательство не смогло нанести вред институтам и механизмам саморегулирования, действующим в рамках гражданского общества»¹⁵.

М. В. Баглай в своей точке зрения во многом солидарен с мнением О. Е. Кутафина и Е. И. Козловой. В частности, он отмечает, что «из самой структуры и содержания Конституции государству исходят определенные указания экономического и социального характера. Но эти указания не создают какой-то идеологически определенной общественной строй и не пытаются определять принципы гражданского общества. Они только устанавливают пределы вмешательства государства в общественную жизнь и его обязанности по отношению к людям. В нынешний, переходный период, гражданское общество в России еще не утвердилось, и у населения нет навыков свободы в ее взаимосвязи с дисциплиной, поэтому необходима большая регулирующая роль государства в обществе, особенно в связи с ростом терроризма. Но со временем, когда негативные антиобщественные явления будут преодолены и общество трансформируется в подлинно гражданское, роль государства будет меняться в сторону ее снижения, правовое регулирование в ряде сфер общественной жизни уступит место саморегулированию и инициативе свободных людей»¹⁶.

Близка к пониманию сущности пределов конституционного регулирования точка зрения Б. С. Эбзеева, который указал на них как на границы государственно-властного вмешательства в сферу конституционных отношений. По мнению Б. С. Эбзеева, под пределами конституционного регулирования следует понимать «границы признаваемой и защищаемой Конституцией свободы»¹⁷.

Несмотря на прогрессивность точек зрения авторов, указывающих на изменения, связанные с функционированием Конституции РФ, появлением новых видов конституционных норм, обусловленных объективными процессами развития современного общества и государства, а также мирового сообщества, требующих установления адекватных границ в воздействии на общественные отношения, они не дают четкого представления о том, какой смысл вкладывать в

содержание этого понятия. Представляется, что ответ на этот вопрос лежит в плоскости анализа их отличительных особенностей, их роли (предназначения) в процессе конституционного регулирования.

Во-первых, пределы отражают одну из возможностей существования конституционного регулирования в реальной действительности¹⁸. С их помощью определяется цель вмешательства государства в разнообразные виды отношений, виды средств и способов конституционного регулирования, виды общественных отношений, подлежащих конституционному воздействию.

Во-вторых, они закрепляют условия (объективные и субъективные), обеспечивающие соблюдение принципа достаточности в конституционном регулировании. Устанавливая баланс между императивными и диспозитивными нормами, пределы конституционного регулирования обеспечивают процесс регулирования. Как подчеркивает Н. С. Бондарь, «в современном мире главным является поиск баланса между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, частными ценностями – с другой. В формализованном, нормативно-правовом выражении – это проблема соотношения суверенной государственной власти и свободы, которая прямо или косвенно пронизывает всю систему конституционного регулирования, “присутствует” в каждом конституционном институте, каждой норме и статье Конституции. В этом смысле нахождение баланса власти и свободы составляет главное содержание теории и практики современного конституционализма»¹⁹.

В-третьих, пределы конституционного регулирования определяют границы целесообразности регулирования отношений, входящих в его предмет. Конституционное регулирование в силу специфики предмета воздействует лишь на те отношения, которые составляют основу тех ценностей, которые провозглашены в нормах Конституции РФ. К их числу можно отнести свободу, демократию, законность, государственное единство, раз-

деление властей, равноправие народов и т. д. Именно защита этих и других конституционных ценностей придает конституционному регулированию особое положение, отличает его от других регуляторов, наполняя процесс конституционного регулирования особым содержанием, отграничивая сферу конституционного от иных видов регулирования. Целесообразность установления пределов конституционного регулирования в том, что они очерчивают разумные границы вмешательства, определяя рамки применения конституционных норм, предельность их воздействия на поведение субъектов.

Как и любое другое конституционное явление, пределы конституционного регулирования разнообразны. Поэтому необходимо подробно остановиться на их классификации. Их особенность состоит в тесной взаимосвязи с нормами Конституции, которые являются источниками для действия пределов конституционного регулирования. Именно посредством конституционных норм устанавливаются границы вмешательства государства в различные сферы, детализируются виды отношений, которые объективно нуждаются в установлении границ регулирования, определяется порядок установления допустимости воздействия на сознание субъектов.

В связи с этим правильное определение пределов конституционного воздействия необходимо для того, чтобы исключить использование в этом процессе разнообразных социальных инструментов. Как отмечает профессор Н. С. Бондарь, «сущностная характеристика Конституции в этом случае проявляется в том, что она выступает юридически узаконенным балансом интересов всех социальных групп общества, мерой достигнутого в обществе и государстве баланса между властью и свободой»²⁰.

Основываясь на содержании норм Конституции РФ, пределы конституционного регулирования можно классифицировать на виды по таким критериям, как предмет, метод и способ воздействия конституционного регулирования. С помощью данных видов отделя-

ется область конституционного воздействия от иных областей правового регулирования.

Таким образом, пределы конституционного регулирования общественных отношений – это определенные объективными и субъективными условиями границы государ-

ственно-властного вмешательства в общественные отношения, входящие в его предмет и возникающие по поводу организации государственной власти, предоставления прав и свобод человека и гражданина, функционирования органов местного самоуправления.

¹ Даль В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М., 2002. С. 521.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1984. С. 471.

³ См.: Современный толковый словарь русского языка / авт.-сост. А. Н. Чехомоненко. Минск, 2007. С. 502.

⁴ Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Русский толковый словарь. 5-е изд., стереотип. М., 1998. С. 499.

⁵ См.: Червонюк В. И. Элементарные начала общей теории права : учеб. пособие для вузов. М., 2003. С. 79.

⁶ См.: Сырых В. М. Теория государства и права : учебник. М., 2012. С. 156 ; Лазарев В. В. Сфера и пределы правового регулирования // Государство и право. 1970. № 11. С. 38–44.

⁷ См.: Пьянов Н. А. Актуальные проблемы теории государства и права : учеб. пособие. Иркутск, 2007. С. 228–229.

⁸ См.: Герасимова Н. Р., Володина Т. А. Пределы правового регулирования : вопросы теории и практики // Социально-политические науки. 2013. № 4. С. 17.

⁹ Михалева Н. А. Социалистическая Конституция (проблемы теории). М., 1981.

¹⁰ Морозова Л. А. [Рец.] // Советское государство и право. 1983. № 12. С. 128. Рец. на кн.: Мионов О. О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе / под ред. В. Полякова. Саратов, 1982.

¹¹ Мионов О. О. Конституционное регулирование в развитом социалистическом обществе / под ред. В. Полякова. Саратов, 1982. С. 20.

¹² См.: Авакьян С. А. Конституция России : природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 48.

¹³ Там же. С. 49–50.

¹⁴ См.: Юдин Ю. А. Предмет и пределы конституционного регулирования // Российский конституционализм : проблемы и решения : материалы Междунар. конф. М., 1999. С. 122.

¹⁵ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 2005. С. 45.

¹⁶ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 20.

¹⁷ Эбзеев Б. С. Конституционное право России : учебник для студентов вузов / под ред. Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 13.

¹⁸ См. об этом подробнее: Клещин Д. С. Пределы правового регулирования // Проблемы современной науки и образования. 2016. № 12 (54). С. 99.

¹⁹ Бондарь Н. С. Ценности конституционализма в условиях глобализации современного мира // Вестник Твер. гос. ун-та. Вып. 15. Сер.: Право. 2009. № 2. С. 27.

²⁰ Там же.

Костанайский филиал Челябинского
государственного университета

Нурмагамбетов Р. Г., кандидат юридических
наук, профессор кафедры права

E-mail: Orel032@mail.ru

Тел.: 8-705-815-23-73

Kostanay Branch of the Chelyabinsk
State University

Nurmagambetov R. G., Candidate of Legal
Sciences, Professor of the Right Department

E-mail: Orel032@mail.ru

Tel.: 8-705-815-23-73

КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

УДК 342.53

С. М. Бекетова

Воронежская областная Дума

И. Г. Федюнин

Воронежский государственный университет

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуются научные подходы к вопросу правового регулирования лоббизма в России, анализируются различные аспекты целесообразности регулирования лоббизма: для борьбы с коррупцией, отстаивания собственных интересов, повышения качества законопроектов, предотвращения коллизий. В работе анализируются законы Краснодарского края и Ямало-Ненецкого автономного округа, регулирующие лоббизм.

К л ю ч е в ы е с л о в а: лоббизм, коррупция, правотворчество.

LEGAL REGULATION OF LOBBYISM IN THE RUSSIAN FEDERATION

In article scientific approaches to a question of legal regulation of lobbyism in Russia are investigated, various aspects of expediency of regulation of lobbyism are analyzed: for fight against corruption, upholding of own interests, improvement of quality of bills, prevention of collisions. In work the laws of Krasnodar Krai and the Yamalo-Nenets Autonomous Area regulating lobbyism are analyzed.

К e y w o r d s: lobbyism, corruption, law-making.

Поступила в редакцию 8 ноября 2017 г.

Современное российское государство ежедневно сталкивается с различными формами лоббизма. Лоббизм становится реальным инструментом отстаивания определенными слоями общества своих интересов в парламенте, исполнительных органах государственной власти, органах местного самоуправления. Субъектами лоббирования в большинстве случаев выступают группы граждан,

отстаивающие свои интересы и располагающие значительными материальными и организационными ресурсами. Лоббизм становится частью политической жизни страны. Наличие неконтролируемого государством и общественностью лоббизма порождает разного рода злоупотребления и коррупцию в органах публичной власти, приводит к нарушению принципов демократического государства. Поэтому изучение проблем правового регу-

© Бекетова С. М., Федюнин И. Г., 2018

лирования лоббизма в Российской Федерации представляет как научный, так и практический интерес.

В последние годы в России усилились научные исследования лоббизма в разных сферах общественных отношений: в связи с противодействием коррупции¹, формированием его влияния на законодательный процесс², использованием как способом отстаивания своих интересов в публичных органах власти³, как одного из направлений политической реформы⁴, как установлением одного из способов предотвращения коллизий⁵. Активно исследуется зарубежный опыт правового регулирования лоббизма⁶. Фундаментом такой классификации стал принятый несколько лет назад Указ Президента Российской Федерации «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»⁷, в котором Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством юстиции Российской Федерации и другими федеральными государственными органами поручено организовать обсуждения с представителями различных социальных групп вопроса о механизме формирования в Российской Федерации института лоббизма, в результате чего внести до 1 декабря 2012 г. конкретные предложения по формированию в Российской Федерации института лоббизма в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Пока никаких нормативных правовых актов во исполнение Указа Президента Российской Федерации не принято.

В широком смысле под лоббизмом понимают любую деятельность граждан, ассоциаций бизнеса, партий и других организованных групп давления, в том числе и политических, по отстаиванию своих активных интересов⁸. Лоббизм оценивается учеными неоднозначно: и положительно, и отрицательно.

Н. М. Колосова предлагает ввести в научный оборот понятие «коррупционный лоббизм», закрепить законодательно как использование уголовно и административно наказуемых методов давления на органы государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц для отстаивания незаконных интересов. Наряду с коррупционным лоббизмом следует говорить о лоббизме без коррупционной составляющей. В этом случае слово «лоббизм» используется как отстаивание своих интересов в органах публичной власти. В этом случае вышеназванная категория в общественном сознании должна приобрести позитивный смысл⁹. А. Н. Грищенко положительно оценивает лоббизм, предлагает принять закон о лоббизме, который сделает более прозрачными вопросы принятия различных властных решений, обеспечит гласность и открытость власти, окажет воздействие на снижение уровня коррупции¹⁰.

Но с таким подходом согласны не все ученые. По мнению С. В. Васильевой, формирование лоббизма – одно из проявлений политической, а не антикоррупционной реформы. Она отмечает, что регулирование лоббизма и борьба с коррупцией – различные направления правового регулирования, которые лучше не связывать. Лоббизм сам по себе не порождает коррупцию. Попраirie публичного интереса искушенными должностными лицами, служащими и лоббистами происходит не в связи с отсутствием закона о лоббизме. Преодоление коррупции – предмет законодательства о политических партиях, выборах, статусе органов государственной власти и местного самоуправления и государственной службе. И если в рамках этого законодательства не удастся решить ее проблему, то в рамках регулирования лоббизма это сделать тем более не получится. С. В. Васильева выделяет три основных направления формирования института российского лоббизма в том формате, который совместим с действующим правовым регулированием: развитие права

на информацию; совершенствование общественной экспертизы и поощрение различных форм консультаций между властью и организациями, развитие дискуссионных площадок¹¹. Авторы настоящей работы согласны с мнением С. В. Васильевой о необходимости расширения информирования общества о влиянии крупных корпораций на власть, о взаимодействии власти и бизнеса, повышении роли общественного мнения.

И. А. Стародубцева считает, что лоббизм связан с предотвращением юридических коллизий. Это заключается в том, что вероятность появления коллизий в нормативных правовых актах, принятых под давлением лоббистов, выше, чем в актах, при принятии которых не отстаивают свои интересы крупные политические или экономические группы. Поэтому правовое регулирование лоббизма (его запрет или установление определенных правил лоббистской деятельности) может способствовать предотвращению коллизий¹².

Трудно согласиться с мнением П. А. Иванова, который предлагает законодательно разрешить парламентариям представлять определенные интересы за вознаграждение, обязать их официально регистрировать в соответствующей палате Парламента область своих интересов; при этом парламентарий не должен принимать участие в голосовании законопроектов в сфере своих интересов¹³. Депутатам выплачивается заработная плата из бюджета, они должны представлять в парламенте интересы всех граждан России, а не финансово-промышленные корпорации, тем более получать от них вознаграждение вместе с заработной платой. А если их лишать права голосовать по некоторым законопроектам, то может возникнуть вопрос о наличии необходимого большинства для принятия федеральных законов, установленного Конституцией Российской Федерации.

Различные подходы к роли лоббизма в политической и правовой жизни страны безусловно связаны с отсутствием федерального

закона, устанавливающего его содержание и формы проявления. Этот вопрос достаточно давно дискутируется, однако его реализация остается только в научных спорах.

На федеральном уровне правовое регулирование лоббизма пока отсутствует, но оно осуществляется в некоторых субъектах Российской Федерации: Краснодарском крае и Ямало-Ненецком автономном округе. Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края»¹⁴ содержит отдельную главу, регулирующую лоббизм в правотворчестве края. Лоббизм в правотворчестве определяется как деятельность специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве. Лоббистская деятельность осуществляется через официальных представителей общественных объединений при соответствующем правотворческом органе. Хозяйствующие субъекты осуществляют лоббистскую деятельность через действующие или специально создаваемые в установленном законом порядке общественные объединения. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О правотворчестве»¹⁵ закрепляет следующие запреты для предупреждения противоправных форм лоббизма в законотворчестве, для защиты авторского права и права интеллектуальной собственности разработчиков проектов законов: нарушать порядок финансирования правотворческих работ, установленный федеральным законодательством, правовыми актами автономного округа; заключать договоры на подготовку проектов законов автономного округа без согласия Законодательного Собрания автономного округа с организациями, учредителями (соучредителями) которых являются депутаты; привлекать депутатов в качестве экспертов проектов нормативных правовых актов автономного округа; оказывать противоправное

воздействие на депутата и членов его семьи с целью принуждения депутата к голосованию либо склонения его к передаче правотворческой информации в нарушение федерального законодательства и нормативных правовых актов автономного округа. Указанные региональные законы являются «опережающим» правовым регулированием актуального для России явления.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. На федеральном уровне в России требуется правовое регулирование лоббизма, которое должно охватывать данное явление политической жизни с разных аспектов, не только для противодействия коррупции, но и

с целью расширения конституционных прав на управление делами государства, влияния общественного мнения на принятие политических решений, повышения качества нормативных правовых актов.

2. Субъектам Российской Федерации, в которых не регулируется лоббизм, целесообразно использовать опыт правового регулирования и правоприменения Закона Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» и Закона Ямало-Ненецкого автономного округа «О правотворчестве». Это позволит с опорой на уже имеющуюся практику этих регионов совершенствовать действующее законодательство.

¹ См.: Грищенко А. Н. Перспективы института лоббизма как инструмента борьбы с коррупцией на примере инвестиционно-строительной сферы // Рос. следователь. 2013. № 1. С. 25–28; Колосова Н. М. Лоббизм и коррупция // Журнал рос. права. 2014. № 2. С. 53–59.

² См.: Абрамова А. И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал рос. права. 2014. № 6. С. 15–25.

³ См.: Субочев В. В. Лоббизм как инструмент отстаивания законных интересов // Право и политика. 2007. № 3. С. 68–75.

⁴ См.: Васильева С. В. Правовой институт лоббизма в России : оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 136–148.

⁵ См.: Стародубцева И. Коллизионное право : модель новой отрасли российского права. Saarbrücken, 2013. С. 110–117.

⁶ См.: Василенко А. И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде // Вестник Перм. ун-та. Юридические науки. 2014. № 2. С. 27–35; Зяблюк Н. Г. США : лоббизм и политика. М., 1976 ; Кумс К. Лоббизм и его регулирование : советы британского эксперта // Бизнес и политика. 1994. № 1. С. 34–41; Любимов А. П. Классификация видов лоббизма. М., 1999 ; Сиротенко С. П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма (российский и зарубежный опыт) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011.

⁷ О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции : указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12. Ст. 1391.

⁸ Любимов А. П. Указ. соч. С. 56.

⁹ Колосова Н. М. Указ. соч. С. 54.

¹⁰ Грищенко А. Н. Указ. соч. С. 28.

¹¹ Васильева С. В. Указ. соч. С. 140.

¹² Стародубцева И. Указ. соч. С. 116.

¹³ Иванов П. А. Проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 12–14.

¹⁴ О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края : закон Краснодарского края от 6 июня 1996 г. № 7-КЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ О правотворчестве : закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 апреля 2006 г. № 13-ЗАО. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежская областная Дума

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

E-mail: beketova@vrnoblduma.ru

Воронежский государственный университет

Федюнин И. Г., магистр

E-mail: nikeage17@mail.ru

Legislature's the Voronezh region

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

E-mail: beketova@vrnoblduma.ru

Voronezh State University

Fedyunin I. G., Master-student

E-mail: nikeage17@mail.ru

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

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

Исследуются вопросы реализации права на конституционную жалобу объединениями граждан. В результате анализа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации делается вывод об отсутствии в доктрине и правоприменительной практике четких критериев для определения оптимального круга субъектов, обладающих правом на обращение в органы конституционной юстиции.

К л ю ч е в ы е с л о в а: объединения граждан, конституционная жалоба, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

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

The issues of the realization of the right to constitutional complaint by associations of citizens are investigated. As a result of the analysis of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the conclusion is made that there are no clear criteria in the doctrine and law enforcement practice for determining the optimal range of subjects who have the right to appeal to the bodies of constitutional justice.

K e y w o r d s: associations of citizens, constitutional complaint, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 28 ноября 2017 г.

Правовая охрана Конституции, как свидетельствует опыт зарубежных стран, – одна из важнейших задач любого государства. Ее осуществление обеспечивает верховенство и высшую юридическую силу основного закона, без которых невозможно стабильное и прогрессивное функционирование общества. Правовая охрана Конституции осуществляется различными институтами в соответствующих формах. Одним из главенствующих и наиболее мощным является институт конституционного контроля.

© Бондарева Е. А., 2018

В мировой практике конституционный контроль является давно сложившимся институтом, который в той или иной форме представлен и успешно функционирует в большинстве государств. Развитие и становление конституционного контроля в России прошло несколько этапов и завершилось созданием Конституционного Суда Российской Федерации, который функционирует уже более 25 лет.

Судебный конституционный контроль оказывает значительное воздействие на сферу публичного права, проводя в жизнь те необходимые для демократического правового государства принципы, на которых основаны

валяется конституционная регламентация, поскольку именно он призван играть главную роль в решении стоящих перед обществом задач – построения государства, обеспечения верховенства Конституции и законодательных актов прямого действия – федеральных законов, ответственности публичной власти за совершенные ею действия, защиты прав, свобод и законных интересов личности, формирования единого конституционного пространства.

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

В правовых позициях Конституционного Суда России выявляются и развиваются конституционные основы правового статуса личности, тем самым обеспечивается реализация конституционных норм в правотворческой деятельности при закреплении прав и обязанностей субъектов правоотношений, установлении и введении ограничений прав и свобод; в правоприменительной практике – при применении мер юридической ответственности. В правовых позициях Конституционного Суда РФ также формируются направления развития конституционно-правовой доктрины в различных сферах публичных и частных правоотношений.

В последние годы в отечественной юридической науке проблема правовых позиций Конституционного Суда России стала объектом довольно пристального внимания со стороны ученых. Достаточно подробный анализ различных подходов к определению данного правового явления был проведен автором совместно с Н. В. Белоконов, которые предлагают рассматривать его в трех аспектах: объективном, субъективном и нормативном, что

позволило им сформулировать следующее понятие *правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации*, под которой понимается «интерпретационная категория, выражающаяся в текстовом изложении в мотивировочной части решения *правовых положений, сформулированных* в ходе конституционного судопроизводства в результате толкования Судом конституционных норм либо выявления им конституционного смысла действующих законов; *отражающих* точку зрения Конституционного Суда, которая основана на анализе фактических обстоятельств, суждений, умозаключений, аргументов, их оценке и выводах (применительно к конкретной правовой ситуации); *имеющих* общеобязательное значение и *распространяющих* свое действие на аналогичные правовые ситуации»¹.

В контексте данной работы необходимо сделать акцент прежде всего на нормативном содержании указанного юридического феномена, которое состоит из следующих элементов:

– носители нормативных начал решений Конституционного Суда, т. е. аргументированные оценки и интерпретационные представления по вопросам права²,

– общеобязательные предписания для законодателя и правоприменителя³, имеющие общий характер и обязательные для всех субъектов права⁴;

– логико-правовое обоснование конечного вывода Конституционного Суда, содержащегося в постановляющей части его решения⁵.

Кроме того, нормативное содержание понятия правовой позиции вытекает из п. 9 ч. 1 ст. 75 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», предусматривающего, что в решении Суда должны содержаться доводы в пользу принятого им решения.

Правовые позиции определяют решения органа конституционного контроля России. Положения мотивировочной части постановления Конституционного Суда, содержащие толкование конституционных

норм либо выявляющие конституционный смысл закона, на которых основаны его выводы, сформулированные в резолютивной части этого же постановления, отражают правовую позицию Конституционного Суда и также несут не только общеобязательный характер, но и «не могут быть преодолены в правоприменительной практике, призванной обеспечивать такое применение правовых норм, которое не должно расходиться с их конституционно-правовым истолкованием, данным Конституционным Судом РФ в решениях, сохраняющих свою силу»⁶.

Нормативный аспект (общеобязательный характер) правовых позиций органа конституционного контроля России проявляется также и в том, что федеральный законодатель, внося изменения в правовое регулирование тех или иных общественных отношений, не вправе осуществлять соответствующее регулирование без учета правовых позиций Суда, выраженных в конкретном Постановлении⁷.

Как показывает практика, среди всех полномочий, осуществляемых органами конституционной юстиции в современном государстве, институт жалобы является наиболее востребованным.

Жалобы составляют абсолютное большинство из всех обращений, поступивших в Конституционный Суд РФ – примерно 98–99 % от общего числа⁸.

Анализ положений Конституции России, норм федерального законодательства, а также практики Конституционного Суда РФ по вопросам определения круга субъектов, которые вправе обращаться в орган конституционного контроля с жалобой, показал, что у законодателя и правоприменителя позиции по данной проблеме не всегда совпадают. Положения ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁹, касающиеся обращений граждан и их объединений, не являются неизменными, подлежат постоянному уточнению и корректировке в правовых позициях, изложенных в решениях Суда.

В этих условиях комплексный анализ круга субъектов обращения в Конституционный Суд РФ позволит осмыслить осуществление гражданами права на судебную защиту в органах конституционного правосудия, выявить критерии надлежащих и ненадлежащих субъектов обращения в Суд, тенденции и перспективы интерпретационной деятельности Конституционного Суда РФ в определении названных критериев. В рамках данной работы подробно будет рассмотрен вопрос об объединениях граждан как субъектах, обладающих правом на обращение с конституционной жалобой.

Жалоба граждан и других лиц в Конституционный Суд РФ является самостоятельным средством защиты конституционных прав и свобод, одновременно имея правовые связи с другими формами реализации указанного права граждан. Рассматриваемое право базируется на следующих положениях Основного закона:

– граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33);

– каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46);

– Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом (ч. 4 ст. 125).

С принятием Конституции России 1993 г. граждане приобрели право вступать в спор с государством в лице законодателя (ст. 125). Ранее согласно п. 1 ст. 66 Закона РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР»: «Конституционный Суд РСФСР рассматривает дела о конституционности правоприменительной практики по индивидуальным жалобам граждан РСФСР, СССР, иностранцев, лиц без гражданства, юридических

лиц, утверждающих, что их основные права и законные интересы нарушены или не защищены вступившим в законную силу окончательным решением суда или иного государственного органа, а также должностного лица, действующего на территории РСФСР...»¹⁰

Указанным законом ограничивался срок направления жалобы тремя годами со дня принятия нормативного акта (п. 2 ст. 67) и вводились 14 оснований для отказа в принятии жалобы к рассмотрению, в том числе такое, как нецелесообразность, по мнению Конституционного Суда, рассмотрения жалобы (ст. 69). Причем жалоба должна была подаваться не на положение нормативного акта, а на неконституционность основанной на нем правоприменительной практики, и заявитель обязывался доказать, что практика уже сложилась и его дело – не исключение. Решение Конституционного Суда по индивидуальной жалобе распространялось только на указанные в ней правоотношения, т. е. выраженная в нем правовая позиция не имела общего характера и не подлежала применению при рассмотрении других аналогичных дел частных лиц в судах.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» подобные требования не установил и тем самым предоставил частным лицам, их объединениям значительно большие возможности для восстановления своих конституционных прав и свобод.

С момента принятия указанного закона критерии допустимости жалобы неоднократно уточнялись и корректировались. Так, в соответствии законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ граждане лишились права оспаривать закон, примененный в конкретном деле, рассмотрение которого судом не закончено (п. 3 ч. 1 ст. 3; п. 2 ст. 97)¹¹. Законом от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ был введен срок на подачу конституционной жалобы, равный одному году после рассмотрения дела в суде (п. 2 ст. 97)¹². В отличие от критериев допустимости круг лиц, обладающих правом подачи жа-

лобы, законодательно не изменялся с момента принятия ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Конституция РФ (ч. 4 ст. 125) не определяет конкретный круг субъектов, правомочных обращаться с жалобой в Конституционный Суд России, оставляя это на усмотрение законодателя. Согласно ч. 1 ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» выделяются следующие субъекты обращения: граждане, объединения граждан, иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

Отметим, что Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» напрямую предусматривал право юридических лиц на обращение с индивидуальной жалобой об оспаривании конституционности правоприменительной практики, которая нарушала их основные права и законные интересы. Более того, согласно ч. 1 ст. 2 указанного Закона защита признанных Конституцией прав и законных интересов юридических лиц предусматривалась в качестве одной из самостоятельных целей деятельности Конституционного Суда РСФСР.

ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» исключил юридических лиц из числа субъектов, имеющих право обращаться с конституционной жалобой (ст. 96). Также в ст. 3 указанного Закона среди целей деятельности Конституционного Суда защита прав и законных интересов юридических лиц отсутствует. На наш взгляд, это не совсем оправданно, так как юридические лица наряду с физическими являются носителями конституционных прав, свобод, законных интересов. Что в свою очередь означает необходимость их соблюдения и обеспечения, возможность ограничения, а также является предпосылкой для разрешения вопросов, связанных с их судебной защитой, в том числе посредством конституционного судопроизводства.

Тенденция на расширение субъектного состава инициаторов конкретного нормоконтроля по рассматриваемой категории дел особенно наглядно проявляется при толковании Конституционным Судом понятия

объединение граждан. Достаточно обширная практика органа конституционного контроля России позволяет констатировать, что данный орган стремится обеспечить доступ к защите прав, свобод и законных интересов объединения граждан посредством конституционного судопроизводства максимально широкому кругу лиц.

Во-первых, правом на обращение с жалобой в Конституционный Суд РФ обладают общественные объединения, созданные в порядке реализации права на объединение (ст. 30 Конституции РФ) и не преследующие коммерческих целей общественные организации, политические партии, профессиональные союзы)¹⁵, религиозные объединения¹⁴.

В Определении от 4 декабря 1995 г. № 113-О установлено, что «объединение граждан вправе обращаться с жалобой в Конституционный Суд РФ в том случае, если примененный или подлежащий применению в конкретном деле закон нарушает, по мнению заявителя, индивидуальные или коллективные конституционные права и свободы членов данного объединения или конституционные права самого объединения»¹⁵. В случае нарушения законом конституционных прав объединения граждан жалоба в Конституционный Суд может быть подана либо самим объединением или лицами, уполномоченными представлять их интересы в Конституционном Суде¹⁶.

Во-вторых, юридические лица – коммерческие организации, созданные гражданами. Граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения, в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями). «В данном случае акционерное общество, товарищества и общество с ограниченной ответственностью, обратившиеся в Конституционный Суд Российской Федерации, по своей сути являются объединениями – юридическими лицами, которые созданы гражданами для совместной

реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34, ч. 1 Конституции РФ) и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35, ч. 2 Конституции РФ)»¹⁷.

Необходимо заметить, что органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации поддержали практику федерального органа конституционной юстиции в части предоставления возможности объединениям граждан обращаться с конституционной жалобой в целях защиты прав и свобод граждан, являющихся их членами. Так, Конституционный Суд Республики Татарстан сформулировал правовую позицию, согласно которой общества с ограниченной ответственностью, иные хозяйственные общества и товарищества, а также производственные кооперативы были признаны надлежащими заявителями, так как представляют собой объединения граждан, создаваемые последними в виде коммерческих организаций – юридических лиц для совместной реализации права собственности, права на осуществление предпринимательской деятельности. В случае нарушения указанных или иных прав и свобод граждан, для реализации которых ими были созданы объединения – юридические лица независимо от организационно-правовой формы, последние вправе обращаться за защитой нарушенных прав и свобод в Конституционный Суд Республики Татарстан¹⁸.

В-третьих, государственные и муниципальные унитарные предприятия, бюджетные учреждения. В Постановлении от 12 октября 1998 г. № 24-П была подтверждена и получила дальнейшее развитие позиция о расширительном толковании понятия «объединение граждан», т. е. в Конституционный Суд может обратиться с жалобой любое юридическое лицо, а не только то, которое создано частными лицами: «Поскольку конститу-

ционная обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков, на государственные предприятия – юридические лица распространяются и конституционные принципы и гарантии в той степени, в какой эти принципы и гарантии могут быть к ним применимы...»¹⁹, и эта жалоба может быть признана допустимой.

Данная правовая позиция была впоследствии неоднократно подтверждена и расширена, что позволило отнести к категории «объединения граждан» государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования (бюджетные учреждения)²⁰.

Постановление № 24-П касалось лишь унитарного предприятия государственной формы собственности, но очевидно, что изложенная в нем правовая позиция равным образом распространяется и на муниципальные унитарные предприятия исходя из ч. 2 ст. 8 Конституции РФ. В практике Конституционного Суда РФ не было случаев принятия постановлений по жалобам муниципальных унитарных предприятий, однако при вынесении определений об отказе в принятии к рассмотрению жалоб таких предприятий основанием для отказа выступают иные обстоятельства, не связанные с вопросом надлежащего субъекта обращения²¹.

Данная позиция органа конституционного контроля не является бесспорной, так как право на обращение с жалобой в Конституционный Суд «распространяется только на юридические лица, созданные путем объединения усилий или капиталов граждан. Юридические лица, созданные государством или органами местного самоуправления, нельзя определить как союз граждан»²².

В-четвертых, органы местного самоуправления, муниципальные образования. Ни Конституция РФ, ни ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» не включают органы местного самоуправления в круг субъектов, обладающих правом на обращение с жалобой в

порядке конкретного нормоконтроля. Законодатель, устанавливая общие принципы организации местного самоуправления, не признал за органами местного самоуправления права на обращение в Конституционный Суд РФ²³.

До 2002 г. практика Конституционного Суда РФ также исходила из вывода, что органы местного самоуправления не обладают правом на обращения в Конституционный Суд РФ. В своем Определении от 19 марта 1997 г. № 20-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета как не соответствующей требованиям ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» Конституционный Суд РФ обосновал свой отказ рассматривать жалобу представительного органа местного самоуправления (Омского городского Совета): «По смыслу Конституции РФ объединениями граждан являются создаваемые ими на добровольной основе по собственной инициативе формирования для защиты своих интересов и достижения общих целей. Пребывание в таких объединениях в соответствии со ст. 30 Конституции РФ, закрепляющей право каждого на объединение, зависит от усмотрения самого гражданина. Органы местного самоуправления, к каковым принадлежит Омский городской Совет, являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в ст. 32 Конституции РФ, т. е. имеют иные, чем объединения граждан, признаки. Конституция РФ различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права». Указанная жалоба не была признана допустимой. Орган конституционного контроля подтвердил, что в основе местного самоуправления лежит не право граждан на объединение, не их волеизъявление: местное самоуправление основывается на признании государством, его конституцией за населением местных территориальных единиц полномочий на решение вопросов местного значения, осуществление публично-властных функций на местном уровне.

Конституционный Суд РФ очень четко и определенно сформулировал свою правовую позицию по данному вопросу в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П. Исходя из содержания ст. 3 (ч. 2) и 12 Конституции РФ, он констатировал, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя РФ. Право на осуществление местного самоуправления означает, что «граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования»²⁴. То есть местное самоуправление является необходимым элементом конституционного механизма осуществления народом своей власти, а не добровольной формой объединения населения для участия в решении тех или иных общих задач. Поэтому если даже рассматривать граждан, проживающих на территории муниципального образования, как своеобразное объединение, то это объединение в силу того, что оно осуществляет публично-властные функции, никак нельзя отнести к институтам гражданского общества, которыми по своей природе, по порядку образования, основным своим признакам являются объединения граждан по смыслу ст. 30 Конституции РФ, ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ».

2 апреля 2002 г. в Постановлении № 7-П²⁵ и Определении от 9 апреля 2003 г. № 132-О Конституционным Судом была выражена противоположная позиция, согласно которой «не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих

на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления».

Конституционный Суд РФ пришел к прямо противоположной позиции, не рассматривая специально этот вопрос, не используя возможность обстоятельно и аргументированно обосновать свой вывод, свою *новую правовую позицию* по принципиальному вопросу, не привел никаких доводов, почему он отказывается от своей прежней позиции. С 17 марта 1997 г. Конституция РФ осталась без изменений, федеральное законодательство о местном самоуправлении также не давало оснований для новой трактовки этого вопроса.

В Постановлении № 7-П от 2 апреля 2002 г. получила закрепление общеобязательная правовая позиция Конституционного Суда, согласно которой особым субъектом, обладающим правом на обращение с конституционной жалобой обладает *население муниципального образования*. Данный участник конституционного судопроизводства представляет собой коллективного носителя права на осуществление местного самоуправления, располагающего возможностью защищать гарантируемые права и свободы в данной сфере в рамках судебной процедуры.

Вывод Конституционного Суда РФ о таком расширительном толковании понятия «объединение граждан», которое охватывает своим содержанием не только добровольные объединения граждан, но и население муниципального образования, лишает какой-либо правовой определенности содержание понятия «объединение граждан», которое использует Конституция РФ (ч. 2 ст. 15), ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (ч. 1 ст. 96).

Принимая Постановление № 2-П от 29 марта 2011 г. по жалобе муниципального образования – городского округа «Город Чита», Конституционный Суд без ссылок на ранее сформулированные правовые позиции относительно возможности обращаться с жалобой муниципальным образованиям почему-то не совсем корректно сослался на

ст. 74, 96 и 97 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»: «...Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан и объединений граждан, в том числе муниципальных образований, проверяет конституционность...».

Указанным правом на обращение с жалобой в порядке конкретного нормоконтроля муниципальные образования в лице органов местного самоуправления должны быть наделены законом специально в порядке реализации положений ч. 1 ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ».

