



СБОРНИК ТРУДОВ III ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ОБУЧАЮЩИХСЯ
ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОМ ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ



ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ
ФЕДЕРАЛИСТОВ

ОТВЕТСТВЕННЫЕ РЕДАКТОРЫ:

С. А. АВАКЬЯН В. В. КОРОЛЬКОВ

ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОМ ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ

СБОРНИК ТРУДОВ III ВСЕРОССИЙСКОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ ОБУЧАЮЩИХСЯ

9 — 14
НОЯБРЯ
2020

Издательство «ПРОСПЕКТ»
(495) 651-62-62
e-mail: mail@prospekt.org
www.prospekt.org



9 785998 812170





**ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ
ФЕДЕРАЛИСТОВ**

ОТВЕТСТВЕННЫЕ РЕДАКТОРЫ:

С. А. АВАКЬЯН В. В. КОРОЛЬКОВ

ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОМ ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ

**СБОРНИК ТРУДОВ III ВСЕРОССИЙСКОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ ОБУЧАЮЩИХСЯ**

9 — 14
НОЯБРЯ
2020



• ПРОСПЕКТ •
Москва
2021

УДК 342.24
ББК 67.400
Ф32

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Редакционная коллегия:

Председатель редакционной коллегии доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова **С. А. Авакьян**.

Председатель оргкомитета конференции магистрант юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, глава дискуссионного клуба федералистов **В. В. Корольков**.

Ф32 Федерализм в современном публичном праве : сборник трудов III Всероссийской научно-практической конференции обучающихся / под ред. С. А. Авакьяна, В. В. Королькова. — Москва : РГ-Пресс, 2021. — 688 с.
ISBN 978-5-9988-1217-0

Настоящая книга представляет собой сборник трудов участников III Всероссийской с международным участием конференции обучающихся «Федерализм в современном публичном праве», проведенной в онлайн-формате 9–14 ноября 2020 г.

На конференции были заслушаны 94 доклада, прошедших предварительный отбор. В настоящем сборнике опубликованы 76 работ в шести тематических секциях: «Проблемы федерализма и местного самоуправления в Российской Федерации в условиях конституционной реформы 2020 года», «Европейская и евразийская интеграция», «Федерализм и безопасность», «Федерализм в зарубежных странах», «Финансовый федерализм», «История и теория федерализма».

УДК 342.24
ББК 67.400

Научное издание

ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОМ ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ

Сборник трудов
III Всероссийской научно-практической
конференции обучающихся

Подписано в печать 23.07.2021. Формат 60×90^{1/16}.
Печать цифровая. Печ. л. 43,0. Тираж 500 (1-й завод 50) экз. Заказ №

ISBN 978-5-9988-1217-0

© Коллектив авторов, 2021

В нем администрации города Губкинского предоставляется право осуществлять финансирование в целях:

- проведения оплачиваемых общественных работ, временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, а также безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, а также содержание отдела внутренних дел по муниципальному образованию город Губкинский.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что федеральное законодательство предоставляет органам местного самоуправления определенные возможности для инициативного участия в решении широкого круга вопросов государственного значения за счет средств бюджетов муниципальных образований. Однако отсутствие четкого правового механизма, определяющего процедуру участия органов местного самоуправления в реализации государственных полномочий, может вызвать ряд вопросов и недопониманий у правоприменителей «на местах».

В целях соблюдения конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления необходимо качественное законодательное регулирование отношений, связанных с участием органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, в том числе посредством установления процедуры определяющей порядок участия органов местного самоуправления в реализации государственных полномочий.

Кроме того, целесообразным видится обращение к практике Федеративной Республики Германия в части разделения полномочий органов местного самоуправления по критерию приоритетности: на обязательные и добровольные. Более того, в целом автор считает необходимым установить гарантии того, чтобы в реальности право участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии с статьей 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не трансформировалось в обязанность и не лишало бы органы местного самоуправления финансовых и организационных возможностей для надлежащего решения вопросов местного значения.

Местное самоуправление: новые вызовы или перспективы развития?

Готов Алексей Николаевич

*Студент IV курса юридического факультета СПбГУ
alexey_glotov@mail.ru*

В июле этого года был принят пакет поправок к Конституции Российской Федерации. Эти поправки коснулись различных вопросов конституционного устройства Российской Федерации. Затронули они и главу 8 Конституции Российской Федерации «Местное самоуправление», поставив ряд вопросов об организации и функционировании местного самоуправления в Российской

Федерации, некоторые из которых являются предметом рассмотрения данной работы.