В-пятых, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Так, Постановлением от 17 ноября 2005 г. Конституционный Суд признал допустимой конституционную жалобу Администрации Тульской области²⁶, тем самым придав категории «объединение граждан» еще более расширительную трактовку. В изложении своей позиции Конституционный Суд РФ проявил некую непоследовательность²⁷ и нелогичность, указав в мотивировочной части, что Администрация Тульской области как орган исполнительной власти субъекта РФ была вправе оспорить в Конституционном Суде РФ конституционность любых положений АПК РФ в порядке абстрактного нормоконтроля, т. е. вне связи с конкретным делом, рассматриваемым арбитражным судом. Однако таким правом Администрация Тульской области не воспользовалась, но ее жалоба в части была признана допустимой.

В порядке ст. 96 и 97 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в Конституционный Суд не могут обратиться органы государственной власти, даже если положение закона применяется в конкретном деле с их участием. Органы государственной власти, имеющие право обращения в Конституционный Суд, не имеют конституционных прав и свобод, предоставленных частным лицам, т. е. они не могут обращаться с жалобой на их нарушение. Если положение нормативного акта применено в деле с участием органа государственной

власти, он может обратиться в Конституционный Суд только с *запросом* о проверке его конституционности в порядке ст. 84 и 85 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», т. е. в порядке абстрактного нормоконтроля.

Круг лиц, относящихся к категории «объединения граждан», практически неограниченный. Это обусловлено тем, что ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации устанавливает право каждого на объединение, при этом не конкретизирует условия, при которых какое-либо объединение граждан признается субъектом права, в том числе участником конституционного судопроизводства. Опираясь на п. 1 ст. 46 Основного закона право на судебную защиту автоматически признается за всеми.

Помимо указанных субъектов, которые были признаны Конституционным Судом надлежащими заявителями в порядке конкретного нормоконтроля, к категории «объединения граждан» в различное время были также отнесены, зачастую без мотивировки своего решения:

- автономные некоммерческие организации (Постановление от 6 апреля 2004 г. № 7-П);
- ассоциации и союзы (Постановление от 17 февраля 2015 г. № 2-П);
- негосударственные образовательные учреждения дополнительного профессионального образования (Постановление от 16 апреля 2015 г. № 8-П);
- адвокатские палаты (Определение от 17 июня 2010 г. № 924-О-О);
- адвокатские образования (Определение от 24 сентября 2013 г. № 1479-О);
- крестьянские (фермерские) хозяйства (Определение от 16 июля 2013 г. № 1088-О);
- товарищества, в том числе ТСЖ (Определение от 19 мая 2009 г. № 489-О-О) и ряд других.

Многие из названных субъектов существенно отличаются по своим признакам от того понимания объединения граждан, которое вытекает из смысла различных статей

Конституции РФ (например, ч. 2 ст. 15, ст. 30, ч. 1 ст. 36).

Следует констатировать, что в контексте конституционного судопроизводства понятие «объединение граждан» является более широким, чем понятие юридического лица и даже организации. Посредством правовых позиций Конституционного Суда исследуемое понятие находится в процессе постоянного уточнения и развития, любое сомнение в статусе заявителя в подавляющем большинстве случаев трактуется Судом в пользу последнего.

Проанализировав действующее законодательство, практику Конституционного Суда РФ по вопросам определения оптимального круга субъектов, наделенных правом обращения в орган конституционного контроля в порядке конкретного нормоконтроля, можно сделать следующие выводы.

1. Защита конституционных прав граждан и их объединений от неконституционных норм закона – одна из главнейших целей конституционного правосудия. Критерием эффективности и качества конституционного правосудия, адекватности реализации законных полномочий Конституционного Суда Российской Федерации является эффективность и качество судебной защиты прав граждан, их объединений и юридических лиц.

Основную массу дел (более 90 %) Конституционный Суд рассмотрел по жалобам граждан и юридических лиц, т. е. наиболее активной стороной конституционного судебного процесса стали граждане и их объединения, а не органы государственной власти и их должностные лица.

2. Конституционная жалоба физических и юридических лиц рассматривается доктриной и практикой не только как одна из важнейших гарантий их прав и свобод, но и как форма обеспечения, толкования, интерпретации и развития конституционно-правовых принципов, значимых и связанных с правовым статусом личности. Предоставляя право гражданину вступать в спор с государством в качестве участника конституционного судопроизвод-

ства, институт конституционной жалобы способствует его привлечению в процесс управления обществом и государством, в определенной мере препятствует отчуждению от власти как отдельной личности, так и различных институтов гражданского общества.

3. Конституционный Суд РФ, интерпретируя содержание ст. 125 Конституции Российской Федерации, ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», фактически выявил новые критерии допустимости жалоб, существенно расширил круг субъектов обращения в порядке конкретного нормоконтроля, относящихся к категории «объединения граждан».

Предложенное Конституционным Судом толкование понятия «объединение граждан», безусловно, имело положительное значение, так как увеличило число субъектов, уполномоченных на использование средств конституционной защиты. Однако у такого расширительного толкования указанного понятия имеются и недостатки, к которым следует отнести «подгонку» конституционных понятий под решение частной проблемы, размывание содержания конституционных терминов, вольное определение устоявшихся категорий»²⁸.

В целях повышения защищенности и гарантированности конституционного права на судебную защиту предлагается:

а) ч. 1 ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» изложить в следующей редакции: «Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, их объединения, юридические лица, считающие, что их права и свободы нарушены законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле»;

б) разработать и принять «Конституционный процессуальный кодекс Российской Федерации», который должен развернуто регламентировать конституционный судебный процесс, в том числе закреплять процессуальные особенности рассмотрения отдель-

ных категорий дел, унифицировать конституционное судопроизводство (включая Конституционные (Уставные) суды субъектов РФ), ограничить судебское усмотрение Конституционного Суда, усилить роль и права сторон конституционного судопроизводства.

Предложенные выше изменения и дополнения в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» законодательно расширят систему конституционных гарантий реализации и защиты прав физических и юридических лиц в Российской Федерации.

¹ Бондарева Е. А., Белоконов Н. В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации : понятие, юридическая сила // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 2. С. 6–14.

² См.: Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия : защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 135–136.

³ См.: Страшун Б. А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие. 2001–2002. № 4/5. С. 57–59.

⁴ См.: Витрук Н. В. Верность Конституции. М., 2008. С. 70.

⁵ См.: Кряжков В. А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации : правовые основы и практика. М., 1999. С. 109.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 13 мая 2010 г. № 624-О-П // Вестник Конституц. Суда Рос. Федерации. 2010. № 6.

⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2009 г. № 18-П. П. 4 // Рос. газета. 2009. 16 дек.

⁸ Подробнее см.: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд., доп. М., 2008. С. 41.

⁹ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) // Рос. газета. 1994. 23 июля ; 2016. 30 дек.

¹⁰ Ведомости СНД и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017.

¹¹ Рос. газета. 2010. 10 нояб.

¹² Там же. 2014. 8 июня.

¹³ См.: По делу о проверке конституционности подп. «л» п. 25 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 10 ч. 9 ст. 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» : постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П // Рос. газета. 2008. 19 марта ; По делу о проверке конституционности абзацев 2 и 3 п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 ФЗ «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» : постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // Рос. газета. 2005. 8 февр.

¹⁴ См.: По делу о проверке конституционности абзацев 3 и 4 п. 3 ст. 27 ФЗ от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения «Христианская церковь Прославления» : постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П // Рос. газета. 1999. 16 дек. ; По жалобе религиозного объединения «Московское отделение Армии Спасения» на нарушение конституционных прав и свобод п. 4 ст. 27 ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» : определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2002 г. № 7-О // Рос. газета. 2002. 6 марта.

¹⁵ Здесь и далее автор ссылается на тексты постановлений и определений, опубликованных на сайте Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>

¹⁶ См.: Определение от 12.03.1998 г. № 31-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ По делу о проверке конституционности ч. 1. ст. 2 ФЗ от 07.03.1996 г. «О внесении изменений в Закон РФ «Об акцизах» : постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П. П. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 45. Ст. 5202.

¹⁸ См. подробнее: Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. 2004. № 9. С. 56–57.

¹⁹ По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 11 Закона РФ от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 42. Ст. 5211.

²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2009 г. № 10-П // Рос. газета. 2009. 24 июня.

²¹ См.: Определения от 10 ноября 2002 г. № 341-О по жалобе МУП «Нижеамурский торг», от 8 июня 2004 г. № 229-О и от 8 июля 2004 г. № 255-О по жалобам Екатеринбургского МУП «Водоканал», от 21 декабря 2004 г. № 446-О по жалобе МУП «Дормостстрой», от 24 мая 2005 г. № 255-О по жалобе МУП «Водоканал» г. Омска. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Лучин В. О., Доронина О. Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 1998. С. 41.

²³ См. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁴ См. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в ред. Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» : постановление от 30 ноября 2000 г. № 15-П. П. 4 // Рос. газета. 2000. 19 дек.

²⁵ По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» : постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П. П. 4 // Рос. газета. 2002. 10 апр.

²⁶ См.: По делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 292 АПК РФ в связи с жалобами государственного учреждения культуры «Дом культуры им. Октябрьской революции», ОАО «Центрнефтехимремстрой», гражданина А. А. Лысогора и Администрации Тульской области» : постановление от 17 февраля 2005 г. // Рос. газета. 2005. 24 нояб.

²⁷ Например, в Определении от 25 марта 2004 г. № 143-О Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что Отдел цен администрации Тверской области не наделен правом обращения в Конституционный Суд, а его жалоба не может быть признана допустимой.

²⁸ Романовская О. В. Понятие «объединение граждан» в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2009. № 5. С. 198.

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, bondareva@law.vsu.ru
Тел.: 8(473)220-83-78

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

Т. Д. Зражевская, А. А. Воропаева

Воронежский государственный университет

УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

В статье рассматривается формирование дополнительной стадии и круга субъектов законодательного процесса в связи с активизацией гражданского общества и развитием форм общественной инициативы. Дан краткий анализ осуществления субъектами права законодательной инициативы в региональном законодательстве.

К л ю ч е в ы е с л о в а: законодательный процесс, законотворчество, нормативные правовые акты, законодательная инициатива, гражданская законодательная инициатива.

PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY IN THE LEGISLATIVE PROCESS

The article analyzes the right of citizens to freedom of conscience and religion as one of the most important human rights recognized in the Russian Federation at the constitutional level the principles of legal regulation of public relations connected with realization of this right, the individual problems of such regulation and possible alternatives.

К e y w o r d s: legislative process, lawmaking, normative legal acts, legislative initiative, civil legislative initiative.

Поступила в редакцию 9 января 2018 г.

Законодательный процесс – процесс принятия и вступления в силу законов, начиная от внесения законопроекта и завершая опубликованием принятого закона, – в России проходит следующие стадии: законодательной инициативы, рассмотрения законопроектов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, принятия законов Государственной Думой, одобрения законов в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, подписания законов Президентом Российской Федерации, опубликования и вступления в силу¹. Аналогичные стадии законодательного процесса имеются и на уровне субъектов Российской Федерации.

Изменения экономических, социальных и политических условий в России, развитие гражданского общества и усиление его влияния на законодательное регулирование объективно воздействуют на законодательный процесс в целом и формируют новую стадию законодательного процесса – гражданскую законодательную инициативу, которая предшествует законодательной инициативе в традиционном ее понимании. Несмотря на то, что словосочетание «законодательная инициатива» активно используется как учеными-юристами, так и юристами-практиками, четкое определение данного понятия, его существенные свойства и элементы содержания в настоящий момент юридически не закреплены.

В научной литературе встречаются различные подходы к определению понятия пра-

© Зражевская Т. Д., Воропаева А. А., 2018

ва законодательной инициативы. Ряд ученых под правом законодательной инициативы понимают право компетентных органов и лиц вносить предложения в законодательный орган о принятии новых законов, изменении или отмене действующих, которые обязательны для рассмотрения высшим законодательным органом. Однако существует и общественная инициатива, которая при соблюдении определенных условий может стать гражданской законодательной инициативой. В настоящее время в Российской Федерации действует Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»² (хотя данный вид конституционно-правовых отношений целесообразно регулировать законом). Исходя из названия вышеуказанного акта, изначально имеет место именно общественная инициатива, а получив необходимую поддержку со стороны граждан, инициатива приобретает статус гражданской и в случае успешного прохождения стадии рассмотрения экспертной рабочей группой становится законодательной. Экспертной рабочей группой соответствующего уровня рассматриваются предложения граждан, консолидировавшихся посредством сети Интернет, прошедших ряд процедур на интернет-ресурсе РОИ (Российская общественная инициатива) и собравших необходимое количество голосов в поддержку своей инициативы. Затем экспертной рабочей группой принимается решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы. Поддержка осуществляется путем сбора голосов: на федеральном уровне – не менее 100 тыс. голосов граждан; на региональном – для регионов с населением свыше 2 млн человек – 100 тыс., для остальных – не менее 5 % голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Федерации; на муниципальном – не

менее 5 % голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования. Несмотря на то, что в состав экспертной рабочей группы входят депутаты соответствующего уровня, в вышеуказанном Указе Президента РФ и Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ отсутствуют указания на то, кем именно будет вноситься гражданская законодательная инициатива, собравшая необходимое количество голосов. Следовательно, законодательство, регулирующее данную процедуру, нуждается в конкретизации и дополнении (статус экспертной рабочей группы, процедура принятия решений и их юридическая сила).

Гражданскую законодательную инициативу можно определить как право гражданина (группы граждан) предложить проект (идею) закона, который получил поддержку (кворум) населения и положительную оценку экспертной рабочей группы, имеющее юридическое последствие в виде внесения в законодательный орган данного предложения, обязательного для рассмотрения (о принятии нового закона, внесении поправок или отмене действующего).

Круг субъектов законодательной инициативы определен в Конституции Российской Федерации, в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, региональных законах и регламентах парламентов. Субъекты права законодательной инициативы можно условно разделить на две группы: императивные, т. е. перечисленные в Конституции РФ и Федеральном законе, и диспозитивные, т. е. дополнительно к федеральному перечню закрепленные конституциями (уставами) субъектов Федерации.

Правом законодательной инициативы в Российской Федерации в соответствии со

ст. 104 Конституции РФ³ обладают: Президент Российской Федерации; Совет Федерации; члены Совета Федерации; депутаты Государственной Думы; Правительство Российской Федерации; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации (по вопросам их ведения).

Согласно ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ⁴ право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам этого органа, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Анализ регионального законодательства показывает, что круг субъектов права законодательной инициативы, входящих в «диспозитивную» группу, весьма разнообразен. Данным правом могут быть наделены не только звенья судебной системы, но и прокуроры субъектов Федерации (при этом Генеральный прокурор правом законодательной инициативы не обладает), общественные палаты субъектов Федерации, а также Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. Эффективность общественной палаты как субъекта права законодательной инициативы (на примере Воронежской области) доказывается ее активной работой в данной сфере и, как результат, принятием трех Законов Воронежской области⁵.

В Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 г.⁶ поднимается вопрос об урегулировании взаимоотношений Упол-

номоченного и субъектов законодательной инициативы, поскольку Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, согласно Конституции РФ, правом законодательной инициативы не наделен.

В отдельных регионах граждане, проживающие на территории данного субъекта Федерации, в порядке осуществления гражданской инициативы наделены правом законодательной инициативы, что дает им возможность непосредственного осуществления государственной власти путем внесения проекта нового закона, отмены или изменения ранее принятых законов с целью последующего принятия такого нормативного акта законодательным органом соответствующего уровня. Уставом Воронежской области⁷ избиратели Воронежской области наделяются правом законодательной инициативы в случае внесения предложений о поправках к Уставу посредством сбора не менее 40 тыс. подписей. В Липецкой области субъектами права законодательной инициативы признается группа избирателей, проживающих на территории области, численностью не менее 2 % от общей численности избирателей области⁸. При этом граждане занимаются подготовкой проекта акта и собирают подписи за то, чтобы данный проект был рассмотрен уполномоченным на то органом власти. Наиболее часто право законодательной инициативы реализуется в следующих формах: законодательное предложение, которое предполагает только концепцию, идею будущего закона, и готовый законопроект, т. е. наличие текста со всеми атрибутами закона (преамбулой, статьями, параграфами, точными формулировками и т. д.).

Некоторые субъекты Российской Федерации предоставили право законодательной инициативы общественным объединениям и наделили их правом на внесение законопроектов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом регионы правом законодательной инициативы наделили разные общественные объединения⁹.

В Воронежской области таким правом наделены: Торгово-промышленная палата Воронежской области по вопросам экономики и внешнеэкономических связей, Союз сельскохозяйственных товаропроизводителей Воронежской области по вопросам сельского хозяйства, Союз «Воронежское областное объединение организаций профсоюзов» по социально-трудовым вопросам. Уставом Курской области¹⁰ правом законодательной инициативы наделена общественная организация «Федерация профсоюзных организаций Курской области».

Таким образом, развитие системы гражданского общества осуществляется посредством введения новой стадии законодательного процесса, а также расширения круга субъектов права законодательной инициативы. В целях обеспечения участия граждан в законотворчестве целесообразно принятие Федерального закона «О порядке осуществ-

вления гражданской инициативы в Российской Федерации», в котором с учетом положительного опыта субъектов Федерации¹¹ определить общие принципы, виды и процедуры осуществления гражданских законодательных инициатив: этапы общественной инициативы; критерии, при которых общественная инициатива реформируется в гражданскую законодательную инициативу; статус экспертной рабочей группы и ее регламент; юридическую силу решений и порядок их реализации.

Также предлагается внести изменения в ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предоставив право законодательной инициативы Уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации.

¹ См.: Бекетова С. М. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Воронеж, 2016.

² О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»): указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 (в ред. от 23.06.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.

³ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁵ О внесении изменения в Закон Воронежской области «Об Общественной палате Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области»: закон Воронежской области от 1 декабря 2017 г. № 181-ОЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>; О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об организации питания и обеспечении вещевым имуществом обучающихся за счет бюджетных ассигнований областного бюджета в Воронежской области»: закон Воронежской области от 1 декабря 2017 г. № 172-ОЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>; О внесении изменений в статью 11 Закона Воронежской области «О государственных должностях Воронежской области»: закон Воронежской области от 1 декабря 2017 г. № 166-ОЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁶ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год // Интернет-портал «Российской газеты». URL: <https://rg.ru/2017/05/17/doklad-dok.html>

⁷ Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 16.12.2016), принят Воронежской областной Думой 25 мая 2006 г. // Коммуна. 2006. 27 мая.

⁸ Устав Липецкой области от 9 апреля 2003 г. № 46-ОЗ (в ред. от 05.12.2014). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

⁹ Карлина Т. Д. Общественные объединения как субъекты права законодательной инициативы // Научный вестник Моск. гос. техн. ун-та гражданской авиации. 2015. № 216. С. 47–51.

¹⁰ Устав (Основной закон) Курской области от 2 октября 2001 г. № 67-ЗКО (в ред. от 05.12.2016) // Курская правда. 2001. 8 окт.

¹¹ О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области : закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ (в ред. от 03.11.2015) (принят Воронежской областной Думой 14.06.2007) // Собр. законодательства Воронеж. области. 2007. № 6. Ст. 197.

Воронежский государственный университет

Зражевская Т. Д., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного муниципального права, заслуженный юрист РФ

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

Воропаева А. А., магистрант кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: nene201@yandex.ru
Тел.: 8-910-246-53-64

Voronezh State University

Zrazhevskaya T. D., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Constitutional and Municipal Law Department, Honored Lawyer of RF

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

Voropaeva A. A., Master-student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: nene201@yandex.ru
Tel.: 8-910-246-53-64

В. Г. Просвирнин

Центральный филиал Российского
государственного университета правосудия**ФУНКЦИИ ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ**

В статье изучаются функции ювенальной юстиции, раскрываются их содержание и структура, что дает возможность определить место и роль дружественного к ребенку правосудия в правовой системе России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: функции, ювенальная юстиция, несовершеннолетний, дружественное к ребенку правосудие.

FUNCTIONS OF THE JUVENILE JUSTICE

The article examines the functions of the juvenile justice system, describe their content and structure, which gives the opportunity to determine the place and role of child-friendly justice in the Russian legal system.

К е y w o r d s: functions, juvenile justice, juvenile, child-friendly justice.

Поступила в редакцию 25 декабря 2017 г.

Реализация концепции дружественного к ребенку правосудия, соответствующей международным стандартам, требует глубокого анализа содержания и структуры функций уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних, их значения в совершении ювенальной юстиции, определения ее места и роли в правовой системе России. Функция (от лат. *functio* – «исполнение») – обязанность, круг деятельности; назначение, роль. Данное понятие в юридической литературе используется давно и достаточно часто в разных значениях¹, но до сих пор остается дискуссионным, поскольку отрасли права отличаются друг от друга и фактическим содержанием, и функциями.

В теории права разные авторы в понятие функций вкладывают определенный смысл: это роль, которую играет отрасль права в целом или определенный правовой институт в правовой системе; это конкретные направления правового регулирования (воздействия)

на поведение субъектов²; это направления правового воздействия, выражающие назначение правового института в упорядочении общественных отношений³. При этом функции права «непосредственно связаны с действием права, с практической реализацией его свойств, его ролью и местом в структуре правовой системы общества»⁴.

Исходя из общих положений теории права, можно сделать вывод о том, что функции ювенальной юстиции как комплексного правового института ювенального права представляют собой определенные направления правового воздействия, выражающие ее назначение, непосредственно связанные с практикой осуществления защиты прав несовершеннолетних и обусловленные ее ролью и местом в правовой системе России.

Функции логически определяются и вытекают из принципов ювенального права как основополагающих идей этой отрасли права. К специальным, на наш взгляд, следует отнести такие принципы, как защита прав и законных интересов, приоритет воспитания

© Просвирнин В. Г., 2018

и обучения над наказанием, превенция и ресоциализация несовершеннолетнего правонарушителя, каждый из которых имеет свое содержание, тесно взаимосвязаны между собой и на основе которых определены функции ювенальной юстиции как дружественного к ребенку правосудия.

Исторически сложившееся назначение правосудия в отношении несовершеннолетних, определяющее специфику ювенальной юстиции, изначально было ориентировано на обеспечение благополучия, защиту прав и интересов несовершеннолетнего, что отличало ее от юстиции общеуголовной. Так, в соответствии со ст. 3 Конвенции о правах ребенка во всех действиях государственных органов, предпринимаемых в отношении детей, первоочередное внимание должно уделяться наилучшему обеспечению их интересов⁵. Конкретизируя данное положение для уголовного судопроизводства, нормы международного законодательства определяют, что основные цели отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, установленные, в частности, Минимальными стандартными правилами ООН, касающимися отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинскими правилами 1985 г.), состоят в способствовании благополучию несовершеннолетнего (правило 1.1), обеспечению содержательной жизни подростка в обществе, благоприятствования процессу развития личности (правило 1.2), чтобы он имел возможность в будущем развиваться как ответственный, приносящий пользу себе и обществу человек⁶. Каждый случай рассмотрения дела несовершеннолетнего в суде требует индивидуального подхода, выявления причин и условий совершения противоправных действий и выбора наиболее оптимальных мер воздействия, приемлемого именно в этой ситуации, в отношении несовершеннолетнего лица, что будет способствовать наиболее эффективному воздействию на несовершеннолетнего, его ресоциализации и предотвращению негативного поведения в будущем.

В этом и состоит смысл дружественности к ребенку и основное предназначение уголовного судопроизводства – вернуть обществу правопослушного гражданина, учитывая, что несовершеннолетние всегда остаются наименее защищенной социальной группой как в психологическом, так и в правовом аспекте.

Такой подход к организации судопроизводства и профилактической работы с несовершеннолетними нашел отражение в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы⁷, практике судов общей юрисдикции⁸. Основными задачами создания системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия является развитие законодательных основ системы защиты детства, введение в действие существующих международных стандартов обеспечения и защиты прав и интересов детей, обеспечение доступа детей к правосудию вне зависимости от их процессуальной правоспособности и статуса. Правосудие в отношении несовершеннолетних правонарушителей должно быть направлено на то, чтобы применяемые к ним меры воздействия обеспечивали индивидуальный подход к исследованию обстоятельств совершенного деяния и были соизмеримы как с особенностями их личности, так и обстоятельствами совершенного деяния, достигать максимального воспитательного воздействия.

Обеспечение благополучия несовершеннолетнего возможно достижением целей уголовной ювенальной юстиции, к которым можно отнести защиту прав и законных интересов ребенка, профилактику противоправного поведения несовершеннолетнего правонарушителя и его воспитание, наказание за нарушение закона и ресоциализацию. Они определяют и особые приемы регулирования в отрасли: возложение обязанностей на полномочного субъекта ювенальных правоотношений реализовывать воспитательную и профилактическую функции, меры защиты в отношении ребенка, а также устанавливаются ответственность за его жизнь, здоровье,

воспитание, материальное обеспечение, контроль за поведением. Всего этого можно достичь путем применения современных ювенальных технологий.

Защита прав и законных интересов ребенка предполагает проведение государством, при активной поддержке гражданского общества, последовательной социальной политики в отношении семьи и детства, что должно способствовать становлению активной гражданской позиции у молодежи и развитию общества в целом. Эта деятельность осуществляется разными формами, в том числе и посредством совершенствования правосудия в отношении несовершеннолетних в системе ювенальной юстиции⁹.

В уголовном судопроизводстве основной признается функция разрешения уголовных дел, определяемая ст. 15 УПК РФ. Однако в последние годы обсуждается вопрос о наличии иных функций, в частности воспитательной, что требует обоснования критериев их разграничения по предполагаемой значимости¹⁰. Это делает более актуальным изучение и определение места, роли и функции суда в ювенальной системе. Поскольку понятие ювенальной юстиции, как отмечается в литературе¹¹, является шире, чем понятие суда, то и функции ювенальной юстиции следует рассматривать в более широком значении.

Международно-правовые стандарты в сфере правосудия по делам несовершеннолетних, судебная практика позволяют выделить следующие функции ювенальной юстиции, обеспечивающие преимущество благополучия несовершеннолетнего: предупредительная, восстановительная, охранительная, воспитательная.

Предупредительная функция ювенальной юстиции предполагает выявление и устранение причин и условий, способствующих социальной дезадаптации, безнадзорности, беспризорности и преступности среди несовершеннолетних и предполагает два основных направления: общую профилактику, т. е. работу с подростковым населением

по раннему предупреждению противоправного поведения и детьми «группы риска»; и индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними, совершившими преступление и предупреждение у них рецидива преступности.

Общая профилактика (общая превенция) преступности несовершеннолетних осуществляется путем реализации совокупности экономических, социальных, политических, воспитательных и иных мер государственными органами и общественными организациями и не имеет конкретного адресата. При индивидуальном профилактическом воздействии органы системы профилактики в первую очередь изучают причины и условия совершения правонарушения, которые оказывают на ребенка негативное воздействие в социальной среде, и на основании анализа принимают меры, направленные на их устранение. Основными задачами деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, посредством решения которых реализуется предупредительная функция, являются: предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально-опасном положении; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий¹². Предупредительная функция ювенальной юстиции направлена также на выявление и устранение рецидива преступности среди несовершеннолетних, социального сиротства, неблагополучия отношений в семье и т. д.¹³ Неблагоприятные условия семейного воспитания являются основной причиной этих явлений.

При создании дружественного к ребенку правосудия воспитательная функция одна была выделена в качестве основного направ-

лении деятельности ювенальной юстиции. Это связано, прежде всего, с главной особенностью несовершеннолетнего возраста – незавершенностью физического и нравственного развития, подверженностью к воздействию внешних факторов. Воспитательная функция позволяет должным образом скорректировать поведение подростка, воздействовать на развитие его личности и поведение. Ведь «преступление закона человеком, который все еще развивается, не считается проявлением характера человека, который невозможно изменить. Это проявление неких проблем или отклонений воспитательно-го процесса»¹⁴.

Воспитательная направленность прослеживается во всех элементах деятельности по осуществлению правосудия в отношении несовершеннолетних. Специфика воспитательной функции обусловила разработку и законодательное закрепление в большинстве стран специальной системы принудительных мер воспитательного воздействия, сформировала особые методы и формы обращения с несовершеннолетними – создание инфраструктуры коррекционно-реабилитационного пространства и ресоциализации несовершеннолетних и т. д.

Поскольку процесс воспитания – это воздействие на ребенка, законодательством установлены правовые нормы данной деятельности, которые определяют необходимость преимущественного применения к несовершеннолетним принудительных воспитательных мер, а не наказания (Правила 17.1, 18.1 Пекинских правил)¹⁵.

Российское законодательство предполагает использование таких мер, когда возможно освобождение от наказания. Помимо предупреждения, передачи под надзор, возложения обязанности загладить причиненный вред, ограничения досуга и особых требований к поведению, уголовный закон предусматривает в качестве одной из мер воспитательного воздействия помещение несовершеннолетнего в специальное воспитатель-

ное или лечебно-воспитательное учреждение (ст. 90–92 УК РФ). Суть этой меры состоит в том, что происходит изоляция от общества несовершеннолетнего путем помещения его в специализированное учреждение закрытого типа, которое связано с существенными ограничениями его свободы передвижения, общения, установлением специальных требований к учебе, организации труда или процесса лечения. В такие учреждения направляются несовершеннолетние, нуждающиеся в особых условиях воспитания, обучения и требующие специального педагогического подхода в случаях, установленных законом. Помимо применения к несовершеннолетним специальных мер воспитательного характера, воспитательная функция ювенальной юстиции обуславливает необходимость специализации судей, особый порядок судопроизводства¹⁶.

Восстановительная функция ювенальной юстиции имеет два аспекта: восстанавливающий (в отношении нарушенных прав и интересов) и реабилитирующий (в отношении несовершеннолетнего правонарушителя).

Следует отметить, что в ходе развития ювенальной юстиции на первый план выступил именно реабилитирующий аспект данной функции. Он заключался в том, что деятельность ювенальной юстиции была направлена, в первую очередь, на восстановление социального благополучия и нормального развития в достойных жизненных условиях ребенка, нарушившего закон. Поэтому функция ювенальной юстиции направлена в первую очередь на воздействие на окружающую ребенка среду, изъятие ребенка из нее и помещение в другие условия, благоприятствующие его нормальному развитию. В то же время осуществляется воздействие и на самого субъекта преступления. При этом учитывается личностный, индивидуальный (субъективный) характер причин совершения преступлений подростками. Таким образом, в рамках ювенальной юстиции получил развитие реабилитационный подход в соци-

альной работе с несовершеннолетними, основной задачей которого стало проведение программы ресоциализации, корректирующей дальнейшее поведение подростка¹⁷.

Он проявляется в виде «восстановительного правосудия», которое направлено на примирение общества и подростка. Вместе с тем практика восстановительного правосудия существенно отличается от карательной направленности судопроизводства. Ответственность несовершеннолетних выражается не в наказании, а в необходимости осознать свою вину и возместить причиненный вред. При этом важное значение имеет необходимость привлечения ближайшего социального окружения подростка и его родственников в работу по его исправлению, содействия ему в возмещении ущерба жертве и поддержка чувства ответственности.

Таким образом, восстановительная функция ювенальной юстиции реализуется путем обеспечения интеграции несовершеннолетнего в общество, ресоциализации; использования конструктивных решений в пределах общественных структур и порядке примирения; помощи молодому человеку научиться отдавать отчет в своих действиях и понимать их воздействие на других; поощрения позитивного изменения поведения несовершеннолетнего; избегания по возможности обращения к формальной системе судов; применения карательных санкций (лишения свободы) в исключительных случаях.

Российский закон в отношении несовершеннолетних специально предусматривает возможность прекращения уголовного дела о преступлении небольшой или средней тяжести и применения к несовершеннолетнему принудительной меры воспитательного воздействия, если «его исправление может быть достигнуто без применения наказания» (ст. 427 УПК РФ). Однако в этом случае процедура примирения с потерпевшим, а также необходимость загладить причиненный преступлением вред не предусматривается, что представляется существенным упущением

законодательства, поскольку, таким образом, повторяется отрицательный опыт применения исключительно реабилитационного подхода в правосудии по делам несовершеннолетних.

Следует отметить, что российское законодательство предусматривает возможность применения восстановительного правосудия, однако пути их реализации и гарантии восстановления прав и интересов потерпевших не обозначены¹⁸. Так, российский уголовно-процессуальный закон признает допустимым прекращение уголовного дела в отношении лица, против которого осуществляется уголовное преследование по подозрению или обвинению в совершении преступления небольшой или средней тяжести, «в связи с примирением сторон» (ст. 25 УПК РФ), если правонарушитель примирился с потерпевшим и загладил причиненный ему вред, а также «в связи с деятельным раскаянием» (ст. 28 УПК РФ) правонарушителя по основаниям, предусмотренным Уголовным кодексом РФ (ст. 75 УПК РФ). В связи с тем, что круг дел строго ограничен, принцип индивидуального подхода восстановительной процедуры реализуется не полностью. Кроме того, процедуры «примирения с потерпевшим» и «деятельного раскаяния» проводятся судьей и носят формальный характер. При этом зачастую не достигается результат восстановительной программы – осознание правонарушителем своей вины, искреннее раскаяние в совершенном деянии, возмещение вреда, причиненного потерпевшему.

С восстановительной функцией тесно связана охранительная функция ювенальной юстиции, которая обусловлена необходимостью поддержания особой охраны прав и интересов несовершеннолетних как наименее защищенной в правовом и социальном аспектах группы населения. Эта незащищенность проявляется в том, что несовершеннолетние в силу своего возраста и психологических особенностей не всегда способны самостоятельно защитить свои права. И это свя-

зано не только с недостатками законодательства по вопросам обеспечения прав подростков, недостаточной правовой осведомленностью несовершеннолетних, но и проблемами реализации предоставленных им прав.

Ювенальная юстиция как модель дружественного к ребенку правосудия отражает идею повышенной правовой защиты несовершеннолетнего. Она выражается в режиме двойного представительства интересов несовершеннолетнего – защитником и законным представителем, обязательном участии в судебном разбирательстве специалистов

в области психологии, педагогики, социальных работников, установлении специальной процедуры судопроизводства, конфиденциальности и др. Некоторые из указанных особенностей нашли отражение в российском законодательстве, другие – нуждаются в правовом закреплении. Рассмотренные функции, хотя и имеют свои особенности, свой механизм достижения, тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Правильный учет их единства и диалектика связи помогает глубже вникнуть в сущность дружественного к ребенку правосудия.

¹ См.: Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 666.

² См.: Радько Т. Н. Функции права // Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 267.

³ См.: Малько А. В. Управление, право, мораль // Теория государства и права : курс лекций / под общ. ред. Н. Т. Разгильдиева и А. В. Малько. Саратов, 1993. Ч. 2. С. 10.

⁴ Байтин М. И. О принципах и функциях права : новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. С. 4–16.

⁵ См.: Конвенция о правах ребенка : принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г. // Human Rights and the Judiciary : a Collection of International Documents = Права человека и судопроизводство : собр. междунар. док. Vienna, [Б.г.]. С. 131–146.

⁶ Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, 1985 г. (Пекинские правила) // Междунар. акты о правах человека : сб. док. М., 1998.

⁷ О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.

⁸ О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 (в ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 4 ; 2012. № 4.

⁹ Подробнее см.: Бражникова В. В., Просвирнин В. Г. Защита прав и свобод несовершеннолетних органами государственной власти // Конституционализм и государствоведение. 2016. № 2 (8). С. 35–44.

¹⁰ Цит. по: Мортвянхин О. Н. О функциях и полномочиях суда в досудебном производстве // Рос. судья. 2004. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

¹¹ См., например: Рабец А. М. Ювенальное право Российской Федерации : учебник для магистров. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013 ; Просвирнин В. Г. О современном понимании ювенальной юстиции // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2013. № 2 (15). С. 172–183.

¹² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 03.12.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177 ; 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7056.

¹³ См.: Предеина И. В. Правовые и теоретические основы развития ювенальной юстиции в России : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 71–72.

¹⁴ Куликова А. А. Защита права ребенка. М., 2005. С. 65.

¹⁵ См.: Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, 1985 г. (Пекинские правила)... // Вопросы ювенальной юстиции. 2011. № 4. С. 13–15.

¹⁶ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 (в ред. от 09.02.2012).

¹⁷ См.: Беспалов Ю. Ф. Защита гражданских и семейных права ребенка в российской Федерации : учеб.-практ. пособие. М., 2004. С. 56.

¹⁸ См. подробнее: Флямер М. Г. Научно-практическая конференция «Правовое обеспечение практики восстановительного правосудия : мировые тенденции и перспективы в России» // Государство и право. 2003. № 9. С. 114–121 ; № 10. С. 102–112.

Центральный филиал Российского
государственного университета правосудия

Просвирнин В. Г., кандидат юридических наук,
доцент, заведующий кафедрой уголовного права

E-mail: vprosvirnin@gmail.com
Тел.: 8-910-240-66-54

Central Branch of the Russian State
University of Justice

Prosvirnin V. G., Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor, Head of the Criminal Law Department

E-mail: vprosvirnin@gmail.com
Tel.: 8-910-240-66-54

Т. В. Шелудякова, И. Ю. Жукова

Воронежский государственный университет

О КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

В статье проанализированы требования к судьбе конституционного (уставного) суда, сроки и порядок прекращения полномочий. Исследованы полномочия конституционных (уставных) судов на предмет сходства и отличия от основных полномочий Конституционного Суда Российской Федерации. Рассмотрена деятельность Уставного суда Свердловской области. Выявлены основные проблемы и предложены меры совершенствования регионального конституционного законодательства России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: требования к судьбе конституционного (уставного) суда, полномочия и деятельность конституционного (уставного) суда.

ON THE CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COURTS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE MODERN PERIOD

The article analyzes the requirements for the judge of the constitutional (authorized) court, the terms and procedure of termination of powers. Studied the powers of the constitutional (Charter) courts on the subject of similarities and differences from the basic powers of the constitutional Court of Russia. Considered the activities of the Charter court of the Sverdlovsk region. The basic problems and proposed measures to improve regional constitutional legislation of Russia.

К e y w o r d s: requirements for the judge of the constitutional (authorized) court, powers and activities of the constitutional (authorized) court.

Поступила в редакцию 15 ноября 2017 г.

В Российской Федерации реализована европейская модель конституционного правосудия, которая характеризуется созданием самостоятельных судебных органов, специализирующихся на рассмотрении конституционно-правовых споров. Органы конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации осуществляют свою деятельность уже более двух десятилетий. Вопросы формирования и совершенствования компетенции конституционной (уставной) юстиции не утрачивают своей актуальности,

а современные тенденции заставляют взглянуть по-новому на вопрос о необходимости создания такого суда в каждом субъекте Российской Федерации и уточнения его компетенции¹.

Конституционный (уставный) суд согласно федеральному законодательству является одним из судов субъектов Федерации (наряду с мировыми судьями), но с точки зрения компетенции и принципов функционирования его можно назвать в качестве единственного судебного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такой суд олицетворяет собой завершенность фор-

© Шелудякова Т. В., Жукова И. Ю., 2018

мирования системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Более того, конституционный (уставный) суд выполняет функцию арбитража во взаимоотношениях различных уровней публичной власти (органов власти субъекта и органов местного самоуправления), а также между гражданами, общественными формированиями и государством.

В соответствии со ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» Конституционный (уставный) суд «может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти, а также органов местного самоуправления конституции (уставу) соответствующего субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации»². При этом региональным законодателем могут быть установлены дополнительные полномочия такого суда, если это не повлечет вмешательства в компетенцию федеральных судов. Конституционные (уставные) суды не образуют, в отличие от судов общей юрисдикции, единой системы, возглавляемой каким-либо судебным органом. Конституционный Суд РФ не является судебной инстанцией в отношении конституционных (уставных) судов субъектов РФ. При этом конституционные (уставные) суды входят в судебную систему России, т. е. на судей этих судов распространяются все гарантии и требования, предусмотренные Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации»³, за исключением порядка назначения на должность и срока полномочий, которые регулируются законами субъектов Российской Федерации.

Руководствуясь положениями федерального законодательства, некоторые субъекты Российской Федерации приняли соответствующие региональные законы. По состоянию на август 2017 г. конституционные (уставные)

суды действуют всего в шестнадцати субъектах Федерации – это менее 14 % на всю территорию Российской Федерации. В основном это республики: Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Коми, Марий Эл, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Саха (Якутия), Кабардино-Балкария и Чечня. Действуют также три уставных суда: в Калининградской, Свердловской области и городе федерального значения Санкт-Петербурге. В Воронежской области уставного суда нет.

Проанализировав деятельность конституционных (уставных) судов Российской Федерации в течение последних десятилетий, нами сделаны следующие выводы.

Судьи ряда конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации назначаются или избираются на неограниченный срок: Республика Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Татарстан. В остальных республиках полномочия судей ограничиваются сроком от 10 (Республики Башкортостан, Дагестан, Тыва) до 12 лет (Республика Адыгея). Судьи Уставного суда Свердловской области избираются на 12 лет. При этом определяется предельный возраст занятия должности судьи: Республика Тыва – 60 лет; Республики Дагестан, Кабардино-Балкария, Коми, Саха (Якутия) и Свердловская область – 65 лет; Республики Башкортостан, Карелия – 70 лет. В республиках, где определен срок полномочий судьи, он может быть избран или назначен либо только на один срок (Республики Башкортостан, Дагестан), либо не устанавливается вообще какого-либо ограничения для занятия должности на последующие сроки (Республика Тыва).

Одним из требований к судье конституционно (уставного) суда определен возрастной критерий. Например, достижение 35 лет (исключение – Республики Дагестан, Татарстан, Тыва и Свердловская область – 30 лет) и не старше 60 лет (в Республике Татарстан – 65 лет). В законодательстве Республик Адыгеи, Коми и Свердловской области предельный возраст кандидата в судьи не назван.

В Татарстане и Свердловской области прямо требуется, чтобы кандидат обладал избирательным правом. Дополнительным условием для судьи Уставного суда Свердловской области является постоянное проживание на территории субъекта. Почти во всех субъектах Российской Федерации, предусмотревших конституционные (уставные) суды, от кандидата в судьи требуется иметь обширные познания в области права либо высокий уровень профессиональных знаний, а также обладать моральными качествами, необходимыми для исполнения судейских обязанностей.

В качестве альтернативы для кандидата в судьи Уставного суда Свердловской области предусмотрена ученая степень по праву и стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет. Такой же стаж требуется по законодательству Республик Адыгея, Башкортостан, Карелия, Коми, Тыва, Кабардино-Балкария. При этом в законах ряда республик содержится и требование от кандидата «высокой квалификации».

В большинстве республик полномочия судьи прекращаются по решению конституционного суда, которое направляется главе республики и парламенту, а в Республике Адыгея также судейскому корпусу, и является официальным уведомлением об открытии вакансии. В случаях нарушения порядка избрания судьи и совершения проступка, порочащего его честь и достоинство, прекращение полномочий производит парламент по представлению конституционного суда.

Несколько упрощен порядок прекращения полномочий судей конституционных судов в Республиках Карелия и Кабардино-Балкария. В Кабардино-Балкарской Республике полномочия судьи во всех случаях прекращаются Парламентом по представлению Конституционного Суда РФ, а в Республике Карелия – Законодательным Собранием в порядке, установленном его Регламентом.

Большинство полномочий органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации схожи с полномочиями Кон-

ституционного Суда Российской Федерации: контроль за конституционностью правовых актов субъектов Российской Федерации, договоров с Российской Федерацией и другими субъектами, а также международных договоров; официальное толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации; разрешение споров о компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации; между ним и органами государственной власти его административно-территориальных единиц или органами местного самоуправления; между органами местной государственной власти и органами местного самоуправления (за исключением Ингушской Республики, Республик Саха (Якутия) и Тыва); защита конституционных прав и свобод граждан по их жалобам и запросам судов о неконституционности закона субъекта Российской Федерации (кроме Республик Татарстан, Тыва); разрешение дел в правоприменительной практике; дача заключений о соответствии конституции республики действующих на ее территории законов, других нормативных актов и международных договоров Российской Федерации, о нарушении республиканского суверенитета федеральными органами государственной власти и управления (Республики Башкортостан, Дагестан, Татарстан, Тыва, Саха (Якутия)); участие в законодательном процессе субъекта Российской Федерации. При этом существуют полномочия, отличающиеся от полномочий Конституционного Суда Российской Федерации:

1) контроль за проведением выборов президента республики (Республика Марий Эл) и решением регионального парламента о назначении референдума (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Марий Эл);

2) контроль за конституционностью политических партий и иных общественных объединений (Республики Башкортостан, Саха (Якутия), Ингушская Республика);

3) разрешение конституционно-правовых споров между общественными организациями и государственными органами;

4) защита конституции (устава) субъекта Российской Федерации от нарушения ее высшими должностными лицами, а в некоторых случаях другими должностными лицами и судьями (рассмотрение вопросов, связанных с отрешением от должности); участия в процедуре подтверждения стойкой неспособности главы республики по состоянию здоровья выполнять свои функции;

5) защита конституции от нарушения парламентом республики путем дачи заключения, служащего основанием для решения вопроса о роспуске парламента (Республики Тыва и Ингушетия).

Более того, практика тех субъектов РФ, в которых конституционные (уставные) суды уже функционируют, показывает, что органы конституционной юстиции порой являются более эффективным средством защиты прав граждан, нежели районный или арбитражный суд (в частности, при разрешении споров о различных социальных льготах, обязательных платежах). За непродолжительный период существования конституционные (уставные) суды не раз доказывали, что они способствуют укреплению конституционной законности, защите прав и свобод человека, формированию единого правового пространства.

Далее предлагается рассмотреть более подробно деятельность Уставного суда Свердловской области. С момента учреждения Уставного суда Свердловской области с марта 1998 г. было принято 182 решения, из них 144 постановления. Уставный суд нередко признает правовые акты своего субъекта не соответствующими Уставу Свердловской области. В качестве примера можно привести постановление от 23 сентября 2015 г. о несоответствии ст. 48 Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург» ст. 2, 18 и 87 Устава Свердловской области⁴ или постановление от 18 августа того же года о несоответствии Положения «О назначении и выплате пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и муниципальные

должности муниципальной службы Артинского городского округа» Уставу Свердловской области⁵.

Что касается заключений, которые могут быть вынесены конституционными (уставными) судами по спорам о компетенции, то можно упомянуть заключение Конституционного Суда Республики Бурятия (ныне его деятельность приостановлена) 1997 г. по делу по спору о компетенции между Президентом и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием постановления «О даче согласия президенту на отставку и назначение членов правительства Республики Бурятия». Суд признал изданное Народным Хуралом Республики Бурятия постановление «нарушением установленных Конституцией Республики Бурятия принципов разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и разграничения компетенции между органами государственной власти в части освобождения от обязанностей председателя Государственного комитета Республики Бурятия по торговле, ресурсам и межрегиональным связям Дамбиан Валентины»⁶. Таких заключений в региональном конституционном законодательстве практически нет, что явно свидетельствует о нежелании органов конституционного контроля действительно разрешать споры о компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Соответственно, это полномочие конституционных (уставных) судов можно признать не реализуемым.

Как показало проведенное исследование, в России созданы юридические предпосылки для создания конституционных (уставных) судов субъектов Федерации и для того, чтобы они заняли достойное место в системе судебных органов, призванных защищать права и свободы граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также эффективно и справедливо разрешать конфликты между органами публичной власти. Однако в настоящее время существует

ряд проблем, связанных с организацией и деятельностью конституционных (уставных) судов по укреплению исполнительной вертикали власти и преодолению центробежных тенденций в государственном управлении.

Во-первых, достаточно большой проблемой формирования и функционирования регионального конституционного правосудия является отсутствие конституционных (уставных) судов в ряде субъектов Российской Федерации. Во-вторых, представляется необходимым, что федеральная законодательная база формирования и функционирования региональных конституционных (уставных) судов ограничивается, по сути, ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». В-третьих, определенные сложности в использовании одними регионами России опыта функционирования конституционных (уставных) судов других субъектов Российской Федерации состоят в том, что у них существенно отличаются друг от друга полномочия. В то же время, хотя Конституция России не содержит прямых указаний по созданию конституционных (уставных) судов субъектов РФ, ее положения могут рассматриваться как конституционные основания для формирования органов конституционной юстиции на уровне субъектов. Поскольку субъекты имеют право на собственные учредительные акты – конституции и уставы, это предполагает и нали-

чие своего механизма их правовой защиты, в том числе посредством признанного на конституционном уровне конституционного судопроизводства.

Отсутствие конституционных (уставных) судов в большинстве субъектов нарушает конституционный принцип равенства граждан перед законом и судом независимо от места проживания. Вполне очевидно, что там, где образован и функционирует конституционный (уставный) суд, граждане имеют преимущество в обеспечении доступности к судебной защите своих прав и свобод, а также двойной уровень конституционной защищенности – региональный и федеральный. В связи с этим представляется необходимым формирование конституционных и уставных судов во всех российских регионах, поскольку это не только залог правового и демократического развития любой страны, но также шаг по внесению дополнительного и неотъемлемого элемента в действующие механизмы защиты прав человека, существенно поднимающий уровень обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Введение анализируемого института сведет к минимуму вероятность возникновения противоречий между нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с законодательными актами Федерации; соответственно, минимизируется количество фактов нарушения прав и свобод человека.

¹ Демидов В. Н. Конституционное (уставное) правосудие в субъектах Российской Федерации – сущностный элемент правового государства // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 74–78.

² О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

³ О статусе судей в Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 03.07.2016) // Рос. газета. 1992. 29 июля.

⁴ По делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 48 Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденных Решением Екатеринбургской городской Думы от 13 ноября 2007 г. № 68/48, в части определения территориальной зоны Ж-5 (зона многоэтажной жилой застройки 5 и более этажей) для территории, находящейся в границах улиц Блюхера – Сахалинской – Камчатской – Владивостокской города Екатеринбурга, в связи с запросами граждан О. А. Вороновой, В. М. Медведевских, Т. Ф. Парфеновой,

О. С. Амбаровоу и др. : постановление Уставного Суда Свердловской области от 23 сентября 2015 г. // Собр. законодательства Свердловской области. 2016. № 9–2 (2015). Ст. 1436.

⁵ По делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 главы 1 и части 1 абзаца 2 пункта 2 главы 2 Положения «О назначении и выплате пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности Артинского городского округа и муниципальные должности муниципальной службы Артинского городского округа», утвержденноу Решением Думы Артинского городского округа от 31 июля 2008 г. № 62, в связи с запросом гражданки Т. И. Подъячевой : постановление Уставного Суда Свердловской области от 18 августа 2015 г. // Собр. законодательства Свердловской области. 2016. № 8–14 (2015). Ст. 1349.

⁶ По делу по спору о компетенции между Президентом Республики Бурятия и Народным Хуралом Республики Бурятия в связи с изданием постановления Народного Хурала Республики Бурятия от 25 апреля 1997 г. «О даче согласия Президенту Республики Бурятия на отставку и назначение членов Правительства Республики Бурятия» : заключение Конституционного Суда Республики Бурятия от 10 июня 1997 г. // Бурятия. 1997. 17 июня.

Воронежский государственный университет

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

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

Жукова И. Ю., студентка

E-mail: irin-ka5@mail.ru
Тел.: 8-920-454-30-61

Voronezh State University

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

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

Zhukova I. Yu., Student

E-mail: irin-ka5@mail.ru
Тел.: 8-920-454-30-61

УДК 347.9

Н. Ю. Андреев

Воронежский государственный университет

НАЛОГОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ И НАЛОГОВЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ*

Статья посвящена налоговой конкуренции между разными странами и ее влиянию на налоговый суверенитет участников Евразийского экономического союза. Автор указывает на существование циклов развития налоговой России, которые создают сложности для регулирования налоговых полномочий участников Евразийского экономического союза. Необходимость учета интересов налогоплательщиков, налоговой конкуренции и развития налоговой системы усложняет регулирование суверенных налоговых полномочий Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: налоговая конкуренция, налоговая система, налоговый суверенитет, Евразийский экономический союз.

TAX COMPETITION AND TAX SOVEREIGNTY IN THE EURASIAN ECONOMICAL UNITY

This article tells us about tax competition between different states and its influence to the Eurasian economical union members' tax sovereignty. Author specifies cycles of the Russian tax system development that make some problems for the tax powers regulation of the Eurasian economical union members. The necessity of accounting interests of the tax payers, tax competition and development of the tax system complicates regulation of the tax sovereignty powers.

К e y w o r d s: tax competition, tax system, tax sovereignty, Eurasian economical union.

Поступила в редакцию 9 января 2018 г.

Налоговая конкуренция, т. е. попытки «переманить» к себе налогоплательщиков, сконцентрировать больше налоговых поступлений, явление достаточно старое. Можно говорить как о внешней налоговой конкуренции, т. е. борьбе за налоговые поступления

и налогоплательщиков с зарубежными странами, так и о внутренней – противостоянии между субъектами федерации, автономиями¹.

Во второй половине XX в. это противостояние вышло на новый виток развития в связи с появлением Экономического сообщества (ЕС). Уже в начале XXI в. появился Таможенный (Евразийский) союз. Налоговая конкуренция этих двух экономических союзов, можно сказать, только начинается.

При этом далеко не все исследователи указывают на то, что Евразийский и Европей-

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

© Андреев Н. Ю., 2018

ский союзы находятся на разных этапах своего развития: первый был создан примерно на полвека позднее, а потому и отставание соответствующее. Но также следует учитывать эффект «догоняющего развития»: ряд институтов Евразийского союза были созданы с учетом опыта Европейского. Кроме того, страны – участницы Евразийского союза изначально имеют более схожие правовые системы, так как представляют собой части распавшегося государства.

В силу этого можно говорить о «разных скоростях» развития Евразийского и Европейского союзов как минимум в сфере налогового регулирования.

Но для России весьма важную роль также играет очередной виток существования ее налоговой системы.

В ряде других своих работ мы пытались доказать, что российское налоговое законодательство проходит цикл, состоящий из четырех этапов. Каждый этап характеризуется постепенным упорядочением налоговой системы, вслед за которым следует нарастание налогового бремени и политической напряженности (Смута, Первая мировая война, перестройка)². Налоговая система ломается вместе с государством, после чего начинает отстраиваться заново, так как это вызывается объективной необходимостью укрепления государственности. Оказывается, что никакой режим не в силах отказаться от налогообложения в тех или иных формах. Происходит восстановление налоговой системы, которая завершается новым разрушением. Существует тесная связь и взаимозависимость общегосударственных, политических и налоговых проблем. Государственные проблемы, требующие все большего налогового бремени на налогоплательщиков, значительно усложняют все остальные проблемы, включая налоговые.

Указанные выше этапы характеризуются также постепенным нарастанием объема прав государства в сфере налогообложения. Постепенно они перерастают во вторжение в

частную жизнь налогоплательщиков и в некоторых случаях конфискацию имущества. Крах налоговой системы вызывает уменьшение участия государства, снижение объема прав в установлении и взимании налогов. Постепенно объем прав нарастает – и вскоре происходит крах государственной системы в целом и налоговой системы в частности.

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

Прочность налоговой системы зависит от признания налогового права, а также от действий государства и его органов по «закручиванию гаек», т. е. усилению налогового бремени (как фактического, так и психологического, которое зависит от мнения населения о тяжести или легкости такого бремени), от установления и поддержания формального равенства налогоплательщиков, а также от интересов налогоплательщиков³. В том случае, если интересы налогоплательщиков серьезным образом нарушаются, и более того, эти налогоплательщики формируют предста-

вительные органы власти, имеют влияние на средства массовой информации (как это было в предфевральские дни), может возникнуть политический кризис. Он будет либо преодолен, либо обретет форму восстания, революции. Эта революция сметет налоговую систему, которую придется создавать с нуля.

Использование самого широкого спектра средств является, как нам кажется, необходимым для эффективного действия налогового права, а точнее, для обеспечения исполнения налогового обязательства. Налоговое право как подотрасль сформировалась вокруг единственного института – налогов и сборов⁴. Этот институт следует считать искусственным в том смысле, что он 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 государством⁵. Следовательно, эффективность налогового права в конечном итоге имеет вполне объективный показатель: сумму собираемых налогов. Доктрина, а вслед за ней текст ч. 1 ст. 8 Налогового кодекса, отразили важную функцию налога – финансовое обеспечение деятельности государства и (или) муниципальных образований. Тем самым взимание налогов прямым образом отражается на 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 слу-

жить 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»⁶. Дань здесь выступала и как символ подчинения, и как средство обеспечения ресурсами.

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

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 размера⁷. Что касается современной России, то есть признаки того, что даже понижение ставки подоходного налога до тринадцати процентов с последовавшим небольшим увеличением поступлений себя исчерпало. Введение прогрессивной ставки, активно обсуждаемое, также может не дать эффекта наполненной казны: физические лица просто будут стремиться снизить налоговое бремя различными способами.

Усложнение налоговой системы, а также попытки расширения диспозитивных начал в налоговом законодательстве свидетельствуют о приближении стадии нарастания напря-

женности и потенциальной возможности дезинтеграции налоговой системы.

Создание Евразийского союза позволяет – в части налогового регулирования – перераспределить налоговое бремя, оптимизировать налоговые потоки, а следовательно, снизить бремя налоговой нагрузки. Юридически это выражается в перераспределении налоговых полномочий между Российской Федерацией и наднациональными органами Евразийского экономического союза.

В п. 2 ст. 5 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Договор), ключевом акте права ЕАЭС, установлено, что государства – члены союза осуществляют скоординированную или согласованную политику в пределах, которые установлены данным договором и иными договорами (не актами органов союза) Евразийского союза. В соответствии с п. 3 ст. 5 государства только стремятся к подобному осуществлению. Следовательно, государства – участники ЕАЭС ограничивают возможность самостоятельной реализации своих суверенных прав в случаях, которые установлены Договором.

В разделе XVII Договора регулируется ряд налоговых полномочий стран – участниц Евразийского союза. Так, в ст. 71 Договора установлено, что для стран – участниц ЕАЭС необходимо вводить не менее благоприятные условия, чем при налогообложении, которые применяются государством-членом при тех же обстоятельствах в отношении аналогичных товаров, происходящих с его территории. Кроме того, суверенные налоговые права участников ЕАЭС ограничиваются положениями п. 3 ст. 71 Договора в том смысле, что принимаемые государствами меры не нарушали условия конкуренции и не препятствовали свободному перемещению товаров, работ и услуг в границах Евразийского союза. Тем же положением установлено, что гармонизация налогового законодательства в Евразийском союзе осуществляется в форме сближения ставок акцизов на опреде-

ленные («наиболее чувствительные») подакцизные товары, а кроме того, в форме преобразования («дальнейшего совершенствования») системы взимания НДС во взаимной торговле.

Следовательно, полномочия стран – участниц Евразийского союза (в том числе Российской Федерации) ограничиваются в сфере регулирования акцизов и налога на добавленную стоимость. Россия вынуждена будет учитывать соответствующие правила, согласовывать шаги с другими участниками Евразийского союза, а значит, будет лишена полной свободы усмотрения. Аналогичным образом, в бюджетном законодательстве

процедура согласования интересов различных субъектов заметно усложняет процедуру принятия закона о бюджете⁸.

Последнее может иметь как позитивные, так и негативные последствия. Это некоторым образом снизит наши возможности в сфере налоговой конкуренции: мы не сможем устанавливать правила в налогообложении, не прибегая к механизмам Евразийского союза, что приведет к снижению скорости принятия подобных правил. Но при этом, возможно, удастся снизить степень императивности налоговой системы, что замедлит негативные процессы в ней, повысит диспозитивность и снизит налоговое бремя.

¹ См.: Галата К. А. Налоговая конкуренция – путь к налоговой гармонизации? // Международная экономика. 2009. № 10. С. 60–69.

² См.: Кризис права : история и современность / под ред. В. В. Денисенко, М. А. Беляева, Е. Н. Тонкова. СПб., 2018. С. 381–396.

³ См.: Андреев Н. Ю. Использование современных достижений теории права в государствоведении // Конституционализм и государствоведение. 2017. № 1. С. 5–11.

⁴ См.: Налоговое право России / отв. ред. Ю. А. Крохина. М., 2006. С. 10–22.

⁵ 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: Демин А. В. Полемические заметки о предыстории 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.

⁶ Летописный свод, именуемый Патриаршей или Никоновской летописью / предисл. Б. М. Клосса. М., 2000. С. 15.

⁷ См.: Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV–XVIII вв. Т. 3. Время мира. М., 2007. С. 196–197.

⁸ См.: Карасева М. В. Согласительные процедуры в федеральном бюджетном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 52–60.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: wredig@rambler.ru

Тел.: 8-920-401-17-86

Voronezh State University

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

E-mail: wredig@rambler.ru

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

Н. В. Бутусова, В. А. Фурин

Воронежский государственный университет

О ПОНЯТИИ «ЗАРУБЕЖНЫЙ СООТЕЧЕСТВЕННИК» В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ ВЕНГРИЯ

В статье с учетом схожих политических реалий проведено сравнение сформулированного в российском законодательстве понятия «соотечественники за рубежом» с аналогичными понятиями в законодательстве Республики Венгрия. Сделан вывод о целесообразности восприятия в России позитивного венгерского опыта, связанного с определением венгерских соотечественников, проживающих в сопредельных с Венгрией государствах.

К л ю ч е в ы е с л о в а: зарубежные соотечественники, понятие соотечественника, диаспора, Венгрия, миграционная политика, правовой статус.

ABOUT THE CONCEPT OF THE «FOREIGN COMPATRIENCY» IN THE RUSSIAN LEGISLATION AND IN THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF HUNGARY

In the article, taking into account similar political realities, the concept of “compatriots abroad” formulated in Russian legislation with the analogous notions in the legislation of the Republic of Hungary is compared. The conclusion is made about the expediency of perception in Russia of a positive Hungarian experience connected with the definition of Hungarian compatriots residing in neighboring countries with Hungary.

К е у w o r d s: foreign compatriots, the concept of compatriot, the diaspora, Hungary, migration policy, legal status.

Поступила в редакцию 16 января 2018 г.

Драматические события прошлого века и первых десятилетий нового тысячелетия, вызванные Первой и Второй мировыми войнами, иными войнами и конфликтами, разрушением Советского Союза и другими политическими событиями, привели к серьезным геополитическим изменениям, в результате которых миллионы российских соотечественников оказались за рубежом. Российская Федерация как «правопреемник и правопродолжатель Российского государства, Российской республики, Российской Советской

Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) и Союза Советских Социалистических Республик (СССР)» обязано поддерживать соотечественников, проживающих за рубежом, в осуществлении их «гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении самобытности»¹. Защита прав русскоязычных соотечественников, проживающих за рубежом, – важнейшее направление деятельности Российского государства во взаимоотношениях с ними, но не единственное. В частности, одно из важных направлений российской государственной миграционной политики – создание

© Бутусова Н. В., Фурин В. А., 2018

благоприятных условий для возвращения русскоязычных соотечественников на историческую Родину. Успешное решение этой задачи позволило бы снизить остроту демографических проблем, укрепить единство российского народа, и главное – создать надлежащие условия для жизни русскоязычным соотечественникам на их исторической Родине.

Разумеется, решение указанных проблем на государственном уровне невозможно без четкого представления о том, какие категории людей следует относить к соотечественникам, т. е. речь идет о самом понятии «соотечественник за рубежом» (или «зарубежный соотечественник»). На наш взгляд, закрепленная в ст. 1 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» норма-дефиниция «соотечественников за рубежом» нуждается в совершенствовании, в частности в определенной конкретизации.

В связи с этим представляется весьма полезным сравнительно-правовое исследование законодательного закрепления аналогичных отношений и понятий в Республике Венгрия. Как и Российское государство, Венгрия в XX в. пережила немало драматических событий. В частности, согласно Трианонскому мирному договору по окончании Первой мировой войны Венгрия потеряла около двух третей своей территории. Таким образом, часть населения страны, принадлежащих в том числе к титульной нации, оказалась отрезанной от родины границами сопредельных государств, поистине огромных масштабов достигла волна эмиграции после подавления революции 1956 г. (около 200 тыс. венгров покинули Родину в течение нескольких недель). В современный период Венгрия – государство, которое ответственно, последовательно и успешно защищает права венгров, проживающих за рубежом.

Компаративистский подход позволит изучить позитивный венгерский опыт по правовому закреплению понятия зарубежных соотечественников, учитывающий особенности

их различных категорий в целях наиболее эффективной защиты прав венгров, проживающих за рубежом, а также для создания благоприятных условий для тех из них, кто выразит желание вернуться на историческую Родину.

Следует отметить, что в отечественной литературе понятие соотечественников за рубежом изучено еще недостаточно², в компаративистском же аспекте оно вовсе не исследовалось, и существуют лишь единичные работы, посвященные венгерскому пониманию этой проблемы, однако они изданы уже более десяти лет назад и не учитывают многие современные тенденции и процессы, современные изменения законодательства Венгерского государства³. Таким образом, комплексное компаративистское исследование указанной проблемы, на наш взгляд, чрезвычайно актуально.

Анализ правового закрепления понятия «соотечественники за рубежом» в России и аналогичных понятий в законодательстве Венгрии уместно начать с Конституций (Основных законов) этих государств.

К сожалению, действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. не содержит даже упоминаний о соотечественниках за рубежом. Это очевидный и, по-видимому, умышленный пробел, если вспомнить историю разрушения Советского Союза, когда фактически и союзная, и российская властвующая элиты проигнорировали волю многонационального многомиллионного советского народа, выраженную на союзном референдуме 17 марта 1991 г. Тогда более 75 % от общей списочной численности избирателей на референдуме проголосовали за сохранение Союза (в России за сохранению Союза высказалось чуть больше 71 %). Инициированные же политическим руководством России неконституционные действия, направленные на окончательное разрушение Союза, завершились денонсацией Договора об образовании СССР Верховным Советом РСФСР. Соответствующее Постановление Верховного Совета РСФСР⁴ изначально было 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 Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 15 марта 1996 г. № 156-II ГД «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»⁵ только по прошествии 5 лет, когда реалии жизни изменить уже было невозможно.

В Послании Федеральному Собранию Президента В. Путина 2005 г. «крушение Советского Союза» было названо «крупнейшей геополитической катастрофой века», а в интервью французским СМИ «одной из самых крупных гуманитарных катастроф... XX века»⁶. К великому прискорбию, в результате распада СССР – этой рукотворной катастрофы – миллионы российских русскоязычных соотечественников утратили правовую и культурную связь с Россией.

К сожалению, с учетом предусмотренного действующей Конституцией порядка ее реформирования соответствующие изменения (дополнения), касающиеся российских соотечественников за рубежом, неизбежно затронут главы 1 и 2, а это потребует пересмотра Конституции, что в ближайшем обозримом будущем едва ли возможно.

В отличие от российского Основного закона, в Конституции Венгрии 2012 г., в Основных положениях, в статье D) провозглашаются следующие обязательства Венгерского государства по отношению к своим соотечественникам: «Венгрия, с учетом единства всей венгерской нации, несет ответственность за судьбу венгров, которые живут за ее пределами, способствует сохранению и развитию их сообществ, поддерживает их устремления, направленные на сохранение венгерского идентитета, осуществление индивидуальных и коллективных прав, создание обществен-

ных органов самоуправления, благополучие на родине, а также способствует их сотрудничеству друг с другом и с Венгрией»⁷.

Если кратко коснуться истории категории «соотечественник» в российском законодательстве, можно выделить несколько важных этапов.

В 1992 г. в Законе Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» появляются ст. 23 («Культурно-национальные организации соотечественников за пределами Российской Федерации»), ст. 58 «Культурное сотрудничество с соотечественниками за рубежом», а также ст. 59 «Российские культурные и исторические ценности за пределами Российской Федерации», где упоминаются захоронения соотечественников⁸.

Указанный Закон был первым актом, в котором лишь упоминалось понятие соотечественника, но не раскрывалось его содержание. Впервые понятие «соотечественник» раскрыто в 1999 г. в Федеральном законе «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»⁹. В Пreamбуле закона провозглашался важный принцип для решения проблемы зарубежных соотечественников – *континуитета* – непрерывности российской государственности, т. е. принцип непрерывности международных государственных обязательств России, что имеет непосредственное отношение и к правопреемству по вопросам гражданства между Российской Федерацией и предшествующими ей государствами: СССР, РСФСР, Российской империей и т. д.

Согласно ст. 1 упомянутого Закона «соотечественники – это граждане Российской Федерации, проживающие как в России, так и за рубежом, а также некоторые категории граждан иностранных государств и лиц без гражданства, проживающих за пределами территории Российской Федерации».

В ч. 2–3 ст. 1 Закона от 24 мая 1999 г. под зарубежными соотечественниками понимаются следующие категории лиц: «Соотече-

ственниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

– лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

– выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства, либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства (далее – выходцы (эмигранты));

– потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств (далее – потомки соотечественников)¹⁰.

В редакции Федерального закона от 2010 г.¹¹ норма ст. 1 подверглась некоторым изменениям: в новой редакции анализируемой нормы дано более широкое понятие «соотечественники за рубежом». Общие идентифицирующие признаки *соотечественников всех категорий* закреплены п. 1 ст. 1 анализируемого Закона: рождение в одном государстве; проживание в нем в настоящее время или в прошлом; общность языка, истории (в прошлой редакции говорилось об общности религии, что с учетом многоконфессиональности России и с точки зрения конституционного права на свободу совести и свободы вероисповедания крайне затруднительно было рассматривать в качестве идентифи-

цирующего признака); общность культурного наследия, традиций и обычаев. Потомки соотечественников по прямой нисходящей линии получают этот статус при подтверждении факта их родства с соотечественниками. Соотечественники за рубежом, не имеющие российского гражданства, согласно п. 3 ст. 1 также делятся на несколько категорий. Но при наличии условий, предусмотренных п. 3 ст. 1 названного Закона, соотечественниками признаются как все проживающие за пределами России лица, так и их потомки, без каких-либо ограничений. В частности, отменен запрет на признания соотечественником за рубежом потомков лиц титульных наций иностранных государств, что, однако, не имеет решающего значения для основного потока соотечественников, желающих вернуться в Россию, поскольку большая часть их – выходцы из стран СНГ, которые согласно ст. 1 анализируемого Закона являлись частью Российского государства. Также в Законе в действующей его редакции отсутствует исчерпывающий перечень категорий соотечественников, проживающих за рубежом (как это было в старой редакции).

В п. 3 ст. 1 действующей редакции Закона теперь сформулированы общие идентифицирующие признаки (характерные черты) соотечественников за рубежом. Эти признаки можно рассматривать как дополнительные по отношению к тем признакам соотечественников, которые содержатся в п. 1 ст. 1.

К ним относятся следующие.

1. Принадлежность к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации. Правда, это не обязательный признак – в законе говорится: «как правило», и эта оговорка фактически нивелирует значение вышеупомянутого идентифицирующего признака. Например, может ли в принципе француз или англичанин претендовать на признание его нашим соотечественником? На этот вопрос мы должны ответить утвердительно, хотя это не правило, а исключение из правила, но, однако, при определен-

ных обстоятельствах, о которых будет сказано ниже, такие лица могут быть признаны соотечественниками за рубежом.

2. Второй идентифицирующий признак касается группы лиц, не относящихся к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, но могущих претендовать на признание их соотечественниками в случае, если они предоставят доказательства двух обстоятельств: того, что они а) поддерживают духовную, культурную и правовую связь с Российской Федерацией; и что б) их родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации.

Необходимо подчеркнуть, что законодатель в качестве обязательного признака соотечественника за рубежом предусматривает наличие родственников по прямой восходящей линии, ранее проживавших на территории России, только применительно к лицам, которые «сделали свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией».