Местное самоуправление тесно связано с идеей демократии. Некоторые авторы утверждают, что не в малой степени от того, как реализуется местное самоуправление зависит то, насколько эта идея будет воспринята и встроена в иные механизмы в целом — «демократический потенциал местного самоуправления»¹. Российская Федерация согласно ст. 1 Конституции Российской Федерации относится к демократическим государствам и будучи членом Совета Европы² и участником Европейской Конвенции по правам человека³, надо полагать, также является приверженцем демократических ценностей и идей. В этой связи принятые поправки к Конституции Российской Федерации в части организации и функционирования местного самоуправления требуют особого внимания с тем, чтобы разобраться представляют ли они вызовы местному самоуправлению и какие возможные проблемы для него ими были порождены.

Первое, что обращает на себя внимание, так это имплементация в Конституцию Российской Федерации концепции единой системы публичной власти. Отныне мы имеем конституционное закрепление того, что органы местного самоуправления и органы государственной власти образуют единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации). Надо сказать, муниципальная власть уже довольно давно признается в том числе и Конституционным Судом Российской Федерации одной из разновидностей публичной власти⁴, а на единство системы публичной власти открыто и прямо указывал ранее председатель Конституционного Суда Российской Федерации Валерий Зорькин: «органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации»⁵. Поэтому вряд ли можно говорить, что введенная поправками концепция единой системы публичной власти привнесла много нового в понимании правовой природы муниципальной власти с этой точки зрения.

Конституционный Суд Российской Федерации как ранее⁶, так и сейчас стоит на позиции, что роль как государственной, так и муниципальной властей заключается в способствовании реализации прав и свобод человека и гражданина, в их охране. Так, в п. 7 своего Заключения от 16.03.2020 г. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «в своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют

¹ Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2020. С. 133.

² Преамбула Устава Совета Европы (Лондон, 5 мая 1949 г.).

³ Преамбула Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.).

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 1-П от 24.01.1997; № 3-П от 15.01.1998; №15-П от 30.11.2000.

⁵ Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции / Российская газета — Федеральный выпуск № 226(7689) от 10.10.2018. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html> (дата обращения: 24.10.2020).

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 15-П от 30.11.2015 (п. 3).

смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации), что во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан».

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на организационную самостоятельность органов муниципальной власти¹ (органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти), как представляется, с тем, чтобы, во-первых, не допустить принижения ценности местного самоуправления как одной из самостоятельных форм осуществления власти и важных составляющих демократии, а, во-вторых, с тем, чтобы обеспечить соответствие положениям Конституции Российской Федерации (в частности, ст. 12).

В связи с уже действующими положениями Конституции Российской Федерации о единстве системы публичной власти некоторые авторы задаются вопросом о соотношении публичной и государственной властей². Не вдаваясь в подробности возможных таких соотношений, остановимся на одном варианте, представляющимся наиболее оправданным и логичным: понятие «публичная власть» шире и включает в себя как государственную, так и муниципальную власти. То есть, на что прямо указывается некоторыми авторами, публичной власти свойственна многослойность³. В таком случае, действительно, странным представляется противопоставление органов муниципальной власти органам местного самоуправления⁴. Однако, в теории выделяют три основные черты, выражающие сущность местного самоуправления: 1) местное самоуправление — это способ (форма) децентрализации публичной власти; 2) субъектом местного самоуправления является население; 3) местное самоуправление реализуется посредством демократического механизма⁵. Принимая во внимание данные характеристики местного самоуправления, организационная самостоятельность органов местного самоуправления может быть оправдана⁶.

¹ *Гриценко Е. В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 83; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 1-П от 24.01.1997 (пункт 4); № 3-П от 15.01.1998 (п. 5); № 15-П от 30.11.2000 (п. 5).

² *Старилов Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронежского государственного университета. 2020. № 1. С. 21. *Гриценко Е. В.* Указ. соч. С. 83. *Виноградова Е. В., Мухлынина М. М.* Поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации. К вопросу о месте органов местного самоуправления в системе публичной власти // Право и государство: теория и практика. 2020. № 3. С. 76–77.

³ *Савенков А. Н., Чиркин В. Е.* Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 25–26.

⁴ *Зорькин В. Д.* Указ. соч.

⁵ Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект. 2020. С. 134–139.

⁶ *Васильев В. И.* Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 30.