В п. 2 и 3 ст. 3 Закона определяются обстоятельства, которые могут подтверждать факты принадлежности к соотечественникам: «Признание своей принадлежности к соотечественникам лицами, предусмотренными пунктом 3 статьи 1 настоящего Федерального закона, является актом их самоидентификации, подкрепленным общественной либо профессиональной деятельностью по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Российской Федерацией» (п. 2).

Необходимым условием является также подтверждение того, что кто-либо из род-

ственников по прямой восходящей линии (отец, дед, прадед...) ранее (т. е. до обращения этого лица) проживал на территории Российской Федерации. Законодатель требует подтвердить лишь факт проживания, не важно, в каком качестве (имея в виду характер правовой связи с российским государством: гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства), не имеет юридического значения и то, в какой период времени и как долго родственник проживал на той территории, которая сегодня является официальной территорией Российской Федерации.

Далее, в порядке конкретизации, в анализируемой норме приводятся два наиболее распространенных случая, которые фактически содержат дополнительные идентификационные признаки.

1. Лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства.

Эта группа соотечественников, пожалуй, самая многочисленная: в результате распада Советского Союза не по вине его граждан сотни тысяч наших соотечественников оказались оторванными от России.

Если лицо подтверждает факт состояния в гражданстве СССР и проживает в каком-либо государстве, ранее входившем в состав Советского Союза (т. е. на территории бывшей союзной республики), независимо от того, есть ли у него гражданство этого государства или он является лицом без гражданства, он признается российским соотечественником за рубежом. В этом случае не имеет юридического значения то, к какой национальности принадлежит лицо, претендующее на получение статуса соотечественника. Потомки данных лиц также признаются нашими соотечественниками в случае признания таковыми их отцов (матерей), дедов и т. д.

2. Выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие со-

ответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Эта категория лиц, которые могут подтвердить факт обладания гражданством России на любом историческом этапе ее развития (от Российской империи до современного государства). Кроме того, поскольку речь идет об эмигрантах, нужно подтвердить факт эмиграции¹².

Поскольку законодатель не дает исчерпывающего перечня случаев признания соотечественниками тех или иных категорий лиц, применяется такой лексический оборот, как «в том числе»; логично предположить, что могут быть и другие случаи, подпадающие под действие всего комплекса условий, предусмотренных п. 1 и 3 ст. 1 анализируемого Федерального закона. Однако отсутствие четких критериев отнесения к соотечественникам за рубежом тех или иных категорий лиц порождает определенную правовую неопределенность, возможность различного толкования анализируемой нормы в процессе правоприменительной деятельности, что может создавать препятствия ее единообразному применению на территории Российской Федерации.

Кстати, в юридической литературе анализируемая норма ст. 1 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» оценивается неоднозначно. Некоторые авторы критически оценивают отсутствие в определении соотечественников этнических аспектов¹³. По мнению других ученых, сложно определить, а главное – доказать компетентным органам духовную или культурную связь из-за отсутствия конкретных критериев ее определения¹⁴.

Некоторые исследователи считают, что современная трактовка понятия «соотечественники за рубежом» настолько широка, что под данное определение подпадает практически все взрослое население постсоветских государств, а также территорий, составивших Российскую империю, в связи с

чем под «соотечественниками за рубежом» предлагается понимать «лиц, проживающих вне пределов Российской Федерации, связанных с нею историческими, этнокультурными и духовными связями и стремящихся сохранить их независимо от гражданства и этнической принадлежности, языка, вероисповедания, социального и имущественного положения»¹⁵. Но по-видимому, заслуживает внимания точка зрения о том, что допустимая степень широты российского определения «соотечественники», сформулированного в анализируемом Законе, в соответствии с которым фактически все население стран бывшего СССР является российскими «соотечественниками», должно учитывать сложившиеся современные политические реалии, в которых новые независимые государства усиленно укрепляют свой суверенитет, проводят границу «свои – чужие» (в частности, сужают пространство распространения русского языка на своей территории)¹⁶.

На наш взгляд, нельзя не согласиться с тем, что Россия заинтересована в широком определении понятия «соотечественник за рубежом», к которому можно отнести каждого, кто являлся подданным Российской империи, состоял в гражданстве Российской Республики, РСФСР, СССР, Российской Федерации, а также потомков, если он считает Россию своей Родиной, знает русский язык, готов поддерживать с ней гуманитарные, экономические связи или переехать на постоянное место жительства¹⁷.

Одним из ключевых вопросов при определении понятия «соотечественник за рубежом» является вопрос об определении сущности понятия диаспора. Исследователи отмечают тенденцию изменения смысла этого понятия¹⁸. Сложность и неоднозначность диаспоры отмечают разные ученые. Так, по мнению З. М. Омаровой, «феномен современных диаспор содержит в себе до сих пор слабо исследованное явление наложения друг на друга этнических, социальных и политических пространств, вследствие чего стало возмож-

ным возникновение и существование глобальных этнических анклавов, пересекающих границы культур и государств»¹⁹. Вряд ли кто-либо из исследователей будет отрицать сложность и многоаспектность понятия «диаспора». Так, например, А. А. Авдашкин, анализируя многочисленные точки зрения отечественных ученых и этапы в становлении понятия «диаспора», приходит к выводу, что диаспора является «сплоченной этнической группой, проживающей в чуждой социальной и культурной среде, создавшей институциональную структуру для сохранения своей идентичности удовлетворения культурных и социальных потребностей членов группы и лидеров, установление сети коммуникаций между страной исхода, страной проживания и с аналогичными группами в других странах». Согласно положениям «Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам» от 8 декабря 1995 г., «Российская Федерация рассматривает как российскую диаспору всех выходцев из Союза ССР и России и их прямых потомков независимо от национальной и этнической принадлежности, языка, вероисповедания, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств, не являющихся гражданами Российской Федерации и признающих свою духовную или культурно-этническую связь с Российской Федерацией или любым из субъектов Российской Федерации»²⁰. В последующих частях документа делается акцент на поощрение связей между представителями диаспоры, в том числе создании ассоциаций и т. д.

Таким образом, российское понимание диаспоры почти совпадает с определением одной из категорий «соотечественников за рубежом» – сделавших свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией, но шире последнего, поскольку для признания принадлежности к российской диаспоре не требуется подтверждения наличия родственников по

прямой восходящей линии, когда-либо проживавших на территории России.

Несколько иной взгляд на понятие диаспоры существует в Венгрии, что в свою очередь обуславливает и политику в отношении зарубежных соотечественников, а также структуру и содержание законодательства как формы ее легитимации.

Закон № LXII/2001 «О венграх, проживающих в сопредельных государствах»²¹ подразделяет этнических венгров на две группы – живущих в соседних странах, за исключением Австрии, и венгров, проживающих в остальных государствах мира. В преамбуле закона статус этой группы венгров определен как «венгры, проживающие в сопредельных государствах», и «венгры, проживающие за границей». Именно совокупность последней категории лиц, разбросанных по всему миру и большинству западных стран, и представляет собой диаспору. Лица, «проживающие в сопредельных странах», и есть те самые соотечественники, понимание которых близко к российскому.

Это довольно важное отличие от российского понятия, в России потенциальный соотечественник не дифференцируется по части света и стране, из которой он хочет вернуться на Родину или с которой старается поддерживать культурную связь. Привязка же к «сопредельным» в венгерском понимании странам служит основным критерием признания принадлежности к указанному типу соотечественников, поскольку части так называемых «сопредельных стран» некогда входили в состав венгерского государства (Австро-Венгрия), а венгры, до сих пор проживающие там, оказались вне официальных границ своей исторической родины *не по своей воле*²².

В случае с Россией проживание в государстве, входившем ранее в состав СССР, является дополнительным критерием для признания соотечественником, однако это обстоятельство не является основанием для дифференциации зарубежных соотечествен-

ников на различные виды с *существенными различиями* в правовом статусе их разных категорий.

Так кого же в соответствии с венгерским законодательством понимают под зарубежными соотечественниками? Это совокупность национальных меньшинств сопредельных европейских стран, нуждающихся в связи, поддержке со стороны исторической родины и готовых принимать эту поддержку. Соответственно, данные лица не имеют венгерского гражданства, но считают себя частью «венгерской нации», принимают как свои язык и культуру Венгрии. Упомянутый Закон направлен на оказание поддержки соотечественникам – этническим венграм для сохранения их национальной идентичности и культурно-языковой самобытности, при этом поощряя проживание на земле их рождения. Цель Закона – формирование единой венгерской «культурной нации», привлекая венгров, граждан других государств, к культурно-образовательной жизни исторической Родины и предоставляя им определенные льготы в этих сферах, а также во временном трудоустройстве и т. д.²³

В последующие годы после принятия упомянутого Закона в его ст. 1 неоднократно вносились поправки: менялись как наименования государств, связанные с происходящими геополитическими изменениями²⁴, так и некоторые сущностные формулировки в связи с тем, что сопредельные с Венгрией страны усмотрели в экстерриториальности положений Закона о венгерских соотечественниках – «венграх, проживающих в сопредельных странах», – попытку узаконить вмешательство в дела своих государств. Итоговая редакция ст. 1 § 4 в настоящее время выглядит следующим образом (курсивом отмечены части, которые были удалены или изменены):

(1) «Закон распространяется на лиц, не являющихся гражданами Венгрии, *заявивших о своей принадлежности к венгерской нации* и проживающих в Республике Хорватии, Румынии, Республике Сербии, Словац-

кой Республике, Республике Словении или Украине (далее именуемой «соседнее государство»).

(2) Если иное не предусмотрено международным договором, закон применяется к супругу и родственному ребенку, проживающему вместе с лицом, определенным в пункте 1 (далее по тексту – родственник), если он не является венгерским гражданином.

(3) Сфера действия закона не распространяется на человека:

а) *который утратил свое венгерское гражданство на основании добровольного волеизъявления;*

б) *чье венгерское гражданство было отозвано, поскольку оно было получено обманным путем;*

с) *который иммигрировал, поселился, проживал или имел статус беженца на территории Венгрии.*

Хотя утратило силу важное положение о «принадлежности к венгерской нации» лиц, заявивших об этом и проживающих в соседних государствах, в иных частях анализируемого Закона содержится немало положений, касающихся венгров, проживающих в соседних государствах, и посвященных гарантирующей деятельности Венгерского государства по отношению к ним.

Так, в Преамбуле Закона говорится не только об ответственности Венгрии за венгров, проживающих за пределами границ, но и об основных направлениях реализации полномочий Венгерской Республики по отношению к ее соотечественникам, проживающим в соседних странах. В частности, речь идет о задачах Венгерского государства способствовать процветанию венгров, проживающих в соседних государствах на своей родине, *укреплять венгерскую национальную идентичность и связывать венгерское культурное наследие с венгерской нацией*. А в ст. 2 (1), 3 (2) анализируемого акта говорится о предоставлении государством льгот и субсидий, культурной и образовательной поддержки отдельным лицам и организациям,

идентифицирующим себя венграми, в целях сохранения их культурной и языковой идентичности²⁵.

Венгерская Республика весьма активно и последовательно реализует Закон «О венграх, проживающих в сопредельных государствах», используя как внутригосударственные средства защиты своих соотечественников, так и международно-правовую деятельность в этом направлении.

Так, в 2010 г. Венгрия ввела упрощенную процедуру получения венгерского гражданства для этнических венгров – граждан сопредельных государств (без выхода из гражданства этих государств). И в настоящее время подавляющее большинство граждан Украины – проживающих в Закарпатской области венгров (примерно 100 тыс.) – имеют двойное гражданство. Официальный Будапешт неоднократно заявлял о том, что Венгрия не допустит нарушения прав этнических венгров на Украине (большинство которых теперь к тому же венгерские граждане). Эта проблема обострилась в связи с участвовавшими провокациями со стороны украинских националистов, создающих угрозу для венгерского населения и оскорбляющих национальные символы Венгрии.

Стоит напомнить, что именно Венгрия выступила наиболее жестким и последовательным критиком принятого в сентябре прошлого года на Украине «Закона об образовании», в соответствии с которым уже с 2020 г. упраздняется преподавание в средних школах на всех других языках, кроме украинского (с 2020 г. это будет распространено и на начальное образование). Фактически этот закон ставит под угрозу существование свыше 100 венгерских школ в Закарпатской области Украины и напрямую нарушает право этнических венгров (как и представителей других национальностей, в первую очередь русских) на национальную самоидентификацию. Несмотря на довольно вялую реакцию международных организаций на эту проблему, Будапешт не намерен отступить: Венгрия

требует пересмотра украинского «Закона об образовании», в противном случае намерена противодействовать всеми международно-правовыми средствами сближению Украины с НАТО и ЕС, в частности будет блокировать проведение апрельской встречи министров обороны ЕС – Украина и летнего саммита НАТО – Украина и т. д.²⁶

В России в соответствии с п. 3 ст. 5 Федерального закона РФ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» целями государственной политики государства в отношении зарубежных соотечественников также является оказание государственной поддержки российским соотечественникам, в том числе в обеспечении правовой защиты их интересов, а также условий, при которых они могли бы в качестве равноправных граждан жить в иностранных государствах или вернуться в Российскую Федерацию. Согласно п. 4 ст. 5 упомянутого Закона Российская Федерация оказывает соотечественникам содействие в реализации и обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в том числе права использовать русский язык и родные языки народов Российской Федерации для развития духовного и интеллектуального потенциала.

Российская Федерация, как правило, последовательно реализует свои обязанности по защите соотечественников и их прав на территории бывших советских республик. Так, начало событий на Донбассе после государственного переворота было связано с попытками запрета русского языка на территории Донбасса официальным Киевом, и как известно, Россия поддержала наших русскоязычных соотечественников в их справедливой борьбе за свои права и в дальнейшем оказала и оказывает Донбассу всестороннюю помощь.

В условиях современного беспрецедентного давления на Россию со стороны Запада нельзя ослаблять российскую поддержку наших русскоязычных соотечественников на

постсоветском пространстве – это обязанность российского государства по отношению к бывшим советским гражданам (и их потомкам), выразившим на референдуме 1991 г. волю на сохранение союзного государства. Речь идет не только о русскоязычном Донбассе, борющемся в том числе и за право говорить на родном языке. К сожалению, фактически «брошенными» своей исторической Родиной оказались наши русскоязычные соотечественники в некоторых бывших республиках Средней Азии. В частности, в *Таджикистане сейчас нет русских школ, доступных для детей из малообеспеченных семей. Есть русские классы в таджикских школах, но и туда попасть можно за деньги, которых у русского населения нет. Четверть века назад в Душанбе 70 % населения были русскими, сейчас русских меньше 1 %, это около 30 тыс. человек.* С момента развала СССР Россия не построила в Таджикистане ни одной русской школы, Турция же построила здесь шесть лицеев. Корея – школу-интернат. А различные международные организации со штаб-квартирами в США обзавелись офисами чуть ли не в каждом кишлаке²⁷.

Другой пример. 23 марта 2018 г. латвийский Сейм в окончательном третьем чтении принял поправки к законам «Об образовании» и «О всеобщем образовании», предусматривающие с 2019/20 учебного года в школах нацменьшинств начать постепенный переход к обучению на латышском языке. (В связи с этим следует напомнить, что в Латвии проживают почти 2 млн человек, из которых русскоязычное население составляет около 40 %. Однако единственным государственным языком в Латвии является латышский, а русский считается иностранным). В комментарии Департамента информации и печати МИД России говорится о том, что принятые в Латвии поправки к закону «Об образовании» осложняют отношения Москвы и Риги, в Российском внешнеполитическом ведомстве выразили также надежду то, что образовательная реформа в Латвии полу-

чит объективную оценку со стороны международных профильных структур²⁸. Однако с учетом современной внешнеполитической ситуации, «холодной войны», развернутой Западом в отношении России, весьма сложно верить в «цивилизованную реакцию» международных организаций на эти события. Представляются необходимыми более жесткие действия России на столь вопиющее нарушение прав человека в отношении наших соотечественников, которые к тому же в большинстве своем в государствах Балтии имеют статус «неграждан».

В качестве мер внутригосударственной защиты наших русскоязычных соотечественников за рубежом считаем важным осуществлять дальнейшую гуманизацию российского законодательства о гражданстве: у наших русскоязычных соотечественников за рубежом должен быть выбор: либо вернуться на историческую родину (т. е. в Россию), либо упрочить свой статус и защищенность в стране проживания, приобретая в том числе и российское гражданство. В связи с этим необходимо совершенствовать гарантии предусмотренной ч. 7 ст. 14 Федерального закона «О гражданстве»²⁹ возможности приобретения российского гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства на основании участия в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа)³⁰. В литературе обращалось внимание на серьезные, неоправданные трудности, препятствующие российским соотечественникам реализовать свое право на российское гражданство³¹. Кстати, Президент Российской Федерации В. В. Путин несколько лет назад отмечал сложность и «до безобразия» забюрократизированность процесса приобретения гражданства Российской Федерации российскими соотечественниками, давал поручение разработать ускоренный порядок приема в российское гражданство российских сооте-

чественников³². По-видимому, это поручение Президента еще нельзя признать выполненным в полном объеме. Это, в частности, касается предусмотренной п. 2 ст. 14, ст. 31.1 Федерального закона «О гражданстве» процедуры приобретения гражданства в упрощенном порядке российскими соотечественниками, признанными носителями русского языка. Дело в том, что данной процедурой приобретения российского гражданства могут воспользоваться не все соотечественники, а только та их часть, чье место постоянного проживания или место проживания их родственников по прямой восходящей линии находится (или когда-либо ранее находилось) в пределах границы Российской Федерации. Такое ограничение территории проживания русскоязычных соотечественников, по мнению министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова, является неоправданной «бюрократической сложностью»³³. Безусловно, возможность быть признанным носителем русского языка должна быть у всех русскоязычных соотечественников независимо от места их рождения и территории проживания. Более того, с учетом позитивного зарубежного опыта (в том числе венгерского) для иностранных граждан и лиц без гражданства, признанных носителем русского языка, и их потомков необходимо предусмотреть возможность приобретения гражданства Российской Федерации без отказа от их иностранного гражданства (при его наличии).

Сказанное выше имеет самое непосредственное отношение к поиску оптимального определения «соотечественников за рубежом» в российском законодательстве. В отличие от Венгерского закона российское понятие весьма громоздко. Венгерский закон всецело посвящен лишь отдельной категории соотечественников – не имеющих венгерского

гражданства, но проживающих в сопредельных странах и нуждающихся в особой поддержке Венгерского государства. Российское определение, как отмечалось, от венгерского отличается широтой: во-первых, это граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом, во-вторых – представители российской диаспоры – духовно близкие россиянам люди, являющиеся гражданами других государств и не имеющие устойчивой правовой связи с Российским государством, в том числе это русскоязычные представители российской диаспоры, проживающие в государствах, еще недавно входивших в состав СССР.

Сходная историческая ситуация народов обеих стран (России и Венгрии) делает целесообразным восприятия позитивного венгерского опыта, и еще большую ориентацию политики российского государства именно на русскоязычных зарубежных соотечественников, проживавших на момент разрушения Советского Союза и в настоящее время в государствах ближнего зарубежья. Это неминуемо должно получить отражение и в содержании российского понятия зарубежного соотечественника, в котором необходимо особо выделить упомянутую самую многочисленную группу русскоязычных соотечественников, в отношении которых Российское государство, берет на себя ответственность за их судьбу, обеспечивает самую широкую и всестороннюю защиту их прав и интересов. На наш взгляд, это позволит оптимизировать и рационализировать политику в отношении указанных лиц, упростить анализируемую в настоящей статье дефиницию зарубежных соотечественников, что будет способствовать и ее лучшему восприятию участниками соответствующих общественных отношений и единообразному пониманию и применению на территории Российской Федерации.

¹ О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) // Собр. законодательства Рос Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

² См. например: *Ильченко О. А.* К дискуссии об определении понятия и административно-правового статуса соотечественников за рубежом // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2015. № 4. С. 131–137.

³ См. например: *Андреева Г. Н.* Венгерский Закон о зарубежных соотечественниках (обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4: Государство и право. Реферативный журнал. 2004. № 1. С. 33–41.

⁴ См.: О денонсации договора об образовании СССР : постановление Верховного совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2015-1. URL: ru.wikisource.org

⁵ URL: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/rf-zakony/u5n.htm> ; <http://ntc.duma.gov.ru/bpa/docview.phtml?bpaid=1&code=34000&rdk=0&nv=0>

⁶ См.: Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Рос. газета. 2005. 26 апр. ; Интервью В. Путина французским СМИ. URL: <http://www.fontanka.ru/2014/06/05/064/big.5.html>

⁷ URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=298>

⁸ Основы законодательства Российской Федерации о культуре : закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 4. Ст. 2615.

⁹ О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

¹⁰ О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» : федер. закон от 23 июля 2010 г. № 179-ФЗ // Рос. газета. 2010. 6 июля.

¹² Эмиграция – вынужденное или добровольное переселение из своего отечества в другую страну по политическим, экономическим или иным причинам.

¹³ См.: *Шевченко С. В.* Категория «соотечественники» : теоретико-правовой подход // Онтология и аксиология права : тез. докл. и сообщ. Седьмой Междунар. науч. конф. / отв. за вып. Л. В. Денисова, П. В. Векленко. М., 2015. С. 26–29.

¹⁴ См.: *Васильев С. А., Андриянов Д. В.* Приобретение гражданства Российской Федерации соотечественниками, проживающими за рубежом : проблемы реализации законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1 (62). С. 58–62.

¹⁵ *Ерёмина И. С.* Конституционно-правовые основы защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

¹⁶ См.: *Баскакова Ю.* Соотечественники за рубежом // Мониторинг общественного мнения. 2009. № 6 (94). С. 82–96.

¹⁷ См.: *Петухов Д. В.* Понятие правового института «Соотечественники за рубежом» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 14–17.

¹⁸ См. например: *Строгальщикова П. Б.* Венгры за пределами Венгрии : национальные меньшинства, диаспора, часть венгерской нации // Ежегодник финно-угорских исследований. 2015. № 2. С. 100–107.

¹⁹ *Омарова З. М.* К вопросу об определении понятия «соотечественники за рубежом» : опыт России // Власть. 2008. № 3. С. 34–41.

²⁰ О Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам : постановление Гос. Думы Федер. Собрания РФ от 8 декабря 1995 г. № 1476-1 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 52. Ст. 5131.

²¹ Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról. éviLXII. 2001. URL: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0100062.TV

²² Названный Закон за рубежом подвергался серьезной критике по причине своей экстерриториальности: сопредельные с Венгрией страны усматривали в нем попытку узаконить вмешательство в дела своих государств.

²³ См.: *Андреева Г. Н.* Указ. соч. С. 33–41.

²⁴ В частности, в результате самоликвидации Союзной Республики Югославия путем преобразования в конфедеративный Государственный Союз Сербии и Черногории в 2003 г., в тексте закона «Югославия» заменена на «Республику Сербию». URL: <https://ria.ru/spravka/20100320/214418617.html>

²⁵ См.: Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról. éviLXII. 2001. URL: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0100062.TV

²⁶ См: URL: https://tsargrad.tv/articles/zakarpatskie-vengry-pokinut-ukrainu-kak-i-krymchane_99724; РИА Новости. URL: <https://ria.ru/accents/20180325/1517008135.html>

²⁷ *Позднякова М.* «Русские, не уезжайте!» Как живут православные в Таджикистане //Аргументы и факты. 2016. 22 июня.

²⁸ См.: Закрытие русских школ в Латвии осложнит отношения Москвы и Риги. URL: <http://pravfond.ru/?module=news&action=view&id=8086>

²⁹ О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 01.05.2016 № 124-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031; 2016. № 18. Ст. 2500.

³⁰ См.: О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ Президента Рос. Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (в ред. от 25.02.2016 № 82) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820; 2016. № 9. Ст. 1249.

³¹ См.: *Бабурин В. Л.* Гражданство Российской Федерации : конституционно-правовая теория и практика : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 141–144.

³² См.: Стенограмма Послания Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/12/stenogramma-poln.html>

³³ См.: Вступительное слово министра иностранных дел России С. В. Лаврова во время встречи с Митрополитом Ташкентским и Узбекистанским владыкой Викентием и ответы на вопросы прихожан Свято-Успенского кафедрального собора, г. Ташкент, 15 июля 2015 г. // Официальный сайт МИД России. URL: www.mid.ru/web/guest/maps/uz/-/asset_publisher/n9psHApVxR46/content/id/1583857

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

Butusova N. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Constitutional and Municipal
Law Department

E-mail: nataliabutusova@mail.ru
Тел.: 8-910-341-53-79

E-mail: nataliabutusova@mail.ru
Тел.: 8-910-341-53-79

Фурин В. А., магистрант

Furin V. A., Master-student

E-mail: furin.v@yandex.ru
Тел.: 8-908-148-97-91

E-mail: furin.v@yandex.ru
Тел.: 8-908-148-97-91

М. Е. Мардасова

Воронежский государственный университет

ЗНАЧЕНИЕ НАЛОГОВО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ СРОКОВ ДЛЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ

В статье раскрывается роль, которую играют налогово-процессуальные сроки для налогоплательщиков. Проанализированы основные примеры решений высших судов РФ, содержащие положения относительно сроков совершения налоговыми органами процессуальных действий. Делается вывод о том, что налогово-процессуальные сроки выступают в качестве гарантий прав налогоплательщиков.

К л ю ч е в ы е с л о в а: налоговый процесс, налогово-процессуальные сроки, налоговые органы, решения высших судов РФ, гарантии прав налогоплательщиков.

MEANING OF TAX-PROCEDURAL TIME LIMITS FOR TAXPAYERS

The article describes the role of tax-procedural time limits for taxpayers. The author has analyzed the main examples of decisions of the supreme courts of the Russian Federation, containing provisions on time limits of commission procedural actions by the tax authorities. The author makes conclusion that tax-procedural time limits act as guarantees of the rights of taxpayers.

К е у в о р д s: tax process, tax-procedural time limits, tax authorities, decisions of the supreme courts of the Russian Federation, guarantees of the rights of taxpayers.

Поступила в редакцию 25 декабря 2017 г.

Налогово-процессуальные сроки, как сроки осуществления налоговыми органами различных процессуальных действий, имеют важное значение для участников налогово-правовых отношений, не наделенных властными полномочиями, большую часть которых составляют налогоплательщики. Данные сроки выступают, прежде всего, в качестве гарантий прав налогоплательщика.

Среди сроков, непосредственно направленных на обеспечение прав налогоплательщиков, можно выделить следующие: срок принятия решения о взыскании налога как за счет денежных средств на счетах в банке, так и за счет иного имущества налогоплательщи-

ка (плательщика сборов) – организации, индивидуального предпринимателя (абз. 1 п. 3 ст. 46, абз. 3 п. 1 ст. 47 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ)); сроки проведения камеральной и выездной налоговых проверок (п. 2 ст. 88, п. 6 ст. 89 НК РФ); срок принятия решения вышестоящим налоговым органом по жалобе субъекта, не наделенного властными полномочиями (п. 6 ст. 140 НК РФ) и множество других сроков, установленных в налогово-процессуальных нормах.

В решениях высших судов РФ при рассмотрении налоговых споров и жалоб гарантирование прав налогоплательщиков также зачастую связывается именно со сроками реализации налоговыми органами своих полномочий в рамках осуществляемой ими процессуальной деятельности.

© Мардасова М. Е., 2018

Прежде всего, приведем несколько наиболее ярких примеров правовых позиций¹ Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ), в которых значение налогово-процессуальных сроков рассматривается в контексте взаимосвязи с гарантированием прав налогоплательщиков.

Так, в Определении от 16 февраля 2012 г. № 307-О-О КС РФ говорится о том, что положения п. 3 ст. 46 НК РФ, предписывающие принимать решение о взыскании недоимки исключительно в сроки, предусмотренные налоговым законом, призваны гарантировать соблюдение прав и законных интересов налогоплательщиков².

В другом Определении от 23 июня 2009 г. № 832-О-О КС РФ подчеркивает, что положения п. 10 ст. 78 НК РФ, предусматривающие начисление процентов в случае нарушения налоговым органом срока осуществления возврата излишне уплаченного налога, направлены не на ущемление прав налогоплательщиков, а напротив, являются гарантией их восстановления, если они были нарушены государственными органами и должностными лицами³.

Еще одним примером является Постановление от 16 июля 2004 г. № 4-П, в котором суд отмечает, что закрепление в НК РФ одновременно унифицированного и дифференцированного подходов к определению сроков выездной налоговой проверки имеет своей целью обеспечить одинаковый объем правовых гарантий каждому налогоплательщику и вместе с тем позволяет учитывать юридически значимые и объективно обусловленные различия между отдельными категориями налогоплательщиков⁴.

В Постановлении КС РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П, в свою очередь, отмечается, что установленный законодателем в ст. 113 НК РФ трехлетний срок давности привлечения к налоговой ответственности представляет собой дополнительную гарантию, направленную на защиту от неправомерного ограничения права собственности в условиях, когда налоговое

правонарушение по времени значительно отстоит от факта его обнаружения⁵.

И наконец, приведем Постановление от 24 марта 2017 г. № 9-П, в котором КС РФ дает ответ на вопрос о допустимости применения норм Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), регулирующих возврат неосновательного обогащения, для целей взыскания излишне возвращенной гражданину суммы налога на доходы физических лиц в связи с неправомерно предоставленным имущественным налоговым вычетом.

Как отмечает А. А. Артюх, в резолютивной части указанного Постановления говорится о допустимости взыскания неосновательного обогащения, если эта мера оказывается единственно возможным способом защиты фискальных интересов государства. По его мнению, остается неясным ответ на вопрос о том, имеет ли налоговый орган право на кондикционный иск по умолчанию или ему сначала необходимо обосновать невозможность проведения в отношении налогоплательщика налоговой проверки? Автор обращает внимание, что практика упрощенного рассмотрения налоговых споров в судах общей юрисдикции свидетельствует о том, что такое специфическое обоснование для иска, как невозможность проведения налоговой проверки, приниматься во внимание не будет⁶.

КС РФ, рассматривая в указанном Постановлении вопрос о сроке предъявления требования налогового органа о взыскании с налогоплательщика сумм, перечисленных ему в качестве имущественного налогового вычета при отсутствии установленных законом оснований для его предоставления, отмечает, что целью такого срока является, в частности, гарантирование конституционных прав лица, в отношении которого могут наступить соответствующие правовые последствия. Суд отмечает, что никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок.

Момент, с которого начинается течение установленного КС РФ трехлетнего срока для

предъявления указанного требования, в данном Постановлении дифференцирован в зависимости от обстоятельства, которое повлекло такое неправомерное предоставление: ошибка налогового органа или противоправное действие налогоплательщика. В первом случае налоговый орган имеет право заявить требование в течение трех лет с момента принятия ошибочного решения о предоставлении имущественного налогового вычета (в случае, если предоставление суммы вычета производилось в течение нескольких налоговых периодов, – с момента принятия первого решения о предоставлении вычета); во втором – в течение трех лет с момента, когда он узнал или должен был узнать об отсутствии оснований для предоставления налогоплательщику имущественного налогового вычета⁷.

Рассмотрение налогово-процессуальных сроков в качестве гарантий прав налогоплательщиков можно встретить и в решениях Верховного Суда РФ (далее – ВС РФ).

Так, в Определении ВС РФ от 31 августа 2015 г. № 305-КГ15-9866 по делу № А40-89643/2014 отмечается, что положения п. 1 ст. 113 НК РФ, устанавливающие трехлетний срок давности привлечения к налоговой ответственности, предоставляют налогоплательщикам гарантию их прав не быть подвергнутым налоговым санкциям за совершение налогового правонарушения по истечении указанного срока⁸.

Заслуживающим внимания примером является недавнее Определение ВС РФ от 31 октября 2017 г. № 305-КГ17-5672, в котором судом рассмотрен вопрос о возможности отмены ФНС России в порядке контроля за деятельностью нижестоящего органа решения последнего как незаконного. Поводом для осуществления данного контроля послужили, в том числе, сообщения ГУБЭП МВД России о наличии в производстве уголовных дел по ст. 193.1, 199 УК РФ, возбужденных по материалам проверок, проведенных ФСБ России.

ВС РФ поддержал выводы судов трех инстанций о возможности отмены решения ни-

жестоящего налогового органа без жалобы налогоплательщика, подчеркнув, что процедура (сроки) такой отмены не предусмотрены ни Законом о налоговых органах, ни НК РФ.

Поэтому в указанном Определении судом обоснована позиция по вопросу срока реализации вышестоящим налоговым органом рассматриваемого полномочия. Отмечено, что наличие сроков, в течение которых для лица во взаимоотношениях с государством могут наступить неблагоприятные последствия, представляет собой необходимое условие применения этих последствий.

С учетом приведенных положений ВС РФ полагает, что вышестоящий налоговый орган вправе реализовать полномочия, установленные п. 3 ст. 31 НК РФ в пределах срока, предусмотренного для проведения мероприятий налогового контроля, а именно в пределах трех лет, исчисляемых с момента окончания контролируемого налогового периода.

При этом, по мнению суда, указанный подход корреспондирует положениям ст. 89 НК РФ, которые предусматривают гарантии прав налогоплательщиков при проведении мероприятий налогового контроля, ограничивая глубину выездной налоговой проверки периодом, не превышающим трех календарных лет⁹.

В качестве гарантий прав налогоплательщиков сроки совершения налоговыми органами процессуальных действий рассматриваются и в научной литературе.

Например, Н. Н. Баценков отмечает, что гарантией права налогоплательщика на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо взысканных налогов, пени, штрафов служит обязанность налогового органа сообщить налогоплательщику о каждом ставшем известным налоговому органу факте излишней уплаты налога и сумме излишне уплаченного налога в течение десяти дней со дня обнаружения такого факта (п. 3 ст. 78 НК РФ)¹⁰.

По мнению А. Ю. Васильева, именно соблюдение срока проведения камераль-

ной налоговой проверки гарантирует правовую определенность положения налогоплательщика¹¹.

По утверждению Е. В. Килинкаровой, закрепленное в НК РФ право налогоплательщика на своевременный зачет или возврат излишне уплаченных и излишне взысканных сумм налогов является гарантией предусмотренного ст. 35 Конституции РФ права частной собственности и обеспечивает собственнику возврат отчужденного без надлежащего правового основания имущества¹².

Как справедливо утверждает М. В. Карасева (Сенцова), «налоговое право специфично тем, что как инструмент государственного управления стоит к государству ближе всего, ибо самым непосредственным образом его же и обеспечивает»¹³.

Вот почему в практике правоприменения, а также в научных кругах так остро стоит вопрос о необходимости ограничения процессуальной деятельности налоговых орга-

нов определенными промежутками времени с целью гарантирования прав налогоплательщиков.

Складывающаяся на протяжении последних десятилетий практика высших судов РФ позволяет с уверенностью говорить о том, что налогово-процессуальные сроки выступают для налогоплательщиков в качестве гарантий их прав. Установление любого налогово-процессуального срока, направлено, прежде всего, на то, чтобы не привести к неоправданному затягиванию процессуальных действий, совершаемых органами, действующими от имени государства, и тем самым не допустить нарушение прав налогоплательщиков. Именно своевременность совершения тех или иных действий в рамках налогового процесса, гарантирующая своевременную реализацию налогоплательщиками своих прав и обязанностей, – основная цель, для которой законодатель устанавливает те или иные процессуальные сроки.

¹ Как справедливо отмечают А. В. Малько и С. Ф. Купцова, созданные правовые позиции становятся прообразом будущих правовых норм, которые непосредственно применяются в случаях отсутствия норм права. См.: *Малько А. В., Купцова С. Ф.* Правовые позиции суда: понятие и признаки // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 1. С. 6–9.

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Рыбный двор» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 46, 69 и 236 Налогового кодекса Российской Федерации : определение КС РФ от 16 февраля 2012 г. № 307-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Дудкина Сергея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца первого пункта 10 статьи 78 и абзаца первого пункта 5 статьи 79 Налогового кодекса Российской Федерации : определение КС РФ от 23 июня 2009 г. № 832-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева : постановление КС РФ от 16 июля 2004 г. № 14-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа : постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: *Артюх А. А.* Размытая границы : о пределах применения гражданско-правовых институтов к налоговым отношениям // *Налоговед.* 2017. № 7. С. 57–67.

⁷ По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Бесплу-

тина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапланова : постановление КС РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Определение ВС РФ от 31 августа 2015 г. № 305-КГ15-9866 по делу № А40-89643/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»..

⁹ Определение ВС РФ от 31 октября 2017 г. № 305-КГ17-5672 по делу № А40-101850/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: *Баценков Н. Н.* Гарантии прав налогоплательщиков при осуществлении налогового контроля // *Финансовое право.* 2015. № 8. С. 42–45.

¹¹ См.: *Васильев А. Ю.* ВАС РФ о сроке проведения камеральных налоговых проверок : судебный прецедент? // *Налоговед.* 2010. № 6. С. 34–41.

¹² См.: *Килинkarова Е. В.* О распространении правил статей 78 и 79 Налогового кодекса Российской Федерации на суммы излишне уплаченных и излишне взысканных косвенных налогов // *Налоги и финансовое право.* 2008. № 6. С. 137–140.

¹³ *Карасева (Сенцова) М. В.* Законность, экономическая целесообразность и защита прав налогоплательщиков // *Право и власть : основные модели взаимодействия в многополярном мире : сб. трудов Междунар. науч. конф. (Воронеж, 2–3 июня 2017 г.) / [редкол.: В. В. Денисенко (отв. ред.), М. А. Беляев].* Воронеж, 2017. С. 153–158.

Воронежский государственный университет

Мардасова М. Е., кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры финансового права

E-mail: manyu6@rambler.ru
Тел.: 8-951-545-39-85

Voronezh State University

Mardasova M. E., Candidate of Legal Sciences,
Lecturer of the Financial Law Department

E-mail: manyu6@rambler.ru
Tel.: 8-951-545-39-85

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

ЗНАМЕНАТЕЛЬНЫЕ ДАТЫ РОССИИ: ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В статье дано определение знаменательных дат России, сформулированы функции, принципы, цели установления знаменательных дат, кратко охарактеризована государственная политика в сфере проведения торжеств по случаю знаменательных дат, названы общественные акции по случаю знаменательных дат, показаны направления охраны знаменательных дат.

К л ю ч е в ы е с л о в а: знаменательные даты, государственные праздники, памятные даты, дни воинской славы.

SIGNIFICANT DATES OF RUSSIA: THE CONCEPT AND LEGAL REGULATION

The article defines the significant dates of Russia, defines the functions, principles, goals for the establishment of significant dates, briefly characterizes the state policy in the field of celebrations on the occasion of significant dates, calls public actions on the occasion of significant dates, shows the directions for protecting notable dates.

К e y w o r d s: significant dates, state holidays, memorable dates, days of military glory.

Поступила в редакцию 17 октября 2017 г.

Статья посвящена знаменательным датам – одному из элементов конституционно-правового статуса современного государства. В таком ракурсе речь пойдет о трех видах знаменательных дат России: а) государственных праздниках, б) днях воинской славы, в) памятных датах.

Знаменательные даты – периоды времени (как правило – это дни), которые отмечаются торжественными мероприятиями по случаю какого-либо выдающегося события. Знаменательные даты являются частью духовной культуры общества. Существуют разные знаменательные даты: международные и национальные; государственные, региональные и местные; светские и религиозные;

коллективные и личные; даты прошлых лет и современные.

По своей значимости для выражения государственности самый важный вид знаменательных дат – *государственные праздники*. Под государственным праздником можно понимать день (дни) торжеств, который установлен(-ны) уполномоченным органом государства в пределах его компетенции в честь или в память какого-либо выдающегося для государства события.

В преамбуле Федерального закона от 13 мая 1995 г. № 32-ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России» закреплено: *дни воинской славы (победные дни) России* – это дни в ознаменование славных побед российских войск, которые сыграли решающую роль в истории России; *памятные даты* –

даты в истории Отечества, связанные с важнейшими историческими событиями в жизни государства и общества.

Функции знаменательных дат:

– способствуют укреплению государственности;

– объединяют людей, формируют у них осознание гражданственности, воспитывают патриотизм, уважительное отношение к истории и традициям государства;

– в условиях многонационального и многоконфессионального государства способствуют развитию терпимости к этнокультурным и религиозным различиям.

Принципы установления и празднования знаменательных дат: законность; приоритет прав и свобод человека; мирный характер торжеств; добровольность участия в публичных мероприятиях, проводимых в связи со знаменательными датами; гласность в освещении торжеств; ответственность органов государственной власти за надлежащее обеспечение проведения торжеств во время празднования знаменательных дат.

Цели правового закрепления знаменательных дат:

– сохранение исторически сложившегося государственного единства;

– формирование общественного мнения;

– содействие интеллектуальному и нравственному развитию личности;

– укрепление мира, дружбы и согласия между народами;

– развитие международного сотрудничества России с другими государствами.

Государственная политика в отношении знаменательных дат в России, в том числе общие условия их организации и проведения, является составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации; строится исходя из особой общественно-политической значимости знаменательных дат; предполагает наличие государственных гарантий празднования знаменательных дат.

Некоторые особенности нормативно-правового регулирования знаменательных дат в России

При сравнительно-правовом анализе федерального законодательства выявляются сложные взаимосвязи и соотношения между днями, знаменующими разные события.

Во-первых, есть дни, которые в одном законе имеют разный статус, так как знаменуют разные события. Например, по ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России» 7 ноября – это и день воинской славы – День проведения военного парада на Красной площади в городе Москве в ознаменование двадцать четвертой годовщины Великой Октябрьской социалистической революции (1941 г.), и памятная дата – День Октябрьской революции 1917 г.

Во-вторых, есть тенденция изменения названий знаменуемых событий. Например, по ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России» 23 февраля как день воинской славы до 2006 г. знаменовал День победы Красной Армии над кайзеровскими войсками Германии (1918 г.) – День защитников Отечества; с 2006 г. – День защитника Отечества.

Общественные акции по случаю празднования знаменательных дат в России

«Георгиевская ленточка» – общественная акция по раздаче символических ленточек, посвященная празднованию Дня Победы в Великой Отечественной войне, проходящая с 2005 г. Главной целью акции по мысли ее организаторов стало не дать забыть новым поколениям, кто и какой ценой одержал победу в самой страшной войне прошлого века. Еще одна из целей акции «Георгиевская ленточка» – привлечение внимания к проблемам ветеранов. Акция проходит под лозунгами: «Победа деда – моя Победа», «Пояжи. Если помнишь!», «Я помню! Я горжусь!», «Мы – наследники Великой Победы!», «Спасибо деду за победу!» и др.¹

«Ленточка Ленинградской Победы» – акция по распространению символических лен-

точек, проходившая в 2009 и 2014 гг., посвященная празднованию годовщины полного освобождения Ленинграда от фашистской блокады в годы Великой Отечественной войны. Идея провести акцию возникла благодаря успеху в стране и в Санкт-Петербурге акции «Георгиевская ленточка»².

«Бессмертный полк» – общественная акция, проводящаяся в России и ряде стран ближнего и дальнего зарубежья в День Победы, в ходе которой участники идут колонной и несут транспаранты с фотопортретами своих родственников, участвовавших в Великой Отечественной войне. Акция «Бессмертный полк» была инициирована сотрудниками томской телекомпании «ТВ2» в 2012 г. С тех пор акция стала ежегодной и проводится не только в России, но и за рубежом. Главной задачей акции является сохранение в каждой семье личной памяти о Великой Отечественной войне. Участие в движении добровольное и подразумевает, что участники акции выходят на нее с целью почтить память своего родственника³. Акция «Бессмертный полк» имеет официальный сайт в сети Интернет (<https://polkrf.ru>).

«Курсантская ленточка» – акция, стартовавшая в гимназии имени Подольских курсантов г. Климовска 27 апреля 2013 г. Подольские курсанты героически обороняли вместе с 43-ей армией юго-западные подступы к Москве в октябре 1941 г. в ходе Великой Отечественной войны. 29 сентября 2016 г. Советом депутатов Городского округа г. Подольск было принято решение – учредить 5 октября День памяти Подольских курсантов на территории Большого Подольска⁴.

Охрана знаменательных дат России

В России установлена уголовная ответственность за распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества, а равно осквернение символов воинской славы России, совершенные публично. Данные действия наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч

рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года (см.: ч. 3 ст. 354.1 «Реабилитация нацизма» Уголовного кодекса Российской Федерации).

В России установлена административная ответственность за публичное распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества либо публичное осквернение символов воинской славы России, в том числе совершенные с применением средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе сети Интернет. Данные действия влекут наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от четырехсот тысяч до одного миллиона рублей (см.: ч. 4 ст. 13.15 «Злоупотребление свободой массовой информации» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Знаменательные даты являются одним из элементов конституционно-правового статуса России. По идеологическому значению знаменательные даты наиболее близки с государственными символами. Установлением знаменательных дат обеспечивается признание государством вклада того или иного события в развитие государственности и придание правовой охраны памяти об этом событии. Правопорядок празднования знаменательных дат является результатом проведения государственной политики в самых разных областях: культуре, образовании, СМИ, охране общественного порядка, международном сотрудничестве.

Знаменательные даты России Государственные праздники России

9 мая – День Победы – день всенародного торжества в ознаменование победоносного завершения Великой Отечественной войны советского народа против немецко-фашистских захватчи-

ков и одержанных исторических побед Красной Армии, увенчавшихся полным разгромом гитлеровской Германии, заявившей о безоговорочной капитуляции. Праздник установлен указом ПВС СССР от 8 мая 1945 г. «Об объявлении 9 мая Праздником Победы» (с изм. и доп. от 23.12.1947, 26.04.1965). В настоящее время правовой режим празднования установлен ст. 1 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов».

12 июня – День России (до 2002 г. – День принятия Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации). Праздник отмечается ежегодно с 1992 г. в день принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР (см.: постановление Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 г. № 2981-I «О праздничном дне 12 июня»; указ Президента Российской Федерации от 2 июня 1994 г. № 1113 «О государственном празднике Российской Федерации»).

22 августа – День Государственного флага Российской Федерации. Праздник установлен указом Президента Российской Федерации от 20 августа 1994 г. № 1714.

12 декабря – День Конституции Российской Федерации. Праздник установлен указом Президента РФ от 19 сентября 1994 г. № 1926 «О Дне Конституции Российской Федерации».

Дни воинской славы России

18 апреля – День победы русских воинов князя Александра Невского над немецкими рыцарями на Чудском озере (Ледовое побоище, 1242 г.).

21 сентября – День победы русских полков во главе с великим князем Дмитрием Донским над монголо-татарскими войсками в Куликовской битве (1380 г.).

7 ноября – День проведения военного парада на Красной площади в городе Москве в ознаменование двадцать четвертой годовщины Великой Октябрьской социалистической революции (1941 г.).

7 июля – День победы русского флота над турецким флотом в Чесменском сражении (1770 г.).

10 июля – День победы русской армии под командованием Петра Первого над шведами в Полтавском сражении (1709 г.).

9 августа – День первой в российской истории морской победы русского флота под командо-

ванием Петра Первого над шведами у мыса Гангут (1714 г.).

24 декабря – День взятия турецкой крепости Измаил русскими войсками под командованием А. В. Суворова (1790 г.).

11 сентября – День победы русской эскадры под командованием Ф. Ф. Ушакова над турецкой эскадрой у мыса Тендра (1790 г.).

8 сентября – День Бородинского сражения русской армии под командованием М. И. Кутузова с французской армией (1812 г.).

1 декабря – День победы русской эскадры под командованием П. С. Нахимова над турецкой эскадрой у мыса Синоп (1853 г.).

23 февраля – День защитника Отечества.

5 декабря – День начала контрнаступления советских войск против немецко-фашистских войск в битве под Москвой (1941 г.).

2 февраля – День разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в Сталинградской битве (1943 г.).

23 августа – День разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в Курской битве (1943 г.).

27 января – День полного освобождения Ленинграда от фашистской блокады (1944 г.).

9 мая – День Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. (1945 г.).

4 ноября – День народного единства.

Памятные даты России

25 января – День российского студенчества.

15 февраля – День памяти о россиянах, исполнявших служебный долг за пределами Отечества.

12 апреля – День космонавтики.

26 апреля – День участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф и памяти жертв этих аварий и катастроф.

27 апреля – День российского парламентаризма.

22 июня – День памяти и скорби – день начала Великой Отечественной войны (1941 г.).

29 июня – День партизан и подпольщиков.

28 июля – День Крещения Руси.

1 августа – День памяти российских воинов, погибших в Первой мировой войне 1914–1918 гг.

2 сентября – День окончания Второй мировой войны (1945 г.).

3 сентября – День солидарности в борьбе с терроризмом.

7 ноября – День Октябрьской революции 1917 г.

3 декабря – День Неизвестного Солдата.

9 декабря – День Героев Отечества.

12 декабря – День Конституции Российской Федерации.

Памятные даты Воронежской области⁵

1. Памятные годы:

1696 г. – начало строительства Военно-морского флота России.

1715 г. – перенесение центра Азовской (Воронежской) губернии в Воронеж.

1928 г. – создание Центрально-Черноземной области с центром в городе Воронеже.

1943 г. – освобождение Воронежской области от немецко-фашистских захватчиков.

2. Памятные дни:

25 января – день освобождения города Воронежа от немецко-фашистских захватчиков (1943 г.).

16 февраля – день присвоения городу Воронежу почетного звания Российской Федерации «Город воинской славы» (2008 г.).

11 марта – день точно датированного упоминания о крепости Воронеж (1586 г.).

6 мая – день награждения города Воронежа орденом Отечественной войны I степени за мужество и героизм в годы Великой Отечественной войны (1975 г.).

25 мая – День Устава Воронежской области (2006 г.).

13 июня – день образования Воронежской области (1934 г.).

5 июля – День Герба и Флага Воронежской области (2005 г.).

2 августа – день высадки первого парашютного подразделения десантников под городом Воронежем (1930 г.).

17 октября – День профсоюзов Воронежской области (1948 г.).

30 октября – день основания Военно-Морского Флота России (1696 г.).

6 декабря – день памяти святителя Митрофана, первого епископа Воронежского, церковно-государственного деятеля XVII–XVIII вв., соратника Петра I (1703 г.).

¹ См.: Георгиевская ленточка // Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=71994639>

² См.: Ленточка Ленинградской Победы // Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=71893907>

³ См.: Бессмертный полк // Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=72334113>

⁴ Подольские курсанты // Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=86847583>

⁵ О памятных датах Воронежской области : закон Воронежской области от 19 октября 2009 г. № 126-ОЗ // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895223101>

Воронежский государственный университет

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

E-mail: sazon75@mail.ru

Voronezh State University

Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences,
Associate Professor of the Constitutional
and Municipal Law Department

E-mail: sazon75@mail.ru

Б. М. Фролов

Региональный центр обработки информации единого государственного экзамена и мониторинга качества образования «ИТЭК»

ПРЕДЕЛЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье рассматриваются понятие, особенности и виды пределов государственного контроля и надзора в сфере образования на федеральном уровне. Предлагаются некоторые пути совершенствования действующего законодательства, устанавливающего запреты и ограничения при организации и осуществлении государственного контроля и надзора в описываемой области.

К л ю ч е в ы е с л о в а: государственный контроль и надзор, сфера образования, пределы, запреты, ограничения.

THE LIMITS OF STATE CONTROL AND SUPERVISION IN EDUCATIONAL SPHERE AT THE FEDERAL LEVEL

The article discusses the concept, characteristics and types of the limits of state control and supervision in educational sphere at the federal level. Suggests some ways of improving the current legislation establishing prohibitions and restrictions in the organization and implementation of state control and supervision in the described sphere.

К e y w o r d s: state control and supervision, education, limits, prohibitions, restrictions.

Поступила в редакцию 20 декабря 2017 г.

Любая деятельность имеет границы своего осуществления, которыми обладает и государственный контроль и надзор в сфере образования (далее – ГКИНВСО), и их четкое установление во многом способствует ограничению усмотрения в решениях контрольно-надзорных органов, снижению нарушений во время проведения проверок. В рамках данной работы нам бы хотелось провести анализ таких пределов на федеральном уровне.

В русском языке значение слова «предел» определяется как «пространственная или временная граница чего-то; то, что ограничивает собою что-то». Быть в пределах че-

го-то означает быть ограниченным чем-то и не выходить ни за какие границы, рамки¹.

В юридической науке в зависимости от отрасли права в слово «предел» вкладывают различные смыслы. Так, по мнению В. П. Грибанова, исследователя в области гражданского права, «границы есть неотъемлемое свойство всякого субъективного права, ибо при отсутствии таких границ право превращается в свою противоположность – в произвол и тем самым вообще перестает быть правом»². Имеются и различные классификации таких пределов. Т. В. Дерюгина, анализируя особенности правового регулирования гражданских прав и их пределов, выделяет пять основных групп пределов: осуществления гражданских прав; гражданско-правовой ответственности;

© Фролов Б. М., 2018

ограничений права; количественные пределы и территориальные пределы³. В. В. Долинская различает общие и частные пределы осуществления прав, при этом общие связаны с единой системой требований к осуществлению прав, а частные характеризуют признаки осуществления определенной группы прав в определенной сфере⁴.

С точки зрения Б. С. Эбзеева, ученого-конституционалиста, под пределами нужно понимать границы права, а под ограничениями – допускаемые изъятия из круга полномочий, составляющих нормативное содержание прав и свобод⁵. Также существует мнение, что пределы осуществления права выражаются в том, что не может быть беспредельной свобода усмотрения лица, реализующего принадлежащее ему право, именно она подлежит ограничению нормами объективного права и усмотрением другой стороны определенного правоотношения⁶. По мнению видного административиста, профессора Б. В. Россинского, «правовые границы деятельности государственных органов при осуществлении надзора определяются запретами, сформулированными в федеральных законах»⁷.

Именно такие правовые границы, рамки, черты, запреты мы охарактеризуем родовым понятием «*пределы государственного контроля и надзора в сфере образования*», являющимися достаточно разнообразными по своей природе и обладающими следующими характерными признаками.

1. *Комплексное нормативно-правовое регулирование*: пределы ГКИНВСО закрепляются совокупностью законодательных актов, к которым в первую очередь относятся Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁸ (в частности, ст. 15, посвященная ограничениям при проведении проверок), Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»⁹ (например, ст. 7, 93), и подзаконными нормативными правовыми

актами регионального и федерального уровней, в которых пределы ГКИНВСО главным образом установлены в административных регламентах по исполнению федерального государственного контроля качества образования и федерального государственного надзора в сфере образования.

2. Основными *целями названных пределов* являются ограничение административного усмотрения контрольно-надзорных органов и создание условий защиты прав подконтрольных и поднадзорных субъектов от незаконных действий таких органов¹⁰. К сожалению, сегодня имеют место различные нарушения: превышение сроков проведения проверок, проведение проверок, не согласованных с прокуратурой, и др.¹¹, что откладывает негативный отпечаток на объективность и качество реализуемой контрольно-надзорной деятельности.

3. *Субъектами, на которые распространяются пределы*, являются органы исполнительной власти, осуществляющие ГКИНВСО, обязанные соблюдать в своей деятельности предусмотренные действующим законодательством ограничения и запреты.

Следовательно, под *пределами государственного контроля и надзора в сфере образования* мы предлагаем понимать регламентированные нормами действующего федерального и регионального законодательства рамки, границы, запреты при организации и осуществлении такого контроля и надзора, имеющие целью создание условий для ограничения административного усмотрения контрольно-надзорных органов и защиты прав организаций, осуществляющих образовательную деятельность, от незаконных действий должностных лиц контрольно-надзорных органов.

Особенности описываемых пределов считаем возможным рассмотреть на примере федерального ГКИНВСО путем их разделения на *пределы построения системы ГКИНВСО* и *пределы функционирования ГКИНВСО*. Первые представляют собой такие рамки и

границы, которые возникают при планировании проведения документарных и выездных проверок, т. е. до момента непосредственного осуществления контрольно-надзорных мероприятий, важны при подготовке к проведению проверки. На наш взгляд, действующим законодательством об образовании предусматривается два вида описываемых пределов.

1. *Территориальные пределы* заключаются в законодательном закреплении перечня организаций, осуществляющих образовательную деятельность на определенной территории, в отношении которых органами исполнительной власти реализуется ГКИНВСО. Так, только к ведению Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзора) относится проведение проверок в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность вне территории Российской Федерации. Можно выделить два типа таких юридических лиц:

а) российские образовательные организации, которые расположены за пределами территории Российской Федерации (например, Ереванский филиал Российского государственного университета туризма и сервиса, филиал МГУ имени М. В. Ломоносова в г. Ташкенте), образовательные организации, созданные на основании международных договоров Российской Федерации, а также осуществляющие образовательную деятельность дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных организациях. Ярким примером последних являются так называемые заграничные школы – образовательные организации, созданные при посольствах Российской Федерации в зарубежных государствах и относящиеся к их структурным подразделениям: например, средняя общеобразовательная школа с углубленным изучением иностранного языка при Посольстве России во Франции, средняя общеобразовательная школа при Посольстве России в Аргентине,

средняя общеобразовательная школа с углубленным изучением иностранного языка при Постоянном представительстве Российской Федерации при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и др.;

б) иностранные образовательные организации, которые осуществляют образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации. Хотя практика открытия в России филиалов иностранных образовательных организаций не так развита, можно привести в пример Республику Казахстан, в которой создан Французский Университет Казахстан-Сорбонна Города Парижа¹².

2. По общему правилу контроль и надзор за образовательными организациями, организациями, осуществляющими обучение, и индивидуальными предпринимателями, которые находятся на соответствующей территории субъекта Российской Федерации, осуществляют региональные органы исполнительной власти. Однако из данного правила есть исключения, и поэтому тесно связанными с территориальными представляются *пределы реализации образовательных программ*, означающие, что к полномочиям Рособрнадзора относится также осуществление ГКИНСВО в отношении образовательных организаций, вне зависимости от их расположения на территории субъекта Российской Федерации, которые реализуют следующие образовательные программы.

А. *Высшего образования.* Институтом социологии РАН и Центром социального прогнозирования и маркетинга было подсчитано количество высших учебных заведений и сделан прогноз их количества до 2020 г. Так, на 2015/16 г. в Российской Федерации действовало 934 высших учебных заведения, из них в Центральном федеральном округе – 357, в Воронежской области – 18 образовательных организаций, в Белгородской области – 7 образовательных организаций. К 2020 г. планируется, что таких организаций по России останется 887, в Центральном федеральном

округе – 339, в Воронежской области – 17, в Белгородской области – 6 образовательных организаций¹³.

Стоит также отметить, что к полномочиям Рособrnадзора отнесено проведение проверок в отношении *любых* организаций высшего образования вне зависимости от их организационно-правовой формы и собственника. Например, к таким организациям помимо федеральных государственных образовательных организаций высшего профессионального образования относятся частные и некоммерческие образовательные организации, реализующие образовательные программы высшего образования (например, Автономная некоммерческая организация высшего образования «Институт социального образования», осуществляющая свою деятельность на территории Воронежской области), муниципальные образовательные организации, реализующие образовательные программы высшего образования (например, муниципальное образовательное автономное учреждение высшего образования «Воронежский институт экономики и социального управления»), а также государственные организации субъектов Российской Федерации, реализующие программы высшего образования (например, государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Челябинской области «Магнитогорская государственная консерватория (академия) имени М. И. Глинки»).

Б. *Образовательные программы среднего профессионального образования в сфере обороны, внутренних дел, безопасности, производства продукции по оборонному заказу, транспорта и связи, ядерной энергетики и наукоемкого производства в случае, если их реализуют федеральные государственные профессиональные образовательные организации*. Перечень специальностей по таким образовательным программам устанавливается Правительством Российской Федерации¹⁴, и он достаточно обширен: картография и геоинформатика, информационная безо-

пасность, аэрофотогеодезия и др. Стоит еще раз обратить внимание на то, что Рособrnадзор осуществляет ГКИНВСО только в отношении федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, которые реализуют такие образовательные программы.

Пределы функционирования относятся к активной фазе реализации контрольно-надзорных мероприятий Рособrnадзором, и главным образом, в данный вид включены ограничения при непосредственном проведении проверок. Можно выделить две большие группы таких пределов:

а) *временные пределы* касаются ограничений, имеющих отношение, во-первых, к *срокам осуществления контрольно-надзорной деятельности* (например, ст. 13 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) устанавливает срок проведения документарной и выездной проверок, который не может превышать двадцать рабочих дней), во-вторых, к *собственно времени осуществления контрольно-надзорной деятельности*. Так, ст. 18 Закона № 294-ФЗ закрепляется обязанность должностных лиц контрольно-надзорного органа проводить проверку только во время исполнения своих служебных обязанностей;

б) *запреты*, которые возникают в процессе осуществления контрольно-надзорных полномочий. Как замечает Т. А. Червякова, правовой запрет представляет собой многоаспектное явление¹⁵. Глубоко не вдаваясь в теоретическое содержание данного понятия, приведем лишь позицию одного из основных исследователей в данной сфере – профессора А. В. Малько, который в своей работе «Стимулы и ограничения в праве» отмечает, что запреты – это такие государственно-властные сдерживающие средства, которые под угрозой ответственности должны предотвращать возможные нежелательные проти-

воправные деяния, причиняющие вред как личным, так и общественным интересам¹⁶. В свою очередь, административно-правовые запреты, как верно формулирует их определение Ю. Н. Степченко, есть обусловленная социальной необходимостью форма и мера государственно-властного общественного влечения, которая предупреждает об опасности совершения неправомерных действий и имеет своей целью предотвратить нежелательные последствия в сфере управленческих отношений, которые могут причинить ущерб государственным, общественным или личным интересам¹⁷.

Основная группа запретов при осуществлении государственного контроля и надзора, в том числе в сфере образования, установлена в ст. 15 Закона № 294-ФЗ. Например, запрет осуществлять проверку при отсутствии руководителя организации, осуществляющей образовательную деятельность (ст. 15 Закона № 294-ФЗ); запрет на требование документов, не относящихся к предмету проверки. Есть запреты, которые, на наш взгляд, можно было и не включать в текст указанного нормативного правового акта. Так, полностью согласимся с позицией Е. Ф. Елфимовой и Д. В. Осинцева, которые не понимают, в чем заключается необходимость добавления запрета «проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, не опубликованными в установленном законодательством Российской Федерации порядке», когда ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации¹⁸ прямо предусмотрено, что законы подлежат официальному опубликованию, а неопубликованные законы не применяются¹⁹.

Значимость временных пределов и запретов определяется тем, что в ст. 20 Закона № 294-ФЗ, которая посвящена недействительности результатов проверки, проведенной с грубым нарушением требований законодательства, выделяются такие грубые нарушения, как нарушение срока уведомления о проведении проверки; нарушение сро-

ков и времени проведения плановых выездных проверок в отношении субъектов малого предпринимательства; требование документов, не относящихся к предмету проверки и др. Можно привести следующий пример из судебной практики с участием Рособrnаdзора, связанный с вопросами грубого нарушения требований Закона № 294-ФЗ в части соблюдения пределов при проведении проверок. НОУ ВПО «Таганрогский институт управления и экономики» обращался в Арбитражный суд города в Москвы с заявлением о признании недействительными результатов проверки, проведенной Рособrnаdзором. Заявитель считал, что указанной Службой был нарушен срок уведомления о проведении плановой проверки (в соответствии с Законом № 294-ФЗ уведомление осуществляется не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала проведения плановой проверки). И хотя в арбитражном суде было установлено, что Рособrnаdзором нарушен срок уведомления, заявителю в удовлетворении заявленных требований было отказано, так как был избран ненадлежащий способ защиты нарушенного права²⁰.

С нашей точки зрения, в целях совершенствования защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении в отношении осуществляемой ими деятельности (в том числе образовательной) контрольно-надзорных мероприятий необходимо расширить круг запретов, нарушение которых контрольно-надзорными органами будет вести к недействительности результатов проверки. Например, за нарушение запрета требовать от подвластных лиц представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных публичных органов и организаций (п. 8 ст. 15 Закона № 294-ФЗ) или нарушение запрета, установленного в п. 9 ст. 15 Закона «О защите прав...», редакция которого с 1 января 2017 г. закрепляет, что контрольно-надзорные органы не вправе требовать от юридическо-

го лица, индивидуального предпринимателя представления документов, информации до даты начала проведения проверки. То есть в п. 5 ч. 2 ст. 20 Закона № 294-ФЗ необходимо добавить следующие слова «пунктом 8 (в части требования представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций), пунктом 9 (в части требования представления документов, информации до даты начала проведения проверки)». Указанные меры будут способствовать большим темпам внедрения системы межведомственного

взаимодействия между различными публичными органами и организациями, а также повышению ответственности органов исполнительной власти и их должностных лиц за совершаемые ими действия при проведении проверок.

В итоге хотелось бы отметить, что пределы государственного контроля и надзора в сфере образования занимают одно из важнейших мест в области защиты организаций, осуществляющих образовательную деятельность, от незаконных действий (бездействия) должностных контрольно-надзорных органов, поэтому необходимо их дальнейшее тщательное изучение, а также совершенствование законодательства, закрепляющего указанные пределы.

¹ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М., 2006. С. 580.

² Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 1992. С. 11.

³ См.: Дерюгина Т. В. К вопросу о соотношении понятий «пределы содержания права» и «пределы осуществления права» // Философия права. 2009. № 3. С. 20–21.

⁴ См.: Долинская В. В. Субъективные права, их осуществление и защита // Законы России : опыт, анализ, практика. 2015. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Чит. по: Слепенкова О. А. К вопросу о соотношении принципов и пределов осуществления гражданских прав // Российский юридический журнал. 2009. № 4. С. 139.

⁶ См.: Чеговадзе Л. А. Свобода усмотрения при осуществлении субъективного гражданского права и ее пределы // Вестник Нижегород. ун-та имени Н. И. Лобачевского. Сер.: Право. 2002. № 1. С. 191.

⁷ Россинский Б. В. Правовые границы в деятельности государственных органов при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий // Модернизация экономики и общественное развитие : сб. докл. VIII Междунар. науч. конф. : в 3 кн. (Москва, 3–5 апреля 2007 г.). Кн. 3. М., 2007. С. 484.

⁸ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с изм. и доп. от 27.11.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 ; 2017. № 49. Ст. 7304.

⁹ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изм. и доп. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598 ; 2017. № 31 (ч. 1). Ст. 4765.

¹⁰ О проблемах административного усмотрения (дискреции) см. подробнее: Давыдов К. В. Законодательство об административных процедурах и дискреционные административные акты : проблемы теории и практики // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2015. № 2 (21). С. 113–129.

¹¹ См. подробнее: Зырянов С. М. Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 149–159. Автором справедливо все имеющиеся ошибки и нарушения классифицируются на ошибки; противоправные дей-

ствия; противоправное бездействие; дефекты предписаний об устранении нарушений, выявленных в ходе контрольно-надзорных мероприятий; дефекты актов о проверках (см.: Там же. С. 152).

¹² См.: Меморандум между Университетом Сорбонна Города Парижа (Французская Республика), с одной стороны, и Казахским Национальным Педагогическим Университетом имени Абая (Республика Казахстан) с другой стороны о создании Французского Университета Казахстан-Сорбонна Города Парижа. URL: http://sorbonne.kaznpu.kz/docs/memorandum_1.pdf

¹³ См.: Численность обучающихся, педагогического и профессорско-преподавательского персонала, число образовательных организаций Российской Федерации (прогноз до 2020 года и оценка тенденций до 2030 года). М., 2015. С. 186.

¹⁴ См.: Об утверждении перечня специальностей, по которым федеральными государственными профессиональными образовательными организациями реализуются образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства : постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2013 г. № 437 (с изм. и доп. от 26.10.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 22. Ст. 2820 ; 2016. № 44. Ст. 6145.

¹⁵ См.: Червякова Т. А. Понятие и элементы разрешительной системы // Административное право и процесс. 2011. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 95.

¹⁷ См.: Степченко Ю. Н. Запреты в административном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 8.

¹⁸ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹⁹ См.: Елфимова Е. В., Осинцев Д. В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции // Российский юридический журнал. 2015. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: Решение Арбитражного суда города Москвы от 18 июня 2015 г. по делу № А40-85934/2015. URL: <https://rospravosudie.com>

*Региональный центр обработки информации
единого государственного экзамена и
мониторинга качества образования «ИТЭК»*

Фролов Б. М., юристконсульт

*E-mail: frolobor@yandex.ru
Тел.: 8(473)267-60-22*

*Regional center of information processing
of the Unified State Exam and the education quality
monitoring «ITEK»*

Frolov B. M., Counsel

*E-mail: frolobor@yandex.ru
Tel.: 8(473)267-60-22*

УДК 342.25

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

ТРАНСФОРМАЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются основы взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления, закрепленные в российском законодательстве, а также изменение роли органов государственной власти субъектов Российской Федерации по отношению к органам местного самоуправления на разных этапах развития муниципальной власти в России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, органы государственной власти, органы местного самоуправления, направления взаимодействия, правовое регулирование, территориальные и организационные основы местного самоуправления, компетенция.

TRANSFORMATION OF RELATIONS BETWEEN STATE AND MUNICIPAL AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

This article covers the basics of the relationship between state authorities and local self-government, enshrined in the Russian legislation and the changing role of the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation in relation to the local authorities at different stages of development of municipal government in Russia.

Key words: local self-government, bodies of state power, bodies of local self-government, areas of cooperation, legal regulation, the territorial and institutional framework of local government competence.

Поступила в редакцию 21 декабря 2017 г.

Взаимодействие органов публичной власти различных территориальных уровней является необходимым условием успешности и эффективности публично-властной деятельности в государстве. В федеративных государствах необходимо говорить о двух аспектах этих взаимоотношений: федеральных и региональных органов государственной власти между собой, с одной стороны, и органов государственной власти и органов местного

самоуправления, с другой стороны. В рамках данной статьи остановимся на некоторых направлениях взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с учетом особенностей федерального и регионального уровней государственного воздействия на организацию и осуществление местного самоуправления, а также на изменении роли федеральных и региональных органов государственной власти во взаимоотношениях с местным самоуправлением на разных этапах его развития.

© Бялкина Т. М., 2018

Пределы нормативно-правового, исполнительно-распорядительного и контрольного воздействия представителей государственной власти на муниципальную определяют, конечно, федеральные органы государственной власти, исходя из концептуальных положений Конституции РФ.

Самым важным направлением деятельности органов государственной власти по отношению к местному самоуправлению является **правовое регулирование** данной сферы публичной власти, создание надлежащей правовой основы функционирования местного самоуправления.

После принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. в Российской Федерации последовательно сменили друг друга два федеральных закона – 1995 и 2003 гг., с одинаковым названием «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Эти основополагающие для местного самоуправления нормативные правовые акты совершенно по-разному определяли возможности федерального и регионального воздействия на муниципальный уровень власти, в том числе и в части осуществления правового регулирования отношений в сфере местного самоуправления, несмотря на неизменность конституционных норм о местном самоуправлении. Подобная «пластичность» Конституции РФ в части правового регулирования местного самоуправления объясняется не вполне четкой редакцией п. «н» ч. 1 ст. 72. В нем сказано, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится **«установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления»**. То, что эта норма позволяет предположить шесть вариантов прочтения, еще 1999 г. отмечал А. А. Замотаев, детально проанализировавший эту ситуацию².

Учитывая актуальность данной проблематики и в настоящее время, считаем целесообразным напомнить варианты толкова-

ния данной нормы Конституции РФ, которые были предложены А. В. Замотаевым.

Первый вариант. *Установление общих принципов организации единой системы органов власти, включающей как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления.* Однако этот вариант толкования данной нормы противоречит иным конституционным положениям о местном самоуправлении, и прежде всего ст. 12 Конституции, установившей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Второй вариант. *Установление общих принципов организации системы, элементами которой являются органы государственной власти и местное самоуправление в целом.* Таким образом толковать данную норму также нельзя, поскольку в этом случае в систему в качестве ее элементов будут включены разнопорядковые величины – органы власти (государственной) и местное самоуправление как форма народовластия (со всеми субъектами, в том числе населением).

Третий вариант. *Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и установление общих принципов организации системы местного самоуправления.*

Четвертый вариант. *Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления.*

Эти варианты прочтения данной нормы недопустимы потому, что в таком случае в Конституции слово «система» должно было использоваться не в единственном, а во множественном числе, поскольку речь идет о двух системах органов публичной власти.

Пятый вариант. *Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и установление общих принципов местного самоуправления.*

Подобная трактовка данной нормы означала бы, что нормы федеральных законов не

должны выходить за пределы общих принципов местного самоуправления, все остальные вопросы должны быть предметом регулирования субъектов РФ согласно ч. 2 и 6 ст. 76 Конституции РФ. Однако уже в самой Конституции РФ содержится глава 8, регулирующая отдельные вопросы организации местного самоуправления, которые нельзя назвать принципами (формы осуществления населением местного самоуправления, порядок передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий и др.). Следовательно, и федеральные законы могут содержать более детальные нормы о местном самоуправлении, чем только его общие принципы.

Шестой вариант. *Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и установление общих принципов организации местного самоуправления.*

По мнению А. А. Замотаева, именно данное прочтение конституционного положения лишено недостатков предыдущих вариантов и согласуется с иными нормами Конституции РФ. Именно данный вариант был избран законодателями в качестве названия основного федерального закона о местном самоуправлении. Это обстоятельство позволило ему сделать вывод о том, что предметами федерального законодательного регулирования в области местного самоуправления являются:

- установление общефедеральных принципов организации местного самоуправления;
- установление федеральных государственных гарантий местного самоуправления;
- установление ограничений прав граждан на осуществление местного самоуправления в пределах, обусловленных целями, указанными в ст. 55 Конституции РФ.

Таким образом, на федеральном уровне должны быть установлены основополагающие положения о местном самоуправлении, а конкретная правовая регламентация отдельных вопросов, аспектов организации

и деятельности данного института публичной власти является предметом ведения субъектов Российской Федерации.

Данный вариант разграничения законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере местного самоуправления в большей степени был реализован в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), предоставившим субъектам Российской Федерации весьма широкие возможности правового регулирования организации местного самоуправления на своих территориях. Данный подход также соответствовал сложившейся мировой практике, при которой в большинстве федеративных государств задачи по детальной правовой регламентации деятельности местной власти относятся к компетенции субъектов федерации (например, в США муниципалитеты являются креатурой штатов). На основе Федерального закона № 154-ФЗ в субъектах Российской Федерации принимались как общие законы о местном самоуправлении, в комплексе регулирующие все основные институты и направления деятельности муниципальной власти, так и иные законы, посвященные ее отдельным аспектам. В некоторых регионах количество законов, посвященных местному самоуправлению, исчислялось несколькими десятками.

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно выстраивали свое взаимодействие с органами местного самоуправления на своей территории, определяя варианты территориальной организации муниципальной власти, компетенции, вопросы организации и проведения выборов и т. д. Однако практика реализации Федерального закона № 154-ФЗ в России в условиях 1990-х гг. породила множество негативных моментов, в том числе связанных и с нарушением прав граждан на осуществление местного само-

управления. Многие субъекты Российской Федерации и их руководители, вышедшие из централизованной системы советского государственного управления, не могли понять и принять существование на местах органов власти, напрямую им не подчиняющихся³. С другой стороны, руководители многих органов местного самоуправления, вышедшие из той же системы, восприняли предоставленную им самостоятельность как свободу от любых ограничений, возможность безнаказанного злоупотребления своими полномочиями, превратив местное самоуправление, по сути, в самоуправство. Нередкими были конфликты между высшими должностными лицами субъектов РФ и главами крупных муниципальных образований, прежде всего, городами – административными центрами регионов, что отрицательно влияло на решение их экономических и социальных проблем.

Большим недостатком Федерального закона № 154-ФЗ было то, что он, по сути, не регулировал вопросы компетенции местного самоуправления, ограничившись лишь перечислением в одной статье вопросов местного значения, относящихся ко всем типам муниципальных образований. Нормы о полномочиях органов местного самоуправления закреплялись в иных федеральных законах, что нередко порождало коллизии, неясности в их толковании, и как следствие, вызывало множество проблем в правоприменительной практике. К началу 2000-х гг. все эти обстоятельства сделали актуальным вопрос о необходимости изменения подходов к правовому регулированию местного самоуправления, соотношению полномочий Российской Федерации и ее субъектов в данной сфере, в результате чего был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Данный закон уже по-иному разграничивает полномочия федеральных органов госу-

дарственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления. Так, в соответствии со ст. 5 к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых настоящим Федеральным законом;

- правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Статья 6 предусматривает, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

- правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Таким образом, пределы правового регулирования местного самоуправления со стороны субъектов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами. Законы субъектов РФ по вопросам местного самоуправления принимаются только в случаях, если об этом прямо говорится либо в Федеральном законе № 131-ФЗ, либо в другом федеральном законе. Поэтому после вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ количество региональных законов о местном самоуправлении существенно сократилось, нормативные правовые акты общего характера были заменены на законы, регулирующие отдельные вопросы организации и деятельности местного самоуправления в случаях, предусмотренных федеральным законодательством (законы субъектов РФ о муниципальной службе, о местных референдумах, о муниципальных выборах и др.).

Однако в последние годы, особенно после внесения изменений и дополнений в Фе-

деральный закон № 131-ФЗ в мае 2014 г. и в феврале 2015 г.⁴, сложилась устойчивая тенденция повышения роли, расширения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношениях с органами местного самоуправления, увеличения степени влияния и значимости их решений по таким важнейшим вопросам организации и деятельности местного самоуправления, как территориальные основы, определение структуры и формирование органов местного самоуправления, осуществление их компетенции.

В вопросах **территориальной организации местного самоуправления** увеличение роли субъектов Федерации выразилось в том, что они получили право самостоятельно преобразовывать городские округа в городские округа с внутригородским делением. Мнение населения при этом лишь учитывается, а об органах местного самоуправления в этом случае не упоминается вообще (ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ). Статья 16.2 данного закона закрепляет перечень вопросов местного значения внутригородского района городского округа с внутригородским делением, устанавливая при этом, что именно законами субъектов РФ возможно:

- закрепление за внутригородскими районами иных вопросов из числа установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом вопросов местного значения городских округов;

- разграничение полномочий по решению установленных ч. 1 и в соответствии с ч. 2 ст. 16.2 вопросов местного значения внутригородских районов между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов;

- определение состава муниципального имущества внутригородских районов в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленным для внутригородских районов Федеральным законом № 131-ФЗ и законами субъектов Российской Федерации;

– определение источников доходов местных бюджетов внутригородских районов.

Тем не менее, несмотря на столь очевидные возможности прямого руководства со стороны органов государственной власти субъектов РФ организацией и деятельностью органов местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением, подобный вариант организации муниципальной власти в крупных городах был закреплен только в трех регионах. Городскими округами с внутригородским делением являются Челябинск, Махачкала и Самара.

Несмотря на то, что в соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ **структура органов местного самоуправления** определяется населением самостоятельно, новая редакция ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (прежняя редакция закрепляла это право за самими муниципальными образованиями). Это означает, что именно субъекты РФ определяют вид избирательной системы, применяемой на муниципальных выборах в тех или иных муниципальных образованиях, способ избрания главы муниципального образования и то, какой конкретно орган местного самоуправления он будет возглавлять, а также иные вопросы, связанные с организацией муниципальной власти. Квота в 50 процентов членов конкурсной комиссии, назначаемых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при проведении конкурсного отбора претендентов на должность главы муниципального образования, главы местной администрации в муни-

ципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения фактически означает решающую роль органов исполнительной власти субъектов РФ в процессе замещения данных руководящих должностей в самых крупных муниципальных образованиях России (ч. 2.1 ст. 36, ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Кроме того, законами субъектов РФ могут быть установлены учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации и условия контракта для главы местной администрации данных муниципальных образований в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 3–5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Увеличение возможностей влияния органов государственной власти субъектов РФ на местное самоуправление коснулось и вопросов их **компетенции**. Сотрудничество и взаимодействие органов публичной власти всех уровней в решении вопросов, отнесенных к их предметам ведения, существовало всегда, и это является важнейшим условием эффективности их деятельности. Весьма немного имеется сфер (областей) общественных отношений, которые бы целиком и полностью относились к компетенции федеральных органов государственной власти либо органов государственной власти субъектов Российской Федерации, либо органов местного само-

управления. Конституция РФ, закрепляя исключительные предметы ведения Российской Федерации (ст. 71) и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72), допускает, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам (ст. 78).

Конституция РФ де-юре не предусматривает возможности существования предметов совместного ведения местного самоуправления и государственной власти, устанавливая, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130). Тем не менее в ст. 132 Конституции РФ предусмотрено, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. В этом случае, осуществляя делегированные государственные полномочия, органы местного самоуправления де-факто начинают участвовать в решении вопросов государственного значения, что означает возможность существования предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Кроме того, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ говорится о возможности осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75). Если прежде, до 2014 г., речь шла лишь о временном характере участия органов государственной власти в осуществлении компетен-

ции местного самоуправления, то с введением в ст. 17 новой ч. 1.2 о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти можно уже говорить о неопределенно долгом участии органов государственной власти субъектов РФ в решении вопросов местного значения.

В связи с этим становится особенно актуальным вопрос о пределах легитимности отнесения полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения к компетенции органов государственной власти субъектов РФ, о необходимости уточнения правовой дефиниции «вопросы местного значения», поскольку в современном российском законодательстве термины «вопросы местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления» очень часто используются как синонимы. В этих условиях приходится говорить о фактическом отнесении к компетенции органов государственной власти субъектов РФ не только полномочий, но и вопросов местного значения, что является прямым нарушением ст. 130 Конституции РФ, предусматривающей, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Итак, расширение возможностей органов государственной власти субъектов РФ во взаимоотношениях с органами местного самоуправления, естественное для федеративных государств, в современной Российской Федерации приводит к фактическому «встраиванию» местного самоуправления в систему государственной власти и тем самым подчинению органов местного самоуправления органам государственной власти. Закрепляя в нормативных правовых актах преференции субъектов РФ по отношению к органам муниципальной власти, законодатель не озаботился должным образом о необходимости конкретизации и надлежащего обеспечения конституционных гарантий самостоятель-

ности местного самоуправления. По сути, в настоящее время осуществляется переход к первому варианту толкования п. «н» ч. 1

ст. 72 Конституции РФ, об изъятиях и противоречиях которого предупреждал в свое время А. А. Замотаев.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506 ; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: Замотаев А. А. Местное самоуправление : основные понятия и термины. М., 1999. С. 4–6.

³ Ярким примером такой практики стало так называемое «Курское дело», рассмотренное Конституционным Судом РФ в 2000 г. См.: О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области : постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. ; от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

⁴ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770 ; О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 886.

Воронежский государственный университет

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

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

Voronezh State University

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

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

Д. В. Соломаха

Администрация городского округа город Воронеж

**МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК СПОСОБ
РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

В статье проанализированы вопросы, связанные с организацией межмуниципального сотрудничества. Выявлена однородность вопросов местного значения, закрепленных за различными видами муниципальных образований. Дано предложение о межмуниципальном партнерстве при решении вопросов местного значения в сфере сельского хозяйства и развития малого и среднего бизнеса.

К л ю ч е в ы е с л о в а: межмуниципальное сотрудничество, хозяйственная кооперация, вопросы местного значения.

**INTER-MUNICIPAL COOPERATION AS A WAY
OF SOLVING ISSUES OF LOCAL IMPORTANCE**

The article analyzes the issues related to the organization of inter-municipal cooperation. The revealed homogeneity of issues of local importance assigned to different types of municipalities. The proposal on inter-municipal partnership in addressing issues of local importance in the field of agriculture and development of small and medium-sized businesses.

К е у w o r d s: inter-municipal cooperation, economic cooperation, issues of local importance.

Поступила в редакцию 6 декабря 2017 г.

Современная экономическая ситуация требует от местного самоуправления оптимизации правовых и финансовых механизмов, способствующих обеспечению самостоятельного решения вопросов, закрепленных за органами публичной власти муниципальных образований, а также формирования устойчивой экономической базы местных сообществ. Одним из способов удовлетворения социальных потребностей населения муниципальных образований и создания экономической основы местного самоуправления является межмуниципальное сотрудничество.

Основы межмуниципального сотрудничества заложены Федеральным законом от

6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹, который прямо указывает, что для организации взаимодействия органов местного самоуправления в субъектах РФ создаются советы муниципальных образований. Данные организации создаются в форме ассоциаций и являются некоммерческими организациями, их цель – защита общих интересов муниципальных образований. Реализуя данные положения федерального закона, в субъектах РФ созданы ассоциации муниципальных образований². Анализ уставных документов показал, что основными задачами данных объединений являются содействие развитию местного самоуправления, организация взаимодействия муниципальных образований, развитие межмуниципального

© Соломаха Д. В., 2018

сотрудничества и т. д.³ Основными направлениями межмуниципального сотрудничества являются формирование объединенных пожарных дружин, организация транспортного обслуживания населения, сотрудничество в коммунальной сфере.

Федеральным законом установлено, что для совместного решения вопросов местного значения, требующих совместного финансирования, по решению представительного органа местного самоуправления могут создаваться межмуниципальные организации и хозяйственные общества, выступающие в качестве самостоятельных юридических лиц.

При этом, как справедливо указывают Ю. М. Алпатов⁴, Р. В. Бабун⁵, большой интерес для развития местного самоуправления представляет хозяйственная кооперация, целью которой является достижение общих целей посредством консолидации ресурсов заинтересованных сторон. О положительном эффекте межмуниципального хозяйственного сотрудничества говорит М. Ю. Джамалудинова⁶.

О необходимости развития различных форм межмуниципального сотрудничества в своей работе говорит профессор А. Н. Костюков: «...это одно из условий динамичного социально-экономического развития муниципалитетов. В этой связи необходимо активно развивать хозяйственные формы межмуниципального сотрудничества, заключать межмуниципальные соглашения по социальным и экономическим вопросам»⁷. На возможность договорной модели межмуниципального сотрудничества указывает О. И. Баженова⁸.

Ограниченность бюджетов муниципальных образований требует поиска комплексных форм взаимодействия муниципальных образований между собой, а также с частным бизнесом для решения вопросов местного значения и создания условий для повышения уровня жителей муниципальных образований. Для достижения положительного эффекта необходима разработка новых механизмов, позволяющих объединить публичные и частные интересы.

Примером взаимодействия органов публичной власти и бизнеса может стать решение однородных вопросов местного значения, закрепленных за различными видами муниципальных образований. Одним из таких вопросов является развитие сельского хозяйства и малого и среднего бизнеса (п. 28 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 15, п. 33 ч. 1 ст. 16, п. 11 ст. 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Обеспечивая взаимосвязь элементов двухуровневой модели местного самоуправления, характерной для взаимоотношений между муниципальным районом и городскими и сельскими поселениями, расположенными в его границах, законодатель соответствующим образом сформулировал и закрепил вопросы местного значения. Так, для сельских поселений, представляющих первый уровень данной модели, свойственно осуществление сельскохозяйственной деятельности, и именно по этой причине законодатель определяет как вопрос местного значения для муниципальных образований данного вида **содействие в развитии сельскохозяйственного производства**. Для муниципальных образований второго уровня (муниципальный район) данный вопрос местного значения сформулирован как **создание условий для развития сельского хозяйства**.

Для городских округов не свойственно самостоятельное ведение сельского хозяйства, и именно по этой причине за данными муниципальными образованиями в качестве вопроса местного значения закреплена обязанность по **созданию условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия**.

Рассматривая вопросы местного значения различных видов муниципальных образований в сфере сельского хозяйства во взаимосвязи между собой, представляется целесообразным объединить их усилия и ресурсы для решения данной (однородной) группы вопросов. Основой для такого объединения

может являться заключение межмуниципального договора о сотрудничестве, предметом которого будет являться совместная деятельность по решению вопросов местного значения в сфере сельского хозяйства.

Совместная деятельность муниципальных образований в данной сфере позволит, с одной стороны, решить ряд проблем со-

циального характера, таких как занятость населения, поддержка сельхозпроизводителей, формирование рынка сбыта продукции местных производителей, а с другой стороны, позволит обеспечить получение дополнительных налоговых и неналоговых доходов в бюджеты муниципальных образований.

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

² «В настоящее время в 81 субъекте Российской Федерации созданы советы муниципальных образований, которые объединяют 21 074 муниципальных образований (87,4 % от общего количества муниципальных образований в Российской Федерации)». URL: <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-organizatsii-mezhregionalnogo-i-mezhmunitsipalnogo>

³ Устав Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/933008645>; Устав «Ассоциация муниципальных образований Иркутской области». URL: <http://amoio.ru/about/ustav/ustav/>; Устав ассоциации «Совет муниципальных образований республики Адыгея». URL: <http://pandia.ru/text/77/332/478.php>

⁴ Алпатов Ю. М. Юридическая природа и механизм межмуниципального сотрудничества городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Бабун Р. В. Проблемы межмуниципального сотрудничества // Городское управление. 2015. № 6. С. 63–70.

⁶ Джамалудинова М. Ю. Правовые основы межмуниципального сотрудничества на современном этапе. URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2017/Jamaludinova.pdf>

⁷ См.: Костюков А. Н. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58–63.

⁸ См. Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах : состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 54–66.

Администрация городского округа город Воронеж

Соломаха Д. В., кандидат юридических наук,
заместитель руководителя управления жилищных
отношений

Тел.: 8-904-211-23-54

Administration of City District the City of Voronezh

Solomaha D. V., Candidate of Legal Sciences,
Deputy Head of Management of Housing
Relations

Tel.: 8-904-211-23-54

ПРАВО ГРАЖДАН НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

В статье рассматриваются политико-правовые вопросы понимания сущности конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления и различные аспекты его практической реализации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: государство, местное самоуправление, права граждан.

THE RIGHT OF CITIZENS TO LOCAL SELF-GOVERNMENT: PROBLEMS OF UNDERSTANDING AND IMPLEMENTATION

The article examines the political and legal issues of understanding the essence of the constitutional right of citizens to implement local self-government and various aspects of its practical implementation.

К e y w o r d s: state, local self-government, citizens' rights.

Поступила в редакцию 15 сентября 2017 г.

Для начала рассмотрим, о каком конкретном праве граждан в сфере местного самоуправления может идти речь и, что особенно важно, является ли оно правом граждан вообще.

Важной особенностью исследования данного понятия является отсутствие в Конституции РФ¹ четкого определения местного самоуправления, кроме того, что оно является формой народовластия и основой конституционного строя. В ст. 130 Конституции местное самоуправление уполномочивается обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, а также устанавливаются формы его прямого и представительного осуществления. Исходя из данных конституционных норм уже в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»² закреплено известное определение местного самоуправления, которое, однако, не уста-

навливает его как право граждан – это форма осуществления **народом своей власти**, путем **самостоятельного и под свою ответственность** решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения **исходя из интересов населения** с учетом **исторических и иных местных традиций**, но в разрешенных государством законодательных пределах.

Об этом прямо писал Н. В. Витрук в особом мнении судьи в связи с постановлением Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: «Конституция Российской Федерации **не закрепляет право граждан на местное самоуправление** в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина». Конституция РФ весьма осторожно формулирует право населения в сфере местного самоуправления в статьях, непосредственно посвященных местному само-

© Таболин В. В., 2018

управлению (ч. 2 ст. 130, ст. 131). В них говорится о **праве на осуществление местного самоуправления**. Это подтверждает, что источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция РФ и закон, а не соглашение и воля населения, которое имеет **право лишь участвовать в осуществлении местного самоуправления**³.

С такой формулировкой согласна Е. С. Шургина, в своей работе⁴ она последовательно проанализировала характеристики права на осуществление местного самоуправления как отдельные правомочия, отнесенные к этому комплексному праву, и формы, в которых может осуществляться право на местное самоуправление, может ли данное право быть ограничено, кто является субъектом его осуществления, раскрывает его содержание как совокупность индивидуальных и коллективных прав.

О. И. Баженова⁵ и А. А. Захаров исследуют **конституционное право местного сообщества на самоуправление**, подчеркивая тем самым «коллективный» публичный характер права на местное самоуправление. В частности, А. А. Захаров, комментируя позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П⁶ пишет, что впервые была выражена правовая позиция, согласно которой «конституционные нормы не исключают защиту средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления...», и население не вправе отказаться от своего конституционного коллективного права на осуществление местного самоуправления, а государство обязано обеспечивать реализацию данного права⁷.

А. В. Битоков, рассматривая содержание этого права, уходит от понятия местного самоуправления и предлагает более конкретную его формулировку: «...предоставленное конституционными нормами и действующим

законодательством **право гражданина на самостоятельное решение вопросов местного значения** с использованием предусмотренных законодательством и актами местного самоуправления форм своего участия в публичной деятельности, включающее требование предоставления такого права и возможности его реализации в пределах муниципального образования»⁸.

Конституционный Суд РФ еще в постановлении от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 года)» говорит о «таких закрепленных Конституцией Российской Федерации правах, как право народа на **осуществление своей власти через органы местного самоуправления (ч. 3 ст. 3)**, право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32), **право осуществлять местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления (ч. 2 ст. 130)**»⁹.

Известный ученый В. И. Васильев полагает, что «права на самоуправление как субъективного права не существует... В отличие от него право на осуществление местного самоуправления является субъективным правом, содержание которого не связано с учреждением или упразднением местного самоуправления как такового»¹⁰.

Исходя из приведенного анализа, можно сделать вывод о принципиальном отличии понятий «права на местное самоуправление» и «права на осуществление местного самоуправления». По нашему мнению, это объясняется различной правовой природой «самоуправления» вообще и «местного самоуправления» в частности. Самоуправление в общем смысле – это совпадение субъекта и объекта управления. Основной его смысл – в способности человека, коллектива и общества самостоятельно добиваться своих це-

лей в реализации своих интересов при отсутствии или существенном ограничении внешнего управляющего воздействия. Природа самоуправления выражается в 3 ключевых принципах: *самостоятельность, ответственность, ограниченность компетенции.*

В отличие от этого, местное самоуправление представляет собой триединство таких основополагающих признаков, как *территория, население и власть.* В ст. 3 Европейской Хартии местного самоуправления¹¹ под **местным самоуправлением** понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Установив таким образом наличие у населения права на осуществление местного самоуправления, мы можем задать естественный вопрос: если это право, то почему у населения нет возможности этим правом не воспользоваться, т. е. «передать» его законным способом государству? Правоустанавливающие нормы носят диспозитивный характер, т. е. предоставляют субъекту право выбора в реализации данной нормы. При этом Конституция РФ обязывает государство обеспечить реализацию прав граждан, т. е. местное самоуправление как форма народовластия и одна из основ конституционного строя должно быть на всей территории РФ, но формально население может в его осуществлении не участвовать.

Такой подход можно было бы признать корректным, если бы не две основные формы народовластия – выборы и референдумы, где население является главным и единственным субъектом наделяния властными полномочиями органов власти всех уровней власти и принятия решения по важнейшим государственным и муниципальным вопросам (например, принятие Конституции РФ, изменение федеративного устройства, формирование муниципальных органов и др.). И конечно же, норма ст. 12 Конституции РФ

о невхождении органов местного самоуправления в систему государственных органов не позволяет населению «уклониться» от реализации своего права на осуществление местного самоуправления.

Но если население не может отказаться от осуществления местного самоуправления, то можно его рассматривать не как право, а как некую «мягкую» **конституционную обязанность населения жить в муниципальных образованиях, под управлением определенного законодательством вида органов местного самоуправления, обладающих установленным перечнем полномочий по вопросам местного значения и независимо от того, есть необходимые и достаточные для этого социально-экономические условия или нет.**

Более того, государство «не очень хочет» реализовывать это право в полном конституционном объеме – отсутствуют реально действующие механизмы его реализации:

- самостоятельность населения в принятии решений все более утрачивается;
- ответственность населения и органов местного самоуправления перед ним отсутствует или имеет рудиментарную форму;
- нет сбалансированного и достаточного бюджета для выполнения даже весьма малого (в связи с продолжающимся огосударствлением полномочий местного самоуправления) круга вопросов местного значения;
- отсутствует правовая процедура определения подлинных интересов большинства населения и соответствия им принятых решений;
- исторические и местные традиции в основном реализуются в виде ежегодных праздничных мероприятий, которые часто носят общегосударственный или региональный характер, а местные мероприятия, связанные с историко-культурными и национально-этническими традициями никак не связаны с деятельностью органов власти.

Другая проблема заключается в том, что Конституция РФ определяет территориаль-

ные основы местного самоуправления как городские и сельские поселения и иные территории, а Федеральный закон № 131-ФЗ существенно усложняет эту систему, что фактически лишает граждан права на осуществление местного самоуправления. Примером служат последние изменения в данный закон, связанные с преобразованиями муниципальных районов в городские округа, и состояние местного самоуправления в крупных городах с миллионным (и более) населением.

Соответствует ли оно своей сущности и правовой природе? Может быть, в данном случае навязывание местного самоуправления на таких территориях просто дискредитирует его и фактически лишает жителей права самостоятельно решать хотя бы какую-то часть вопросов обеспечения своей жизнедеятельности. Характерными примерами являются наши крупнейшие мегаполисы – Москва и Санкт-Петербург, где местное самоуправление как основа государственного строя, форма народовластия и самый эффективный элемент гражданского общества практически деградировало. Более того, система организации местного самоуправления в угоду никому не понятному по содержанию, но широко применяемому в законах принципу «единства городского хозяйства», находится под постоянным административным прессом и не позволяет формировать сколько-нибудь самостоятельные и подконтрольные населению органы местной власти и управления.

Необходимо также обратить внимание на живучесть некоторых шаблонов в отношении государственных чиновников разного уровня к местному самоуправлению и непосредственному участию населения в его осуществлении. Вот некоторые из них:

- население еще не готово к осуществлению местного самоуправления;
- не непосредственное участие, а вовлечение граждан в решение вопросов местного значения;
- органы местного самоуправления не могут осуществлять неэффективно свои пол-

номочия без контроля и вмешательства государства¹²;

- на местном уровне процветает коррупция, и им нельзя доверять деньги¹³;
- нельзя нарушать единство городского хозяйства, иначе все рухнет, и др.

Преодолеть эти старые и новые «болячки» можно, возрождая конституционные принципы народного самоуправления на региональном и местном уровне, формируя единую общность целей и задач. Рассмотрим эти принципы в свете такого подхода.

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина должны определять всю деятельность законодательной и исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления (ст. 18 Конституции РФ). Причем их консолидированная деятельность давала бы гораздо больше положительных результатов, чем разрозненное функционирование отдельных элементов защиты прав и свобод.

Законность в организации и деятельности местного самоуправления определяется, на наш взгляд, не только качеством работы правоохранительных органов, а прежде всего «внутренней» нетерпимостью различных органов государственной и муниципальной власти к нарушению законов и развитой системой общественного контроля и гласности.

Самостоятельность решения населением вопросов регионального и местного значения. Данный принцип предлагает максимально использовать формы непосредственного принятия решений населением по вопросам, затрагивающим их интересы. Проблемой реализации этого принципа будет излишне сложная и затратная законодательная процедура принятия таких решений. Выход только один – искать пути изменения действующего законодательства, и прежде всего на региональном уровне, с целью упрощения процедур.

Организационная обособленность местного самоуправления при активном взаи-

модействии с органами государственной власти субъекта РФ в осуществлении общих задач и функций. Региональные и муниципальные власти, являясь властью публичной, обязаны взаимодействовать друг с другом, с различными общественными объединениями, формальными и неформальными группами граждан и отдельными гражданами, выражающими желание участвовать в формулировании и осуществлении общих задач. Результатом такой совместной деятельности могла бы стать неформализованная и активная региональная политическая система общества.

Обеспечение деятельности местного самоуправления необходимыми материально-финансовыми ресурсами. Один из самых трудно осуществляемых принципов в условиях, когда многие регионы России являются дотационными. На наш взгляд, сложившаяся система межбюджетных отношений страдает одним серьезным недостатком – ни тот, кто формирует бюджет, ни тот, кто исполняет его, не задумываются о том, что это «народные деньги», а значит, и не чувствует ответственности перед людьми. Более того, наличие формальных процедур информирования населения и проведения публичных слушаний по бюджетам не создают реальных механизмов общественного контроля за бюджетным процессом.

В связи с этой и рядом других причин принцип **ответственности органов и должностных лиц регионального уровня и местного самоуправления перед населением** остается в настоящее время весьма актуальным. В законодательстве с трудом возрождаются такие формы прямой ответственности, как отзыв высшего должностного лица региона, руководителя муниципального образо-

вания или депутата, но они должны распространяться на все уровни выборных органов и обеспечиваться реальными механизмами их применения.

В заключение хочется подчеркнуть важность непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления с точки зрения реализации его гражданско-го права и конституционной обязанности, без которой социально-политическая индифферентность отдельных граждан и общества в целом становится благодатной почвой для различных ортодоксальных и экстремистских идей, разрушающих единство общества и государства.

Современное понимание сущности местного самоуправления связано с правом граждан, местного сообщества на самостоятельное заведывание местными делами и их деятельностью по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. Многообразие представлений о местном самоуправлении как одной из разновидностей социального управления, института гражданского общества, элемента политической системы общества и института организации и предоставления муниципальных услуг, по нашему мнению, существенно расширяет правовое содержание права граждан на осуществление местного самоуправления в соответствующих областях, т. е. граждане и их коллективы реализуют не только правомочия по вопросам местного значения, а могут использовать практически весь набор конституционных прав и свобод (гражданских, политических, социальных, экономических и др.) для их реализации через местное самоуправление, что и определяет его как основу конституционного строя и форму народовластия.

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

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп. от 10.08.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 1997. № 1.

⁴ См.: Шугрина Е. С. Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 131–146.

⁵ См.: Баженова О. И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 7. С. 31–35.

⁶ По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева»: постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

⁷ См.: Захаров А. А. Пределы ограничений права местных сообществ на самоуправление // Российский юридический журнал. 2010. № 1 (70). С. 179–184.

⁸ Битоков А. В. К вопросу о понятии и содержании конституционного права на осуществление местного самоуправления // Современное право. 2007. № 8-1. С. 32–34.

⁹ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 22.04.1996): постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23. Ст. 2811.

¹⁰ Васильев В. И. Право граждан на осуществление местного самоуправления // Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005. С. 81.

¹¹ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

¹² См.: Бялкина Т. М. О новых тенденциях правовой регламентации института компетенции местного самоуправления // Конституционализм и государствоведение. 2017. № 1 (9). С. 67–75.

¹³ См.: Васильев В. И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4 (184). С. 5–17.

Государственный университет управления

Таболин В. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры публичного права и правового
обеспечения управления

E-mail: tabolin@mail.ru
Тел.: 8-985-920-79-37

State University of Management

Tabolin V. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Public Law and Legal
Support Department

E-mail: tabolin@mail.ru
Tel.: 8-985-920-79-37

Т. П. Шпортова

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ГАРАНТИРОВАННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматривается конституционный принцип гарантированности местного самоуправления в Российской Федерации. Автор анализирует основные аспекты указанного принципа.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, принцип гарантированности, экономическая и финансовая самостоятельность, избирательный процесс, муниципальный служащий.

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF WARRANTY LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article discusses the constitutional principle of warranty of local self-government in the Russian Federation. The author analyzes the main aspects of the principle.

К е у в о р д s: local self-government, the principle of security, economic and financial independence, electoral process, municipal official.

Поступила в редакцию 22 декабря 2017 г.

В преамбуле Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) указано: «Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления».

В научной литературе понятием «принцип» охватывается не только основное, исходное положение какой-либо теории, учения, но и руководящая идея или основное правило деятельности, основа устройства или действия различных систем, в том числе и общественных, социальных². Такое толкование понятия «принцип» соответствует

его общепризнанному значению и широко используется в теории государства и права, в конституционном, муниципальном праве и других юридических науках.

Вышеуказанные принципы обеспечиваются посредством закрепления в Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ)³ основ местного самоуправления, реализуются при исполнении Федерального закона № 131-ФЗ, а также ряда других федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

К конституционным положениям о местном самоуправлении относится принцип его гарантированности. Согласно ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

© Шпортова Т. П., 2018

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия) понимает под местным самоуправлением «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»⁴.

На данный момент специальная норма, содержащая легальное определение понятия «гарантирование», отсутствует, тем более законодательно не конкретизирован «принцип гарантированности».

Термин «гарантирование» в юриспруденции имеет нескольких смысловых значений: по отношению к отдельным гарантиям выступает как цель, как процесс, как результат. В первом и последнем случаях «гарантированность» служит исходным и конечным пунктом процесса гарантирования, всей деятельности по гарантированию. В целях достижения высоких результатов гарантирования важно объективно определить имеющийся уровень гарантированности и обозначить прошлые результаты.

Гарантированность местного самоуправления в Российской Федерации представляется развивающимся динамическим процессом, направленным на эффективное разрешение текущих и перспективных задач, развития организации местного самоуправления.

Рассмотрим и конкретизируем основные аспекты вышеназванного принципа.

1. Законодательное закрепление за государством обязанности по обеспечению местного самоуправления на территории Российской Федерации.

В главе 1 Конституции РФ, обладающей более высокой юридической силой, чем все остальные положения Конституции РФ, местное самоуправление провозглашено одной из основ конституционного строя. Согласно ст. 3 и 12 Конституции РФ, местное самоуправление: 1) одна из форм народовластия, составляющая сущность конституционного строя России; 2) единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления; 3) признается и гарантируется; 4) в пределах своих полномочий самостоятельно; 5) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, факт наличия/отсутствия местного самоуправления не стоит в зависимости от государственной воли⁵.

2. Самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Данное свойство рассматриваемого принципа отражает правоотношения, складывающиеся между местным самоуправлением и государством. Самостоятельность местного самоуправления понимается как способность разрешать вопросы местного значения в пределах своих полномочий.

Самостоятельность местного самоуправления – предел, ограничивающий произволь-

ное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления и гарант обеспечения интеграции местного самоуправления в систему публичной власти, поддержания баланса межуровневого взаимодействия, соблюдения интересов жителей муниципальных образований.

Конституционное положение о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий соотносится с нормами Хартии: «Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти».

Самостоятельность местного самоуправления предусматривает прямой запрет органам государственной власти и их должностным лицам осуществлять в любых формах функции местного самоуправления, образовывать органы и назначать должностных лиц местного самоуправления. Муниципальные образования самостоятельно устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и программы социально-экономического развития. Население самостоятельно определяет формы осуществления местного самоуправления и структуру муниципальных органов.

Однако самостоятельность местного самоуправления относительна. Так, в Постановлении Конституционного Суда России от 18 мая 2011 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений п. 1 ч. 4 и ч. 5 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова отмечено, что, закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации вместе с тем ис-

ходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, а должна определяться пределами, устанавливаемыми действующим законодательством. Органы государственной власти в рамках своих полномочий по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации призваны оказывать регулирующее воздействие на местное самоуправление, в частности осуществлять регулирование и защиту права избирать и быть избранным в органы муниципальной власти, а также устанавливать общие принципы организации местного самоуправления, учитывая при этом цели государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации⁶.

3. Создание организационно-правовых, финансово-экономических, иных условий (предпосылок) формирования и развития местного самоуправления и его правовой защиты.

Публичная власть в России разделена на уровни: федеральный, региональный, местный. Первые два уровня – «этажи» государственной власти, а третий – местное самоуправление. Организационная обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти закреплена ст. 12 Конституции РФ, в соответствии с которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Исходя из этого постулата, строятся взаимоотношения с муниципальными образованиями, органами местного самоуправления и органами государственной власти. Конституция РФ, устанавливая организационную обособленность местного самоуправления, закрепляет за ним собственную (исключительную) компетенцию, в пределах которой оно самостоятельно.

Местному самоуправлению гарантирована экономическая и финансовая самостоятельность (ст. 132 Конституции РФ).

Экономическая самостоятельность местного самоуправления определяется правом самостоятельного управления муниципальной собственностью. Финансовую основу местного самоуправления составляет право «самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы».

Органы местного самоуправления должны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов. Для этого муниципальными образованиями предоставляются отчисления от федеральных налогов и налогов субъекта Российской Федерации, которые являются доходными источниками местного бюджета.

Кроме этого, для нормального обеспечения жизнедеятельности населения органы местного самоуправления «зарабатывают» дополнительные средства за счет предоставляемых населению платных услуг.

4. Регламентирование стадий избирательного процесса, направленных на обеспечение прав жителей муниципального образования.

Преамбула Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷ (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) констатирует: «Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти».

Федеральный закон № 67-ФЗ определяет основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ,

федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Определяя способы и условия реализации гражданами Российской Федерации гарантированного им Конституцией РФ права участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, включая право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, законодатель – в силу требований ч. 3 ст. 55 Конституции РФ – не вправе допускать необоснованных ограничений и искажения самой сути этих прав, с тем чтобы они не утратили свое реальное содержание. Вместе с тем, по смыслу ст. 3 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 19, 32, 130, 131 и 132, он обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны, что позволяет ему при регламентации избирательных процедур принять решение, от которого зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной⁸.

5. Закрепление способов обеспечения трудовых прав и социальных гарантий муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁹ (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) урегулировано правовое положение (статус) муниципального служащего, порядок поступления на муниципальную

службу, порядок ее прохождения и прекращения, гарантии, предоставляемые муниципальному служащему. В законодательстве достаточно подробно регламентированы способы обеспечения их трудовых прав и социальных гарантий.

Установление размеров оплаты труда муниципальных служащих может происходить двумя путями:

а) разработка законодательных актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих примерные размеры должностных окладов муниципальных служащих, а не предельные нормативы в отношении дотационных муниципальных образований;

б) установление размера должностного оклада муниципальных служащих в кратном отношении к должностным окладам государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации¹⁰.

В соответствии с ч. 5, 6 ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ установлена взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, обеспечиваемая посредством соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих, основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, состоявших на муниципальной службе, и граждан, состоявших на государственной гражданской службе, а также членов их семей в случае потери кормильца.

В качестве гарантий муниципального служащего п. 5 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ устанавливает пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Отношения по предоставлению отдельных мер социальной защиты муниципаль-

ным служащим регулируются следующим образом. На отношения по денежному содержанию муниципальных служащих и охране труда распространяются нормы трудового права. Отношения по предоставлению муниципальным служащим и членам их семей медицинской помощи, пособий на случай заболевания или утраты трудоспособности, а также страховых пенсий по старости и инвалидности регулируются нормами права социального обеспечения. Что касается выплат по обязательному государственному страхованию на случай причинения вреда здоровью и имуществу служащего, то они регулируются нормами гражданского права.

Действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется на муниципальных служащих с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе и муниципальной службе (ч. 7 ст. 11 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ¹¹).

Социальные гарантии депутатам и выборным должностным лицам местного самоуправления не сводятся к гарантиям их трудовых прав после окончания срока полномочий. Социальные гарантии призваны обеспечивать эффективную работу указанных лиц на своих должностях. Немалое значение имеет обеспеченность жильем, помещением для работы, медицинским, бытовым обслуживанием и др. Данные вопросы урегулированы соответствующими законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Например, Законом Воронежской области от 23 декабря 2008 г. № 139-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица

местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области»¹² предусмотрены гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Согласно ч. 2, 3 указанного выше Закона, Уставом муниципального образования лицу, замещающему выборную муниципальную должность на постоянной основе, за счет средств местного бюджета могут гарантироваться: 1) медицинское обслуживание лица, замещающего выборную муниципальную должность; 2) частичная компенсация стоимости путевки в санаторно-курортных и иных оздоровительных учреждениях, расположенных в Российской Федерации, а также компенсация стоимости проезда к месту оздоровительного или санаторно-курортного лечения и обратно в пределах территории Российской Федерации в размерах и порядке, установленных нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования; 3) пенсионное обеспечение; 4) ежемесячные и иные дополнительные выплаты.

Лицу, замещающему выборную муниципальную должность на непостоянной основе, за счет средств местного бюджета могут гарантироваться: 1) условия осуществления деятельности, обеспечивающие исполнение полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность, в соответствии с муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления; 2) компенсация расходов, связанных с исполнением полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность.

В связи с вышеизложенным полагаем, что конституционный принцип гарантированности местного самоуправления в Российской Федерации является одним из основополагающих в демократической концепции местного самоуправления. Рассматриваемый принцип, условия и средства, которые обеспечивают организацию и деятельность местного самоуправления, имеют своей целью раскрыть сущностные проявления местного самоуправления как структурно-функционального явления российской государственности, как своеобразной формы организации публичной власти.

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

² См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1981. С. 259.

³ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ Европейская хартия местного самоуправления : принята Советом Европы 15 октября 1985 г. : ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁵ См.: Винников А. А., Пархоменко А. Г. Конституционные принципы и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации // Новый юридический журнал. 2014. № 4. С. 22.

⁶ По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 18 мая 2011 г. № 1808-О-О // Рос. газета. 2011. 3 июня.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁸ По жалобе гражданина Родионова Николая Александровича на нарушение его конституционных прав положениями части 6 статьи 2, части 2.1 статьи 3, статьи 13 Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае», пункта 3 статьи 32, пункта 2.1 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 2 ста-

ты 3, пункта 5.1 статьи 25 Федерального закона «О политических партиях» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 8 декабря 2011 г. № 1808-О-О // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

¹⁰ См.: Киреева Е. Ю. О некоторых проблемах в регулировании вопросов денежного содержания муниципальных служащих // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 45.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹² Молодой коммунар. 2008. 27 дек. Региональный выпуск. № 143.

Воронежский государственный университет

Шпортова Т. П., аспирант кафедры конституционного и муниципального права, ведущий специалист – эксперт юридического отдела Управления Федерального казначейства по Воронежской области

E-mail: miltap@yandex.ru

Тел.: 8-980-342-95-02

Voronezh State University

Shportova T. P., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department, Leading Specialist – Expert of Legal Department of Management of Federal Treasure of the Voronezh Region

E-mail: miltap@yandex.ru

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

УДК 342.56

В. П. Бирюкова

Воронежский государственный университет

О КОНСТИТУЦИОННОМ СОВЕТЕ ФРАНЦИИ

Статья освещает деятельность Конституционного Совета Франции (далее – КС). Автор анализирует документы, которые регулируют статус КС, рассматривает основные положения о его компетенции. В статье характеризуются документы, которые издает КС.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Франция, Конституционный Совет, приоритетный вопрос конституционности.

ON THE CONSTITUTIONAL COUNCIL OF FRANCE

This article highlights the activities of the Constitutional Council of France (hereinafter referred to as the CC). The author analyzes the documents that regulate the status of the CC, examines the main provisions on its competence. The paper describes the documents issued by the CC.

К e y w o r d s: France, The Constitutional Council, Priority question of constitutionality.

Поступила в редакцию 18 декабря 2017 г.

В соответствии со ст. 56–63 Конституции Французской Республики 1958 г.¹ Конституционный совет Республики² (далее – КС) является самостоятельным органом власти. Он не входит в систему судов, хоть и выполняет некоторые функции Конституционного Суда, отсутствующего во Франции³.

Деятельность КС регулируется целым рядом документов как общего, так и специального характера.

В числе общих можно назвать следующие документы: Ордонанс Совета Министров Франции № 58-1067 от 7 ноября 1958 г., инкорпорированный в закон о КС⁴. Он был дополнен Ордонансом Президента Франции № 59-223 от 4 февраля 1959 г.⁵, а также Законом № 74-1101 от 26 декабря 1974 г.⁶

Кроме того, 13 ноября 1959 г. были изданы совместные декреты Президента и пре-

мьер-министра: Декрет № 59-1292 об обязательствах членов КС⁷ и Декрет № 59-1293 об организации Генерального секретариата КС⁸.

Согласно указанным документам, КС состоит из девяти членов. Члены назначаются Президентом Франции и председателями каждой из палат Парламента сроком на девять лет, который нельзя продлить. Состав КС регулярно обновляется – треть членов раз в три года. Бывшие президенты Франции по праву являются пожизненными членами КС, если они не занимают должность, не совместимую с данным постом.

В принципе нет определенных возрастных или профессиональных критериев для членов Конституционного Совета. Однако ими не могут быть члены Правительства или Экономического, Социального и Экологического совета. Также на членов КС распространяются те же профессиональные ограничения, что и на членов Парламента. Они закре-

© Бирюкова В. П., 2018

плены в Органических законах № 85-1405 от 30 декабря 1985 г.⁹ и № 2000-294 от 5 апреля 2000 г.¹⁰ Председатель КС назначается Президентом Франции из числа членов КС.

КС – постоянно действующее учреждение. Его заседания проводятся только в пленарном составе по мере поступления запросов. По правилу кворума для заседания требуется присутствие семи судей. В случае разделения мнений голос Председателя КС является решающим. По вопросам, касающимся избирательного права, могут проводиться публичные слушания¹¹. Однако обсуждения на пленарных заседаниях, а также сам процесс голосования не публикуются.

В качестве основных направлений деятельности КС можно назвать следующие¹².

Во-первых, конституционный контроль. Конституционный контроль был введен 1 марта 2010 г., когда вступили в силу изменения в Конституцию. Конституционный закон № 2008-724 от 23 июля 2008 г. о модернизации учреждений Пятой Республики¹³ дополнил Конституцию статьей 61-1. Она гласит: «Там, где в судебных разбирательствах, ожидающих рассмотрения в суде, утверждается, что законодательное положение нарушает права и свободы, гарантированные Конституцией, Конституционный совет может заниматься этим вопросом на основании запроса от Государственного совета или Кассационного суда и принимает решение в течение определенного периода времени. Условия применения этой статьи определяются Органическим законом».

Таким образом, стороны в ходе судебного разбирательства вправе оспорить соответствие закона правам и свободам, гарантированным Конституцией. Эта процедура получила название – «Приоритетный вопрос конституционности»¹⁴. Соответствующее решение КС должно быть принято в течение трех месяцев.

Конституционный контроль обязателен для органических законов и для не вступивших в силу международных договоров, относительно которых будут сделаны запросы. Однако, как подчеркивает Марк Гийом, бывший

Генеральный секретарь КС в 2007–2015 гг., «он не является обязательным для обычных законов и международных договоров Франции» (согласно Правилам процедуры, применяющимся в Конституционном Совете по приоритетным вопросам конституционности¹⁵).

Согласно новой редакции ч. 1 ст. 62 Конституции: «Положение, объявленное неконституционным на основании ст. 61, не может быть обнародовано или вступить в силу». В соответствии с ч. 2 ст. 62 «Положение, объявленное неконституционным на основании ч. 1 ст. 61, отменяется с момента публикации решения Конституционного совета или с более поздней даты, установленной этим решением. Конституционный совет определяет условия и ограничения, в пределах которых могут возникнуть проблемы, связанные с реализацией этого положения».

Кроме того, КС также рассматривает противоречия закону постановлений Правительства или палат Парламента (Национальной ассамблеи и Сената). Это происходит либо в ходе законодательного процесса по заявлению председателя соответствующего органа, либо уже после принятия закона – по заявлению премьер-министра. Это закреплено в Решении КС № 2009-595 от 3 декабря 2009 г. «Органический закон, касающийся применения статьи 61-1 Конституции»¹⁶.

Решения КС публикуются в «Официальном журнале Французской Республики»¹⁷ вместе с заявлениями Парламента и Правительства.

Во-вторых, КС решает вопросы правомерности проведения выборов и референдумов. КС определяет регулярность выборов Президента, а также регламентирует порядок проведения референдума и оглашает его результаты.

В-третьих, КС обладает консультативной компетенцией. КС дает консультации Правительству по вопросам проведения выборов Президента и референдума.

Решения принимаются КС в следующих формах:

а) одобрение материальных и процессуальных норм (*les visas des textes applicables et des éléments de procédure*);

б) определение – ответ на запрос (*les motifs présentés par considérants analysant les moyens invoqués, indiquant les principes applicables et répondant à la requête*);

в) постановление (*un dispositif final divisé en articles énonçant la solution adoptée*).

Согласно ст. 62 Конституции решения КС являются обязательными для органов государственной власти и всех административных и судебных органов. Они окончательны и обжалованию не подлежат.

Нормативное положение, признанное неконституционным, не может быть обнародовано и вступить в силу. Положение, признанное неконституционным по «приоритетным вопросам конституционности», отменяется сразу же или в дату, указанную в решении КС. Также КС определяет сроки и пределы ликвидации последствий применения отмененной нормы.

По спорам в сфере избирательного права решения КС варьируются от аннулирования бюллетеней до аннулирования самих выборов. Кроме того, возможна дисквалификация кандидата¹⁸.

Значительную компетенцию получил КС в отношении выборов.

Так, в отношении выборов Президента Франции можно назвать следующие нормативные акты¹⁹: Закон № 62-1292 от 6 ноября 1962 г., о референдуме и выборах Президента Республики путем прямого всеобщего избирательного права с поправками, внесенными Институциональными актами № 76-528 от 18 июня 1976 г., № 83-1096 от 20 декабря 1983 г., № 88-35 и 88-36 от 13 января 1988 г., № 88-226 от 11 марта 1988 г. и № 90-393 от 10 мая 1990 г.²⁰; Декрет № 2001-213 от 8 марта 2011 г., имплементирующий закон № 62-1292 от 6 ноября 1962 г., касающийся выборов Президента Республики путем всеобщего избирательного права²¹.

Кроме того, имеется Регламент, регламентирующий порядок, которому должен следовать Конституционный совет в спорах относительно выборов депутатов и сенаторов²². Он действует с изменениями, внесенными решениями КС от 5 марта 1986 г., 24 ноября 1987 г. и 9 июля 1991 г.

Большое значение для рассмотрения дел в КС имеет его решение от 5 октября 1988 г., регулирующее процедуру рассмотрения жалоб по проведению референдумов 1988 г.²³

Среди специальных документов можно также назвать органические законы о действии законодательства на так называемых «заморских территориях». В их числе: Органический закон № 99-209 от 19 марта 1999 г., устанавливающий статус Новой Каледонии; Органический закон № 2004-192 от 27 февраля 2004 г., устанавливающий статус Французской Полинезии; Общий кодекс территориальных сообществ (ст. LO 6213-5 и LO 6313-5).

Различные виды решений КС идентифицируются по буквам, которые следуют за их нумерацией, и их дате²⁴:

1) по спорам относительно парламентских выборов, для которых упоминаются названия палат (AN = Национальная ассамблея или S = Сенат), а также указывается конкретный округ или департамент;

2) по процедурам референдумов (REF);

3) по спорам о компетенции между законодательной и исполнительной властями (L) или проверка законопроекта (FNR);

4) конституционная проверка законов (DC – Декларация о соответствии Конституции);

5) конституционная проверка законов заморских территорий (LP) – Новой Каледонии (ст. 77 Конституции).

Таким образом, КС является уникальным государственным органом, осуществляющим одновременно полномочия органа конституционного правосудия и центральной избирательной комиссии. Его деятельность представляет интерес для науки конституционного права.

- ¹ Constitution. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>
- ² <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>
- ³ См.: *Luchaire F.* Le juge constitutionnel en France et aux États-Unis : Étude comparée. Paris, 2002.
- ⁴ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/textes/ordonnance58_1067.pdf
- ⁵ Ordonnance n° 59-223 du 4 février 1959. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT00000339594
- ⁶ Loi organique n° 74-1101 du 26 décembre 1974. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT00000889108
- ⁷ Décret n°59-1292 du 13 novembre 1959 sur les obligations du Conseil constitutionnel. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000850747>
- ⁸ Décret n°59-1293 du 13 novembre 1959 relatif à l'organisation du secrétariat général du Conseil constitutionnel. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000670250>
- ⁹ Loi organique n°85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068885&dateTexte=20101211>
- ¹⁰ Loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux (1). URL : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=ADE0552646553805B0A84F19A6268F85.tpj014v_2?cidTexte=JORFTEXT00000399110&dateTexte=20000406
- ¹¹ La question prioritaire de constitutionnalité, par Marc Guillaume, ancien secrétaire général (2007-2015). URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-question-prioritaire-de-constitutionnalite/decouvrir-la-qpc/la-question-prioritaire-de-constitutionnalite-par-marc-guillaume.138360.html>
- ¹² См.: *Roussillon H.* Le Conseil constitutionnel. 6th ed. Dalloz, 2008.
- ¹³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-revisions-constitutionnelles/loi-constitutionnelle-n-2008-724-du-23-juillet-2008.16312.html>
- ¹⁴ Question prioritaire de constitutionnalité – фп.
- ¹⁵ Le règlement intérieur de procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité. URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/QPC/pa038_pa038.pdf
- ¹⁶ Commentaire de la décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009 « loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution ». URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/decisions/2009595dc/ccc_595dc.pdf
- ¹⁷ Journal officiel de la République française. URL : http://www.journal-officiel.gouv.fr/lois_decrets_marches_publics/journal-officiel-republique-francaise.htm
- ¹⁸ См.: *Monera F.* L'idée de République et la jurisprudence du Conseil constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 2004.
- ¹⁹ См.: *Verpeaux M., Bonnard M.* Le Conseil Constitutionnel. La Documentation Française, 2007.
- ²⁰ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/dossiers_thematiques/presidentielle_2012/62-1292_.pdf
- ²¹ Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/dossiers_thematiques/presidentielle_2012/2001-213.pdf
- ²² Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs. URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/presentation-generale/les-fondements-textuels/reglement-applicable-a->

la-procedure-suivie-devant-le-conseil-constitutionnel-pour-le-contentieux-de-l-election-des-deputes-et-des-senateurs.210.html

²³ Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de référendum. URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/presentation-generale/les-fondements-textuels/reglement-applicable-a-la-procedure-suivie-devant-le-conseil-constitutionnel-pour-les-reclamations-relatives-aux-operations-de-referendum.211.html>

²⁴ Favoreu L., Loïc Ph. Le grandes décisions due Conseil constitutionnel. 16th ed. Paris, 2011.

Воронежский государственный университет

Бирюкова В. П., студент

E-mail: biriuckova.valerya@yandex.ru

Тел.: 8-920-451-47-70

Voronezh State University

Biriukova V. P., Student

E-mail: biriuckova.valerya@yandex.ru

Tel.: 8-920-451-47-70

В. Ю. Дмитриева

Воронежский государственный университет

ИНСТИТУТ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье раскрывается общая характеристика механизма реализации и охраны Конституции Российской Федерации. Особое внимание уделяется месту и роли Конституционного Суда Российской Федерации в осуществлении конституционного контроля. К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституционный Суд Российской Федерации, полномочия суда, конституционный контроль, охрана и защита Конституции Российской Федерации.

INSTITUTION OF CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article reveals the general characteristics of the mechanism for the implementation and protection of the Constitution of the Russian Federation. Special attention is given to the place and role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the implementation of constitutional control.

К е у w o r d s: Constitutional Court of the Russian Federation, court's authority, constitutional control, protection and security of the Constitution of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 18 ноября 2017 г.

Особое значение для России, провозгласившей себя демократическим государством, имеет учреждение института конституционного контроля, который обеспечивает соблюдение основного закона государства – Конституции Российской Федерации.

«В мировой практике конституционный контроль является давно сложившимся институтом, который в той или иной форме представлен и успешно функционирует в большинстве государств. Однако, как показывает деятельность органов конституционной юстиции как на уровне Федерации, так и ее субъектов, до настоящего времени идет поиск оптимальной модели конституционного контроля, которая максимально отвечала бы интересам нашего государства»¹.

© Дмитриева В. Ю., 2018

Судебный конституционный контроль призван играть главную роль в решении стоящих перед обществом задач построения правового государства, обеспечения верховенства Конституции и господства права, формирования единого конституционно-правового пространства, защиты прав, свобод и законных интересов личности².

Конституционный контроль в Российской Федерации – самостоятельная сфера государственной деятельности по защите Конституции. Доминирующее положение в системе института конституционного контроля в России занимает судебный конституционный контроль. Под ним понимается официальная деятельность специального уполномоченного Конституцией Российской Федерации и развивающими ее нормативными актами органа (органов) по осуществлению

своих полномочий посредством особой процедуры в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод гражданина и человека, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории страны, предупреждения существования в правовой системе неконституционных актов, толкования Конституции и пр. Именно в этом смысле данное словосочетание употребляется в ст. 1 Закона Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации»³, в которой Конституционный Суд определяется как судебный орган конституционного контроля⁴.

Важную роль в обеспечении конституционности издаваемых в России нормативных правовых актов играет толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации.

Роль и значение Конституционного Суда РФ и отправляемого им правосудия во многом predeterminedены ст. 125 Конституции РФ⁵, закрепляющей основы правового статуса Конституционного Суда РФ, и ст. 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», характеризующей его в качестве судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Как справедливо отмечается в литературе, «в Конституции возможны явные или скрытые пробелы, а также действительные или мнимые противоречия, преодоление которых, а также конкретизацию конституционных положений или детальное урегулирование многих сфер общественных отношений необходимо осуществлять различными правовыми средствами, адекватными духу и букве Основного закона»⁶.

В случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ примененный или подлежащий применению по конкретному делу закон, суд, исходя из положений ч. 4 ст. 125 Конституции России, обраща-

ется в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности этого закона. Такой запрос в соответствии со ст. 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» может быть сделан судом первой, кассационной или надзорной инстанции в любой стадии рассмотрения дела.

С очевидностью следует, что «Конституционный Суд РФ занимает эксклюзивное место в общей системе государственных органов, так как только он вправе, обеспечивая судебную-правовую охрану Конституции, фиксировать в своих решениях конституционные параметры соблюдения и защиты прав и свобод граждан, организации и функционирования различных институтов гражданского общества и правового государства и тем самым гарантировать верховенство и прямое действие Конституции на всей территории Российской Федерации»⁷.

Одно из главных предназначений конституционной юстиции связано с защитой основных прав и свобод человека и гражданина, так как подавляющее большинство принимаемых Конституционным Судом РФ решений инициировано конституционными жалобами граждан (их объединений), касающимися политических, экономических, трудовых, социальных и иных отношений.

Также существенное место в деятельности Конституционного Суда РФ отводится раскрытию содержания и выявлению смысла конституционных принципов взаимоотношений личности, общества и государства.

Прямое действие Конституции Российской Федерации – одно из важнейших юридических свойств, имеющих не только общетеоретическое значение для науки конституционного права, но и для практики, которая сталкивается с рядом трудностей. Вероятно, по причине своей новизны обозначенное свойство вызвало ряд проблем при осуществлении правосудия судами общей юрисдикции. Дискуссии о том, право или обязанность судов общей юрисдикции в случае обнаружения несоответствия закона Конституции РФ

обращаться в Конституционный Суд России, продолжались. Точку в данной коллизии поставил Конституционный Суд РФ, издавший Постановление от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации», из смысла которого вытекает, что суды общей юрисдикции (в обозначенном случае) обязаны обращаться к нему с запросом⁸. Этот орган не выступил «судьей в собственном деле», он не ограничил «Основной Закон в прямом применении», а наоборот, конкретизировав собственную юрисдикцию, подтвердил свое главенствующее место в системе обеспечения прямого действия Конституции Российской Федерации⁹.

Осуществляя защиту основ конституционного строя, прав и свобод граждан и обеспечивая верховенство Основного закона, Конституционный Суд РФ проявляет себя не только как «негативный законодатель». Он также обладает возможностью формулировать правовые позиции нормативного характера, имеющие повышенную юридическую силу – «позитивное правотворчество»¹⁰.

Поскольку Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что право на судебную защиту выступает гарантией в отношении всех конституционных прав и свобод, а закрепляющая это право ст. 46 Конституции Российской Федерации находится в единстве со ст. 21, в соответствии с которой государство обязано сохранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав, наличие возможности лица обжаловать принятые органами государственной власти, должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощающей в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционности правопорядка, является одной из важнейших составляющих нормативного содержания права каждого на судебную защиту¹¹.

Его решения не сводятся исключительно к дисквалификации законов или иных нормативных актов. Напротив, в последнее время он все чаще, особенно в тех случаях, когда отступление от требований Конституции обусловлено не самим законом, а его правоприменительной интерпретацией, воздерживается от вердикта о неконституционности нормы, выявляя ее конституционно-правовой смысл, который, учитывая юридическое значение решений Конституционного Суда РФ, становится обязательным для всех органов и должностных лиц. Действуя подобным образом, Конституционный Суд РФ фактически признает закон условно соответствующим Конституции, обязывая всех следовать определенному варианту его истолкования, любое отступление от которого будет означать нарушение Конституции. Использование таких возможностей позволяет Конституционному Суду РФ не порождать законодательных пробелов и не вторгаться (пусть даже в режиме временного правового регулирования) в законотворческие полномочия парламента¹².

Вместе с тем существует взгляд, согласно которому Конституционный Суд РФ выходит за рамки своей компетенции, занимаясь правотворчеством, придавая особую трактовку норме при признании ее конституционной: «...Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, т. е. он не является законодательным органом и не создает нормы права, а оценивает уже существующие на предмет соответствия Конституции РФ. Однако при этом Конституционный Суд РФ часто попутно разрешает вопросы, которые на уровне Конституции РФ не регулируются и находятся в компетенции законодателя»¹³.

Формирование демократического правового социального государства не является и не может являться делом какого-либо одного органа или должностного лица. В этом смысле предназначение конституционной юстиции состоит в том, чтобы не допустить

отступления от требований Конституции РФ ни в законодательной деятельности, ни в правоприменении. Исходя из этого, Конституционный Суд РФ, реализуя свои полномочия, не вправе посягать на прерогативы президента, парламента или правительства, навязывая им те или иные варианты законодательных, политических или административных решений.

Таким образом, толкование норм Конституции, выявление конституционно-правового смысла положений закона, формирование правовой позиции Конституционного Суда РФ и последующее ее восприятие законодательной властью или судебной системой в совокупности дают представление об эффективности механизма конституционного контроля и о состоянии правовой охраны Основного закона страны.

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

² См.: *Бонгарева Е. А., Белоконов Н. В.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации : понятие, юридическая природа // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 2. С. 6.

³ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с изм. от 14.12.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447. 2015. 14 дек.

⁴ *Шеховцов В. А.* Конституция России и конституционный контроль : учеб. пособие. М., 2006. С. 11.

⁵ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21.07.2014) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; 2014. 21 июля.

⁶ *Бонгарева Е. А.* Конституция Российской Федерации 1993 года и развитие института основ экономического строя государства // Юридические записки. Воронеж, 1999. Вып. 9: Конституция Российской Федерации : итоги реализации и перспективы развития. С. 99.

⁷ *Князев С. Д.* Конституционный Суд в правовой системе Российской Федерации // Журн. рос. права. 2013. № 12 (204). С. 5.

⁸ По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П // Рос. газета. 1998. 1 июля.

⁹ См.: *Ряховская Т. И.* К вопросу о роли Конституционного Суда в сфере обеспечения прямого действия Конституции Российской Федерации // Вестник Том. гос. ун-та. 2008. № 309. С. 130.

¹⁰ *Волкова Н. С., Хабриева Т. Я.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и парламент. М., 2005. С. 26.

¹¹ См.: *Ломовцева М. Л.* Некоторые проблемы организации и деятельности органов конституционного судебного контроля в Российской Федерации // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2006. № 1 (8). С. 139.

¹² См.: *Князев С. Д.* Указ. соч. С. 9.

¹³ *Курбатов А. Я.* Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации // Закон. 2004. № 6. С. 77.

Воронежский государственный университет

Дмитриева В. Ю., магистр

E-mail: dmitrieva_v_1995@mail.ru

Тел.: 8-920-426-17-30

Voronezh State University

Dmitrieva V. Yu., Master-student

E-mail: dmitrieva_v_1995@mail.ru

Тел.: 8-920-426-17-30

А. В. Косолапов

Воронежский государственный университет

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

В статье исследуются вопросы регулирования здравоохранения субъектами России. Сравнительный анализ регионального законодательства позволил классифицировать НПА, выявить дополнительные гарантии конституционного права на охрану здоровья, оценить данную правотворческую деятельность.

К л ю ч е в ы е с л о в а: право на охрану здоровья, конституция (устав) субъекта Российской Федерации, конституционная гарантия, здравоохранение.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGISLATION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF HEALTH PROTECTION

The article studies the issues of healthcare regulation by the subjects of the Russian Federation. Comparative analysis of regional legislation allowed to classify the NAP, to reveal additional guarantees of the constitutional right to health protection, to evaluate this law-making activity.

К e y w o r d s: the right to health care, the Constitution (Charter) of the subject of the RF, constitutional guarantee, health care.

Поступила в редакцию 26 ноября 2016 г.

Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (п. «в» ст. 71)¹. Данное конституционное положение предоставляет федеральному центру исключительное право осуществлять государственное признание прав и свобод, устанавливать основы правового статуса человека и гражданина, закреплять набор субъективных юридических возможностей, а также ограничения при их осуществлении. Перечень правотворческих возможностей Российской Федерации не может быть закрытым.

Субъекты Российской Федерации должны поддерживать состояние беспрепятственного осуществления прав и свобод, а также создавать условия для их реализации. Имен-

но поэтому регионы все чаще используют не только организационные, экономические, политические мероприятия, но и деятельность по закреплению в собственных нормативно-правовых актах ряда юридических гарантий, в том числе и права на охрану здоровья.

Данное правотворчество полностью соответствует положениям Конституции РФ, ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а также судебной практике.

Во-первых, защита прав и свобод человека и гражданина, а также вопросы координации здравоохранения находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «б», «ж» ст. 72 Конституции РФ).

Во-вторых, законодательство в сфере охраны здоровья состоит, в том числе, из за-

© Косолапов А. В., 2018

конов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (ст. 3 ч. 1 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»)².

В-третьих, конституции, уставы субъектов Российской Федерации соответствуют требованиям судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку:

1) не устанавливают новых прав и свобод, а лишь конкретизируют механизмы их реализации³;

2) не снижают гарантии прав и свобод, закрепленные федеральным законодательством⁴;

3) могут устанавливать дополнительные юридические гарантии прав, сверх установленных федеральным законодательством⁵.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации, являясь неотъемлемой частью российского законодательства, призваны урегулировать наиболее важные общественные отношения, в том числе и в сфере здравоохранения. Особое значение для реализации права на охрану здоровья играет тот факт, что региональные учредительные акты детализируют федеральные гарантии данного конституционного права и устанавливают собственные механизмы его защиты. Вследствие этого необходимо установить, в какой мере осуществляется правовое регулирование данных отношений на уровне субъектов Российской Федерации.

По критерию закрепления (или незакрепления) механизмов защиты права на охрану здоровья, а также координации вопросов здравоохранения, законодательные акты субъектов, имеющие учредительный характер, могут быть дифференцированы на 4 группы.

Первая группа – конституции и уставы субъектов Российской Федерации, которые воспроизводят положения ст. 41 Конституции Российской Федерации. В свою очередь она подразделена на три подгруппы.

1. *Полностью копируют все три части ст. 41 Конституции России* в своих главных нормативно-правовых актах большинство

субъектов, в числе которых Конституции Республик Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Крым, Марий Эл, Мордовия, Хакасия, Чечня, Чувашия, а также Устав Ивановской области.

2. *Частично заимствуют положения ст. 41 Конституции России* 9 субъектов Российской Федерации. Закрепляя точные положения ч. 1, 2 ст. 41 Основного закона России, Конституции Башкортостана, Якутии, Уставы Оренбургской, Томской, Тульской областей не устанавливают ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. Уставы Хабаровского края и Амурской, Нижегородской областей перечисляют большинство гарантий, указанных в ч. 2 ст. 41 Конституции России, при этом само право на охрану здоровья текстуально не декларируется. Конституция Дагестана, напротив, не устанавливает основные гарантии права на охрану здоровья, указанные в ч. 2 ст. 41 Конституции РФ⁶.

3. Особое внимание заслуживают некоторые региональные акты данной группы, которые не только воспроизводят, но и дополняют положения Конституции России:

а) Конституция Бурятии, Уставы Забайкальского края, Владимирской, Кемеровской, Тамбовской областей гарантируют бесплатную медицинскую помощь в объеме государственных гарантий. Данное положение текстуально не полностью совпадает с ч. 1 ст. 41 Конституции, поскольку последняя сформулирована достаточно широко. В случае предоставления бесплатной медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий правовые нормы законов субъектов передают ее точный смысл и соответствуют современной практике;

б) Устав Алтайского края и Конституция Тывы, кроме права на бесплатную медицинскую помощь, закрепляют также и право на получение платных медицинских услуг. Подобные возможности не противоречат Конституции, поскольку последняя указывает в качестве источников финансирования бес-

платной медицинской помощи и другие поступления. Конституция Российской Федерации обязует государство принимать меры по развитию частной системы здравоохранения (элементом которой являются возмездные медицинские услуги). Согласно Определению Конституционного Суда Российской Федерации, основные принципы гражданского законодательства (равенство участников отношений, свобода договора и др.) не противоречат ч. 1 ст. 41 Конституции, а напротив, направлены на ее обеспечение, равно как и положения других федеральных законов⁷.

Первая и вторая подгруппы первой группы всего лишь текстуально копируют положения отечественной Конституции, которая имеет прямое действие на всей территории России. Собственное правовое регулирование исследуемых общественных отношений отсутствует.

Вторая группа – уставы субъектов Российской Федерации, которые регулируют полномочия органов власти в сфере охраны здоровья при разделении предметов ведения. К данной группе относятся Уставы Рязанской, Смоленской областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Ненецкого, Ханты-Мансийского автономных округов.

Вторая группа детализирует положения Конституции Российской Федерации относительно разделения предметов ведения, относя ряд вопросов организации здравоохранения к ведению субъекта либо к совместному ведению. В данном случае осуществляется минимальное правовое регулирование, дополняющее Конституцию Российской Федерации и федеральное законодательство.

Так, вопросы организационного обеспечения деятельности учреждений здравоохранения, физической культуры и спорта, а также координации здравоохранения в целом относятся как к предметам ведения субъекта, так и к предметам совместного ведения.

Третья группа – конституции и уставы субъектов Российской Федерации, которые закрепляют политику в сфере здравоохра-

нения, а также обязанности органов государственной власти субъекта, как гарантии реализации права на охрану здоровья.

Конституция Адыгеи, Уставы Вологодской, Иркутской, Калининградской, Магаданской, Новосибирской, Самарской областей, Красноярского, Приморского края, Ямало-Ненецкого АО в качестве гарантии закрепляют ряд обязанностей органов государственной власти региона, местного самоуправления в сфере охраны здоровья. Указанные нормативно-правовые акты предписывают:

1) принимать меры по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, по обеспечению граждан лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, обеспечению благоприятной окружающей среды;

2) поощрять деятельность по укреплению здоровья человека, охране труда, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию;

3) обеспечивать функционирование областных лечебных и профилактических учреждений, а также развитие государственных и муниципальных учреждений здравоохранения;

4) обеспечивать информирование населения о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, об угрозе возникновения и о возникновении эпидемий.

Уставы Брянской, Московской, Челябинской областей в качестве гарантии права на охрану здоровья указывают политику, направленную на поддержку системы здравоохранения, деятельности в сфере охраны окружающей среды, экологического образования и санитарного просвещения.

Наиболее высокий уровень собственного правового регулирования отношений в сфере здравоохранения показали НПА из третьей группы. Учитывая декларативные положения ст. 41 Конституции Российской Федерации (меры по развитию систем здравоохранения, поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья и т. д.), правотворче-

ская деятельность указанных субъектов, хотя и носит вторичный (вспомогательный) характер, тем не менее направлена на конкретизацию положений основного закона и закрепление гарантий реализации права на охрану здоровья.

Отличные от федерального законодательства гарантии формируются по принципу проблема – гарантия. Особенно выделяется устав, в котором обозначаются цели государственной политики в Московской области (развитие регионального законодательства, деятельность по подготовке кадров). От уровня развития регионального законодательства напрямую зависит функционирование системы органов здравоохранения, медицинских организаций. Некоторые субъекты не регулируют данные отношения в уставах и своих специальных законах, что существенно затрудняет реализацию конституционного права на охрану здоровья. Сложная ситуация складывается и в отношении кадров здравоохранения. Кроме некавалифицированного медицинского персонала, существует также дефицит фармацевтических кадров. В условиях жесткой конкуренции на рынке лекарственных средств, порождаемой в том числе отсутствием квалифицированных фармацевтов, аптечные организации малого и среднего предпринимательства вынуждены закрываться.

Четвертая группа – уставы и конституции субъектов Российской Федерации, которые не регулируют вопросы, связанные с охраной здоровья. Отсутствие норм, регулирующих отношения в сфере здравоохранения, было выявлено в 22 актах, имеющих учредительный характер. К ним относятся Уставы Архангельской, Астраханской, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Калужской, Костромской, Ленинградской, Липецкой, Новгородской, Орловской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Тюменской, Ульяновской, Ярославской областей, Пермского, Краснодарского, Ставропольского Края, Еврейской автономной области, Конституция Республики Удмуртия. Данную тенденцию можно считать

негативной лишь в том случае, если в регионах не был принят специальный закон об охране здоровья.

Специализированные законодательные акты приняты в 64 субъектах России. Их исследование позволило определить различные подходы к правотворческой деятельности на региональном уровне. Подобный плюрализм прослеживается, в первую очередь, в названиях законов:

- об охране здоровья граждан в субъекте Российской Федерации;
- о некоторых вопросах охраны здоровья граждан в субъекте Российской Федерации;
- организация охраны здоровья в субъекте Российской Федерации;
- о регулировании отдельных отношений в сфере охраны здоровья граждан в субъекте Российской Федерации;
- о здравоохранении или отдельных вопросах здравоохранения субъекта Российской Федерации;
- о разграничении полномочий органов государственной власти субъекта в сфере здравоохранения на территории субъекта Российской Федерации.

Содержание данных законодательных актов, в отличие от их названий, имеет некоторые сходства. В первую очередь, высшие законодательные (представительные) органы власти субъекта закрепляют полномочия в сфере здравоохранения:

- за высшим законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации;
- руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации;
- уполномоченным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения;
- местным самоуправлением.

Подобная правотворческая практика наблюдается в 59 нормативно-правовых актах субъектов в сфере здравоохранения. Таким

образом, подробно детализируются положения региональных конституций и уставов, ФЗ «Об основах здоровья граждан в Российской Федерации». Далее в НПА субъектов были найдены правовые нормы, посвященные:

- 1) вопросам финансирования охраны здоровья (27 положений);
- 2) территориальной программе государственных гарантий (21 положение);
- 3) видам медицинской помощи (18 положений);
- 4) правам и обязанностям граждан, принципам в сфере охраны здоровья (11 положений).

Данные нормы права полностью или частично скопированы со ст. 4, 18, 19, 27, 31–36, 81, 82 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Учитывая положения федерального законодательства, субъекты закрепляют и ряд собственных гарантий права на охрану здоровья.

Так, ст. 4 закона Забайкальского края «Об отдельных вопросах в сфере здравоохранения» обязует медицинские организации, находящиеся в ведении Забайкальского края, создавать комиссии по защите прав пациентов⁸.

Положения нормативно-правового акта выступают в качестве гарантии права на охрану здоровья, поскольку предоставляют возможность оперативно защитить права пациента. В отличие от защиты прав человека в рамках правоохранительной системы, в разрешении спора участвуют представители как юридических, так и медицинских, культурных профессий, что позволяет объективно разрешить спор в рамках самой медицинской организации.

Закон Приморского края «О здравоохранении в Приморском крае» устанавливает порядок определения цен (тарифов) на медицинские услуги, предоставляемые медицинскими организациями, подведомственными уполномоченному органу исполнительной власти Приморского края в сфере здравоохранения. Цены устанавливаются с учетом анализа фактических затрат учреждения на

оказание медицинских услуг в предшествующие периоды, прогнозной информации о динамике изменения уровня цен (тарифов), анализа существующего и прогнозируемого объема рыночных предложений на аналогичные услуги и уровня цен (тарифов) на них, а также существующего и прогнозируемого объема спроса на аналогичные услуги.

В законодательстве Краснодарского, Ставропольского края, Тамбовской области особое внимание уделяется информационным гарантиям права на охрану здоровья.

Региональный закон «Об охране здоровья населения Краснодарского края»⁹ отличается особой степенью проработанности. Статья 11 детально регулирует информационную политику в сфере охраны здоровья. Данные вопросы хотя и находятся в ведении органа исполнительной власти Краснодарского края в сфере охраны здоровья, тем не менее согласуются с заинтересованными субъектами системы здравоохранения. Указан перечень сведений, обязательный для опубликования в средствах массовой информации края, городов и районов. Это сведения об объеме финансирования охраны здоровья по направлениям расходования, объеме оказанных услуг, показателях, характеризующих состояние здоровья населения за ряд лет, программе в области охраны здоровья и программе государственных гарантий, данных о качестве оказания медицинской помощи.

Для создания навигационных карт автомобильных дорог в Ставропольском крае используется информация:

- 1) о месте нахождения медицинской организации;
- 2) о наименовании медицинской организации¹⁰.

В Тамбовской области установлены конкретные сроки информирования населения о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих (не позднее десяти дней со дня получения соответствующих ежегодных статистических дан-

ных). Незамедлительное информирование населения осуществляется после получения от органов и организаций сведений об угрозе возникновения и возникновении эпидемий, а также об их прекращении. Обязанность по проведению данных мероприятий лежит на администрациях городских округов и муниципальных районов области¹.

Таким образом, сравнительный анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволил выявить взаимосвязанный, структурированный, единый нормативно-правовой массив, регулирующий вопросы, имеющие прямое отношение к конституционному праву на охрану здоровья. Сложившаяся правоприменительная практика регионов может быть использована в федеральном законодательстве, поскольку содержит положения, которые в нем не отражены, соответствует требованиям юридической техники, а также предусматривает правовые и иные средства обеспечения (механизм реализации) права на охрану здоровья.

В случае внесения изменений в ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» следует закрепить новые положения, позволяющие наиболее полно реализовать конституционное право на охрану здоровья.

1. Дополнить ч. 2 ст. 18 следующими гарантиями: право на охрану здоровья обеспечивается развитием федерального и регионального законодательства, организацией и координацией деятельности по подготовке квалифицированных кадров отрасли здравоохранения.

2. Включить в ст. 79 обязанность медицинских организаций предоставлять информацию для создания навигационных карт автомобильных дорог, а также поисково-информационных картографических служб.

Данное условие осуществления права на охрану здоровья отсутствует в федеральном законодательстве, несмотря на то, что оно

существенно сокращает время поиска конкретного медицинского учреждения. Своевременная транспортировка больного до медицинской организации позволяет сохранить его жизнь и здоровье.

В специальных нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере охраны здоровья, также следует закрепить ряд важнейших положений.

1. Уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охраны здоровья не позднее десяти дней со дня получения соответствующих ежегодных статистических данных обязан информировать население о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих. После получения сведений об угрозе возникновения и возникновении эпидемий, а также об их прекращении указанный орган незамедлительно осуществляет информирование населения.

Уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охраны здоровья будет ограничен конкретными сроками при предоставлении важнейшей информации, которые отсутствуют в ст. 16 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

2. Для объективной оценки системы здравоохранения гражданами необходимо законодательно закрепить сведения, обязательные для опубликования в СМИ. К данной информации следует отнести: объем финансирования охраны здоровья по направлениям расходования, объем оказанных услуг, показатели, характеризующие состояние населения за ряд лет, программу в области охраны здоровья и программу государственных гарантий, данные о качестве оказания медицинской помощи.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ и от 21.06.2014 № 11-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

³ По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» (п. 2.2) : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19720.pdf>

⁴ По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В. И. Гнездилова и С. В. Пашигорова (абз. 3 п. 4.1) : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 29 ноября 2004 г. № 17-П. URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-29112004-p/>

⁵ По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г. С. Борисова, А. П. Бучнева, В. И. Лошманова и Л. Г. Маховой : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 марта 2000 г. № 4-П. URL: http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_1100.htm ; По жалобе граждан М. А. Зурабова и Б. Д. Оздоева на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Ингушетия «О выборах депутатов Народного Собрания – Парламента Республики Ингушетия» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 22 октября 1999 г. № 162-О. URL: http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_966.htm ; Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 10 апреля 2002 г. № 92-О. URL: http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_1778.htm

⁶ Тексты конституций (уставов) субъектов Российской Федерации см.: справ.-правовая система «Кодекс». URL:<http://docs.cntd.ru/>

⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мартыновой Евгении Захаровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 779 и пунктом 2 статьи 782 Гражданского кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 6 июня 2002 г. N 115-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Об отдельных вопросах в сфере здравоохранения : закон Забайкальского края от 6 июля 2012 г. № 693-ЗЗК. Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс».

⁹ Об охране здоровья населения Краснодарского края : закон Краснодарского края от 30 июня 1997 г. № 90-кз. Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс».

¹⁰ О некоторых вопросах охраны здоровья граждан на территории Ставропольского края : закон Ставропольского края от 23 июля 2012 г. № 77-кз. Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс».

¹¹ О регулировании отдельных вопросов охраны здоровья населения Тамбовской области : закон Тамбовской области от 1 марта 2013 г. № 250-З. Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс».

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Косолапов А. В., аспирант кафедры конституционного и муниципального права

Kosolapov A. V., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: whylord@mail.ru
Тел.: 8-951-546-77-70

E-mail: whylord@mail.ru
Тел.: 8-951-546-77-70

Н. А. Русякова

Воронежский государственный университет

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА КАК СУБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В статье исследуется деятельность Счетной палаты как субъекта государственного финансового контроля в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате». Рассматриваются основные задачи и функции данного органа, а также структура, содержание источников, которые регулируют деятельность Счетной палаты. Проводится сравнительный анализ концепций конституционно-правового статуса Счетной палаты.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Счетная палата, финансовый контроль, Федеральный закон «О Счетной палате».

THE ACCOUNTING CHAMBER AS A SUBJECT OF STATE FINANCIAL CONTROL

The article examines the activities of the accounts chamber as a subject of state financial control in accordance with the Federal law «On the accounting chamber». Discusses the main tasks and functions of this body and the structure. The content of the sources that regulate the activity of the accounting chamber. A comparative analysis of the concepts of constitutional and legal status of the chamber.

К е у w o r d s: chamber of accounts, financial control, the Federal law «On the accounting chamber».

Поступила в редакцию 6 июля 2017 г.

Счетная палата является одним из субъектов, осуществляющих государственный финансовый контроль. Деятельность данного органа регламентируется Конституцией РФ¹, Бюджетным кодексом² и Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ³ (далее – ФЗ № 41-ФЗ). В соответствии с федеральным законом деятельность данного органа основывается на принципах законности, эффективности, открытости и гласности.

Статус Счетной палаты определяется Конституцией РФ, например п. 5 ст. 101 говорит о том, что Совет Федерации и Государ-

ственная Дума образуют Счетную палату, чтобы осуществлять контроль того, как исполняется федеральный бюджет, при этом состав и порядок деятельности Счетной палаты определяется ФЗ № 41-ФЗ:

– пункт 1 ст. 102: «и) Совет Федерации назначает заместителя Председателя Счетной палаты и одну половину состава аудиторов Счетной палаты»;

– пункт 1 ст. 103: «д) Государственная Дума, во-первых, назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты, а во-вторых, назначает вторую половину ее аудиторов».

Главными функциями Счетной палаты являются осуществление внешнего госу-

© Русякова Н. А., 2018

дарственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений, экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, проведение оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в текущем финансовом году. Все функции Счетной палаты закрепляются в ст. 13 ФЗ № 41-ФЗ.

Кроме этого, данный закон в ст. 5 содержит перечень задач деятельности данного органа. Например, организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Рассматривая вопрос о Счетной палате как субъекта государственного финансового контроля, нельзя не упомянуть полномочия Счетной палаты. Они закрепляются в ст. 14 ФЗ № 41-ФЗ «О Счетной палате». Данная статья содержит несколько полномочий, но перечислим некоторые, на наш взгляд, основные и главные:

1) осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности;

2) направляет по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий соответственно представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, информационные письма, а также при выявлении данных, указывающих на признаки составов преступлений, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы;

3) запрашивает сведения о составе данных ведомственных информационных систем объектов аудита (контроля);

4) привлекает к участию в проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий государственные контрольные,

правоохранительные и иные органы и их представителей, а также на договорной основе аудиторские, научно-исследовательские, экспертные и иные учреждения и организации, отдельных специалистов, экспертов, переводчиков.

Объектом контроля со стороны Счетной палаты РФ выступают средства федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов и федеральная собственность.

Методами деятельности Счетной палаты является проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг.

Счетная палата имеет официальный сайт, который имеет обширное, содержательное меню: структура, обзор деятельности, пресс-центр, общественная приемная, результаты проверки. В онлайн-режиме на официальном сайте можно отправить обращение.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 17 июля 1998 г. № 22-П рассматривал Счетную палату Российской Федерации как постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием и подотчетный ему, осуществляющий от имени федерального законодателя соответствующий контроль.

Статья 32 ФЗ «О Счетной палате» содержит положение, которое говорит о том, что вопросы деятельности Счетной палаты, распределение обязанностей между заместителем Председателя Счетной палаты, аудиторами Счетной палаты, содержание направлений деятельности, возглавляемых заместителем Председателя Счетной палаты, аудиторами Счетной палаты, функции и взаимодействие структурных подразделений аппарата Счетной палаты, порядок ведения дел определяются Регламентом Счетной палаты.

В формировании Счетной палаты Российской Федерации, высшего органа внешнего государственного аудита (контроля), участвуют Президент Российской Федерации – как глава государства и гарант Конституции, призванный обеспечивать охрану

прав и свобод человека и гражданина, а также Федеральное Собрание Российской Федерации – как высший представительный и законодательный орган, воплощающий собой олицетворение воли народа. Счетная палата обладает определенной структурой.

Аппарат Счетной палаты состоит из инспекторов и иных сотрудников. Структура аппарата Счетной палаты включает в себя руководство и структурные подразделения.

На данный момент Председателем Счетной палаты является Татьяна Алексеевна Голикова, заместителем Председателя Счетной палаты – Вера Ергешевна Чистова.

Особенности конституционно-правового статуса Счетной палаты порождают многочисленные дискуссии среди ученых. Так в науке существуют различные мнения по вопросу отнесения Счетной палаты РФ к той или иной ветви власти.

Сторонники первого подхода считают Счетную палату органом Федерального Собрания, т. е. органом парламентского контроля. Однако они подчеркивают, что, являясь органом парламентского контроля, Счетная палата проверяет также правильность расходования бюджетных средств аппаратом палат самого Парламента⁴.

В соответствии со вторым подходом Счетная палата РФ рассматривается как самостоятельный и независимый орган государственной власти.

Сергей Михайлович Шахрай, сторонник указанной теории, обосновывает эту концепцию следующим образом:

– Счетная палата выступает от имени государства, обладает собственными государственно-властными полномочиями, в том числе «значимыми бюджетными полномочиями», которые основаны на законе и обеспечены соответствующими мерами государственного принуждения;

– ее деятельность не может быть прекращена Федеральным Собранием либо приостановлена им без изменения самой Конституции Российской Федерации;

– досрочный роспуск Государственной Думы также не является основанием для приостановления деятельности Счетной палаты.

В этой связи С. М. Шахрай приходит к выводу: «Счетная палата Российской Федерации является органом государственной власти с особым статусом, непосредственно не входящим ни в одну из трех властей (законодательную, исполнительную и судебную)»⁵.

Мнение С. М. Шахрая, на наш взгляд, является более соответствующим Конституции и Федеральному закону «О Счетной Палате».

Сторонники второй концепции, в частности Вениамин Евгеньевич Чиркин, предлагают Счетные палаты (наряду с прокуратурой, омбудсменами (уполномоченными по правам человека) относить к особой, контрольной ветви власти⁶.

Третье мнение ряда ученых заключается в выделении Счетной палаты в самостоятельную ветвь власти, так как принцип разделения государственной власти на ветви является, по их мнению, устаревшим⁷.

Анализируя указанные научные взгляды, а также положения законодательства, необходимо сделать вывод о том, что Счетная палата Российской Федерации, являясь органом, подотчетным Федеральному Собранию РФ и формируемым Федеральным Собранием РФ и Президентом РФ, в своей деятельности независима и самостоятельна. Отнесение Счетной палаты РФ к той или иной ветви государственной власти идет вразрез с основными принципами конституционного права, создает угрозу нарушения принципа законности, а также исключает независимость исследуемого органа в процессе реализации своих задач и функций. Именно поэтому необходимо рассматривать Счетную палату Российской Федерации как самостоятельный орган, осуществляющий финансовый контроль, без отнесения к той или иной ветви государственной власти⁸.

Ф. П. Васильев, М. В. Ферафонтова в своей статье «Счетная палата России как субъект обеспечения экономической безопасности

России» проводят правовой анализ деятельности и роли Счетной Палаты (и иных источников) в области обеспечения экономической безопасности России и выдвигают следующие предложения:

1) с учетом особого правового статуса Счетной палаты в системе данного ведомства предусмотреть принятие (дачу) клятвы – присяги – государственными служащими данного ведомства в публично-официальной форме, которое способствует сохранению и развитию правосознания и патриотического воспитания;

2) в рамках требований Президента России и обеспечения единой государственной

политики в области развития и совершенствования правовой грамотности руководителям Счетной Палаты целесообразно принять ведомственную концепцию о правовой грамотности и правосознании в системе Счетной палаты России⁹.

Счетная палата занимает одно из самых весомых положений в системе государственного финансового контроля. Она выполняет ряд значимых функций, задач и полномочий. Создание Федерального закона, который полностью регулирует деятельность данного органа, подтверждает важность и необходимость Счетной палаты во всей конструкции финансового контроля.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Доступ из справ-информационной системы «Гарант».

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 17 июля 1998 г. (в ред. от 19.02.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 785.

³ См.: О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (в ред. от 07.05.2013). Доступ из справ-информационной системы «Гарант».

⁴ См.: Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 2002. С. 358–374.

⁵ Шахрай С. М., Клишас А. А. Конституционное право России. М., 2010. С. 580.

⁶ См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 358–374.

⁷ См.: Керимов А. Д. Современное государство : вопросы теории. М., 2008. С. 114.

⁸ См.: Порохова С. И., Погодина И. В. Конституционно-правовой статус Счетной палаты. URL: <http://www.scienceforum.ru>

⁹ См.: Васильев Ф. П., Ферафонтова М. В. Счетная палата России как субъект обеспечения экономической безопасности России // Современная наука : актуальные проблемы теории и практики. 2016. № 1. С. 27–31.

Воронежский государственный университет

Руслякова Н. А., студент

E-mail: ruslykova@mail.ru

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

Voronezh State University

Ruslyakova N. A., Student

E-mail: ruslykova@mail.ru

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

Т. Д. Цурган

Воронежский государственный университет

РЕФЕРЕНДУМ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НАЦИИ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ?

Исследуется институт референдума как способа выражения воли народа на примере событий, происходящих в Европе в последнее время. Анализируется эффективность применения референдума, реакции на него среди правительств стран и последствия развития подобной формы демократии.

К л ю ч е в ы е с л о в а: референдум, право на самоопределение, борьба за независимость.

THE PLEBISCITE AS A FORM OF THE RIGHT OF IMPLEMENTATION NATION TO SELF-DETERMINATION?

Examines the institute of plebiscite as a way of people will's expression looking the examples of the Europe latest events. Analyzes efficiency of using plebiscite, governments' reactions and consequences of the development of such a democracy form.

К e y w o r d s: plebiscite, the right of self-determination, the struggle for independence.

Поступила в редакцию 25 декабря 2017 г.

«Только то общество, в котором народ пользуется верховной властью, есть истинное вместилище свободы».

Марк Туллий Цицерон

Референдум (от лат. *referendum* – буквально: то, что должно быть сообщено) – это голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение. Его родиной считается Швейцария, где такая форма волеизъявления народа практикуется с XV в. Современное понимание референдума в Российской Федерации отражено в Федеральном конституционном законе РФ «О референдуме», где закрепляется, что референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопро-

сам государственного значения¹. Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на референдуме Российской Федерации, защита демократических принципов и норм права, определяющих право граждан на участие в референдуме. Однако в данной работе указанный демократический институт будет рассмотрен скорее с позиций зарубежного законодательства, следовательно, необходимо изучить подходы к пониманию термина «референдум» не только с позиций нашего государства.

Так, в первую очередь, стоит отметить, что нередко в средствах массовой инфор-

© Цурган Т. Д., 2018

мации термин «референдум» подменяется другим – «плебисцит». Исходя из российского конституционного права подобная подмена понятий (а плебисцит представляет собой опрос граждан с целью определения судьбы тех или иных территорий государства или для решения других вопросов локального характера) не может трактоваться как верная. Однако в ряде государств, например США, Франции, границы между данными понятиями не проводят. В немецкой литературе понятие «плебисцит» используется как собирательное название для всех видов голосования. В некоторых странах плебисцитом называется голосование по определенному перечню вопросов (объявление автономии, изменение территориального устройства)². Плебисцитами также называют факультативные референдумы. Отсюда стоит сделать вывод, что универсальное для всех стран разделение в понимании данных терминов произвести сложно.

Итак, референдум на сегодняшний день остается одной из наиболее удобных и прозрачно отражающих взгляды народа по всему миру форм волеизъявления. Если оглядеться на текущую политическую ситуацию, то несложно заметить, в каком направлении реализуется в настоящий момент данный институт непосредственной демократии – в направлении решения вопроса о праве нации на самоопределение.

Неудивительно, что в XXI в., веке одновременной глобализации и индивидуализации человечества в целом и каждого человека в частности появляется все больше возможностей для существования небольших самостоятельных государств, чья независимость обуславливается экономическими возможностями, национальными особенностями, историческими периодами.

В данной работе предлагается рассмотреть, насколько успешно такой институт непосредственной демократии, как референдум, способен обеспечить право наций на самоопределение.

Начать анализ эффективности данного инструмента в реализации права на самоопределение хотелось бы с Канады, Квебека. Так, 30 октября 1995 г. там прошел очередной (второй на тот момент) референдум по вопросу суверенитета канадской провинции. Как и в случае первого референдума, решение о независимости принято не было, однако разница процентов была невелика. Так, при явке 93,52 % (4 757 509 чел.) «за» проголосовали 49,42 % (2 308 360 чел.), а «против» – соответственно 50,58 % (2 362 648 чел.). Вместе с тем после референдума выявилось немало доказательств попыток влияния федеральных властей на его результаты³. В частности, это было осуществлено посредством умышленного ускорения натурализации нефранкоязычных иммигрантов, которые уже проживали в Квебеке и которые симпатизировали англофонам из-за экономических соображений и боязни обнищания провинции в случае получения ею суверенитета, что и отразилось на процентном результате. Хотя такой незначительный перевес, особенно в сравнении с референдумом 1980 г. (где результаты выглядели как 59,56 % «против» и 40,44 % «за») привели к тому, что Квебек встал на путь «фактической суверенизации», таким образом став своеобразным «государством в государстве».

Следующим примером истинной борьбы за выбор населения стал референдум в Шотландии 18 сентября 2014 г. Стоит отметить, что по сравнению с ниже рассматриваемыми проведенными референдумами данное событие в Великобритании было расценено хоть и без малейшей радости, однако с подчеркнутым старанием повлиять на сам факт выбора, а не насильственной реакцией на результаты. Возможно, именно такой подход властей и привел к тому, что за независимость Шотландии высказалось 44,7 % голосовавших, а 55,3 % – против (при значительной явке в 84,5 %). Как уже указывалось выше, в период подготовки к референдуму велась масштабная агитация как со стороны сторонников независимости, действовав-

ших под девизом «YesScotland», так и сторонников единой Великобритании с лозунгом «Better Together» (позже замененном на «No thanks!»). Всего на агитационные цели ожидалось потратить около 1,5 млн фунтов стерлингов (2,5 млн долларов США), однако в дискуссию были вовлечены не только политики, но и многие медийные личности, существенно повлиявшие на бюджет референдума (Джон Роулинг, активно поддерживающая сторонников единой Британии финансами, выделила более 1 млн фунтов). Таким образом, 19 сентября стало известно, что Соединенное Королевство остается таковым с Шотландией в своем составе, заставив сторонников отделения признать поражение на текущий момент. Однако ушедший после поражения с поста первого министра Шотландии Алекс Салмонд заявил: «Мы проиграли на референдуме, но Шотландия может продолжить политическую инициативу. Шотландия еще может победить. Мое время как лидера почти истекло, но для Шотландии кампания продолжается, мечта никогда не умрет... Это была невероятная кампания, я рад, что участвовал в ней. Я горжусь кампанией «Да» и особенно 1,6 миллиона человек, поддержавших нас»⁴. Подобное высказывание не просто было абстрактно адресовано в воздух – настаивающие на независимости шотландцы не опускают руки, и вот уже в период зима 2018 – весна 2019 там состоится новый референдум⁵.

Стоит отметить, что такое желание обособиться своей нацией в рамках самостоятельного государства свойственно не только европейским государствам. 25 сентября 2017 г. референдум прошел в Ираке. Так, Курдистан пытался решить давно остро стоящий среди населения вопрос: «Хотите ли вы, чтобы Курдистанский регион и курдские земли за пределами региона стали независимым государством?». И результаты были категоричны. Подавляющее число населения высказалось «за» следующим образом: 92,73 % поддержавших, 7,27 % высказались негативно при явке в 72 %. На подобные результаты

последовала незамедлительная и острая реакция: 27 сентября иракское правительство объявило о непризнании итогов референдума. В большей степени такая реакция связана с экономическими мотивами – Ирак находится на 4-м месте по добыче нефти с объемом 4647,8 тыс. баррелей в день, в том числе и благодаря регионам Курдистана (порядка трети этого объема приходится на Иракский Курдистан). 2 октября Парламент Ирака принял резолюцию, которая обязывает министерства и госучреждения страны временно прекратить все финансовые операции с курдским регионом. Багдад начал блокаду Иракского Курдистана, запретив финансовые операции и международное авиасообщение с регионом. К санкциям также готовы подключиться Иран и Турция. 16 октября 2017 г. войсками из Багдада был взят Киркук и окружающая территория. Часть курдов сдали фронт по договоренности, опубликован текст соглашения⁶. На настоящий момент Курдистан не отказывается от итогов референдума и надеется, что, найдя поддержку среди других государств (Германия, США, Россия), сможет преодолеть все нарастающее напряжение во взаимоотношениях с Ираком и Ираном.

Однако самым громким плебисцитом, прогремевшим на весь мир, остается тот, что был проведен в Каталонии 1 октября 2017 г. Вполне возможно, что резонанс был обусловлен не столько самими цифрами, о которых ниже, сколько реакцией Мадрида на происходящее. Так, официальные результаты выглядят следующим образом – 90,18 % выступивших за независимость Каталонии нивелировались низкой явкой – 43,03 % (2 286 217 из 5 300 000). В то же время нельзя было не заметить, насколько власти Испании активно сопротивлялись проведению референдума. Перед проведением референдума Конституционный суд Испании приостановил действие всех документов по поводу голосования по вопросу независимости 1 октября, принятых Женералитетом и каталонским парламентом, предопределив незаконность

всех последующих действий каталонских властей. По мнению суда, референдум противоречит принципам «главенства Конституции, национального суверенитета и неразрывного единства испанского народа»⁷. В решении указывается, что гарантированное конституцией право на самоопределение не может трактоваться как возможность одностороннего выхода из состава Испании. Представители официальных властей всячески пытались убедить представителей Каталонии остановить попытки провести референдум, например, с таким требованием обращался премьер-министр Мариано Рахой. Премьера поддержал и король Филипп VI, который в середине сентября впервые высказался на тему каталонского кризиса: «Конституция восторжествует над теми, кто пытается нарушить мирное сосуществование граждан». Генеральный прокурор Испании Хосе Мануэль Маза предупредил, что каталонский лидер может быть арестован по обвинению в гражданском неповиновении и злоупотреблении служебными полномочиями. «Референдум о независимости Каталонии не состоится ни при каких обстоятельствах», – сказала министр обороны Мария Долорес де Коспедаль. Власти Испании даже воспользовались расплывчатой формулировкой ст. 155 Конституции и распустили каталонское правительство. Однако на политическом противостоянии эта борьба не закончилась.

Так, Министерство внутренних дел страны отправило в Каталонию три паррома, где разместились дополнительные подразделения сил безопасности из других частей Испании для противодействия проведению плебисцита. Генеральный прокурор Каталонии отдал приказ местной полиции – Моссос-д'Эскуадра – перейти под командование Гражданской гвардии Испании, чтобы объединить усилия по сбору доказательств подготовки незаконного референдума и его протравлению. Однако глава каталонской полиции майор Жузеп Луис Траперо отказался подчиниться этому приказу. В качестве

демонстрации силы центральных властей 20 сентября четырнадцать чиновников Каталонии разного уровня были арестованы. В ответ в автономии и по всей стране прошла волна митингов в поддержку независимости. Конфисковано почти 10 млн отпечатанных бюллетеней для голосования, после чего активисты призвали жителей самим распечатывать бюллетени. Информационный сайт референдума был заблокирован, как и многие другие, его поддерживающие. Представители правительства Каталонии подтвердили, что их усилия по организации референдума были серьезно подорваны. Мадрид взял на себя контроль над финансами Каталонии, т. е. заблокировал 1,4 млрд евро налоговых поступлений из автономии. Генеральный прокурор Каталонии Хосе Мария Ромеро де Техада отдал распоряжение правоохранительным органам автономного сообщества изымать урны, бюллетени и списки избирателей в день проведения референдума. Гражданская Гвардия изъяла 45 тыс. уведомлений, которые власти Каталонии собирались направить членам избирательных комиссий. Закрыто в общей сложности 140 сайтов с информацией о голосовании. 26 сентября заблокирован сайт общественной организации «Каталонская национальная ассамблея», которая активно поддерживала проведение голосования и собирала митинги протеста против действий властей. Было открыто 700 уголовных дел в отношении мэров и глав муниципалитетов каталонских городов из-за подготовки к референдуму⁷.

В таких условиях проходило голосование по важнейшему для многих жителей Каталонии вопросу: «Хотите ли вы, чтобы Каталония была независимым государством в форме республики?». Вместе с тем стоит обратить внимание на то, что официальные результаты могли быть иными, если бы не активные действия испанской полиции. Так, установлено, что фактическая явка на референдум была значительно выше, в частности полицейскими было изъято около 700 тыс.

заполненных бюллетеней после голосования. Если бы данные бюллетени были приняты к расчету, явка была бы засчитана как более 55 % и споры велись бы уже не только о противодействии властей инициативе проведения референдума.

Как уже известно, ситуация в Каталонии всколыхнула национальные движения в Европе. Можно привести в пример следующие активизировавшиеся регионы: «Движение за автономию Силезии» в Польше, «Северная лига за независимость Падании» в Италии, «Фронт освобождения Бретани» на северо-западе Франции, а партия «Фламандский интерес» уже обсуждает возможность плебисцита в Бельгии по вопросу независимости региона Фландрия⁸.

Тем самым мы можем наблюдать, что предоставленный демократическими государствами инструмент управления и реализации своих прав и свобод начинает приобретать все большую востребованность среди населения, однако востребованность, как показывает опыт приведенных в работе государств, не всегда показатель эффективности. И хотя на настоящий момент нет возможности говорить о результативности такого открытого выражения воля населения в связи с сопротивлением центральных политических сил, экономическими сложностями, внешнеполитическим влиянием, в дальнейшем использование референдума именно для реализации права наций на самоопределение может стать решающим инструментом в борьбе за независимость.

¹ О референдуме Российской Федерации : федер. конституц. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 18.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

² См.: Ругенко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 147.

³ URL: <https://politobzor.net/555-referendum-v-kvebeke-1995.html>

⁴ URL: <https://ria.ru/world/20140919/1024826896.html>

⁵ URL: <https://www.rbc.ru/politics/28/03/2017/58d27ef49a7947efcea282a0>

⁶ URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4584321>

⁷ Испанская Конституция : одобрена генеральными кортесами в пленарных заседаниях конгресса депутатов и сената, состоявшихся 31 октября 1978 г. : утв. испанским народом в референдуме, проведенном 6 декабря 1978 г. : подписана королем перед генеральными кортесами 27 декабря 1978 г. // Boletín Oficial del Estado. 1978. № 311.

⁸ URL: <https://www.rbc.ru/politics/01/10/2017/59d1308d9a79478a8d297634>

⁹ URL: <https://www.vrn.kp.ru/daily/26739/3767292/>

Воронежский государственный университет

Цурган Т. Д., студент

E-mail: t.curgan@gmail.com

Тел.: 8-910-284-16-80

Voronezh State University

Tsurgan T. D., Student

E-mail: t.curgan@gmail.com

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

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

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

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок (ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления»). Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае, если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. Accepted for publication materials containing results of scientific researches issued in the form of full papers, short communications, reviews. The journal may be published reviews and surveys conducted scientific conferences (forums, seminars).

1.2. The content sent to the editorial Board of the journal of materials and design should conform to established requirements, including a thematic focus. The question of publication solves editorial Board of the journal.

1.3. For publication must be submitted to the editorial Board materials by mail or e-mail. In case the material is sent to the editorial Board by mail, you need to apply the electronic media containing the file with the article author.

Signed by author (authors) of the text of the publication shall be by a single file that contains the following information and structure:

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

1.4. For graduate students, applicants, masters also required to send to the journal the extract of the minutes of the meeting of the Department (sector, organizational unit) on the recommendations of the submitted material for publication in the journal or brief opinion of the supervisor on the recommendations of the submitted material for publication in the journal.

1.5. The articles submitted to the journal are subject to peer review. By submitting an article for publication the author thereby agrees to the editing and placement on the magazine's website and in open access scientific journals – scientific electronic library (www.elibray.ru).

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

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

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

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

Editorial address: 394018, Voronezh, Lenin sq., 10A, office. 712.

2. REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in the text editor WinWord, font times new Roman 14 pin (size) with 1.5 line spacing.

2.2. All margins shall be 2 cm.

2.3. Footnotes are issued by page. The numbering is continuous. Rules for footnotes (GOST 7.0.5–2008 «Bibliographic reference. General requirements and rules»). In order to avoid errors, the editorial Board recommends authors to self not to cut footnotes, each time giving the full details about the source.

2.4. The volume of article should not exceed 16–18 pages (22 pages or 40 000 characters including spaces and punctuation marks constitute a single printed sheet).

2.5. The names of institutions, public authorities, international organizations are not reduced. All acronyms and abbreviations except for widely-known ones should be defined at first mention in the text.

2.6. Tables, charts, illustrations.

2.6.1. Each table is printed on a separate page, using 1.5 line spacing and numbered in order of appearance in the text. Each column (column) should have a short name (it can be used in abbreviations). Explanations of terms and abbreviations are placed in footnotes (notes), but not in the name table. For the footnote applies the symbol – *. If you use data from another published or unpublished source must be fully given its name.

2.6.2. Charts and diagrams should be numbered and submitted as a separate file.

2.6.3. Illustrations (photographs) should be black and white, scanned at a resolution of 300 dpi and saved in a separate file in tif or jpg format.

2.7. All manuscript pages should be numbered.

2.8. Materials that do not meet these requirements will not be accepted.

3. THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION

3.1. The author submitting to a journal article, shall before making a decision on the publication do not represent identical material to other Newspapers.

3.2. In the case for decision on the publication of the knowledge needed to narrow the field of jurisprudence, the editorial board sends the article for the conclusion to specialists or experts. In some cases, possible revision of article by the author on the instructions of editorial board.

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

3.5. The opinion of the editorial board may not always coincide with the point of view of the author.