Из приведенного выше следует, что с одной стороны местное самоуправление представляет собой одну из ценностей демократического государства в связи с чем оно должно осуществляться самостоятельно, используя рассеянное среди бесчисленного множества людей знание, но с другой стороны полная автономность местного самоуправления и отсутствие каких-либо его связей с государственной властью является крайностью, в которую не следует впадать. Поэтому по крайней мере требуется определенная степень автономности муниципальных образований, без которой «существование демократии в подлинном смысле этого слова невозможно, так как на местном уровне не будет пространства для принятия самостоятельных политических решений и возможности участия в принятии этих решений для граждан»¹.

В связи со сказанным необходимо упомянуть, что в теории, надо полагать, вобладала концепция, согласно которой муниципальная власть, местное самоуправление двусущностны, то есть имеют двуединую (двойственную) природу. Первая сущность местного самоуправления основывается на общественных началах и призвана отражать демократические идеи, народовластие. Вторая — на публично-властных («государственных») началах; она отражает единое функциональное предназначение как государственной, так и муниципальной властей, направленное в первую очередь на обеспечение прав и свобод человека и гражданина².

В дальнейшем особое внимание будет уделено первой из указанных сущностей местного самоуправления. Начнем с организационной самостоятельности, которая является одной из характеристик границ самостоятельности муниципальных образований³ и более того конституционным императивом, «нарушение которого ставит под угрозу местное самоуправление как таковое»⁴.

Важно обратить внимание на положения ст. 12 Конституции Российской Федерации, согласно которым местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется, оно самостоятельно в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, Конституция Российской Федерации отрицает организационное единство органов местного самоуправления и органов государственной власти. Приведенные положения расположены в главе 1 Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя», которая, наряду с главами 2 и 9 Конституции Российской Федерации, является неприкасаемой в том смысле, что изменение содержания и наполнения этих глав по смыслу ст. 135 Конституции Российской Федерации предполагает принятие новой конституции. Несмотря на данный факт, а также на то, что в тексте внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок речь идет лишь о единой системе публичной власти, некоторые представители науки все же выражают

¹ Вульфович Р. М. Муниципальная автономия как условие обеспечения эффективности местной власти // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2017. № 4. С. 50–51, 54.

² Васильев В. И. Указ. соч. С. 30; Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2020. С. 141.

³ Вульфович Р. М. Указ. соч. С. 57.

⁴ Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2020. С. 178.

озабоченность возможностью истолкования этих положений как предполагающих единую систему органов публичной власти¹.

Высказываемые опасения небезосновательны, однако, они, как представляется, сглаживаются тем, что, во-первых, положения ст. 12 Конституции Российской Федерации не подверглись каким-либо изменениям и не могли быть изменены без принятия новой конституции. Во-вторых, Конституционный суд в Заключении от 16.03.2020 г. подчеркнул, что поправки, вносимые в главы 3–8 Конституции Российской Федерации в целом ее не меняют (п. 2.1). На данное разъяснение следует обратить особо пристальное внимание и учитывать при истолковании внесенных изменений в процессе обеспечения внутреннего единства и согласованности положений конституции, имея в виду следующее.

В тексте конституции не может быть коллизий. Если при истолковании возникает ощущение противоречия одного положения конституции другому, то значит такое толкование неверное, — необходимо интерпретировать данные положения так, чтобы противоречий не возникало. То есть нельзя говорить о самостоятельности первой и второй глав Конституции Российской Федерации и их внутреннем превосходстве над положениями, содержащимися в других главах. Такая концепция последовательно проводится главным интерпретатором Конституции Российской Федерации — Конституционным Судом Российской Федерации, который исходит из внутреннего единства, целостности и непротиворечивости положений Конституции Российской Федерации (например, абз. 4 п. 4.1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации №12-П от 19.04.2016 г.). Данный подход имеет свои достоинства, поэтому он проводится в жизнь и конституционными судами некоторых иных стран², однако его главным минусом является то, что он допускает изменение интерпретации положений так называемых неприкасаемых глав путем внесения поправок в иные главы конституции. Таким образом, хотя поправки первую и вторую главы Конституции Российской Федерации формально не затронули, они непременно отразятся на их интерпретации.

Также в п. 7 своего Заключения от 16.03.2020 г. Конституционный Суд Российской Федерации в очередной раз разъяснил, что «под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство» и далее, что самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий не отрицается, а единство системы публичной власти «не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти».

В-третьих, по всей видимости, и сам конституционный законодатель при внесении поправок не подразумевал под единой системой публичной власти организационное единство государственной и муниципальной властей, а имел в виду именно функциональное единство. Такой вывод напрашивается, если принять во внимание наименование Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. №1-ФКЗ «О совершен-

¹ Гриценко Е. В. Указ. соч. С. 83–84; Коваленко К. И. Государственная власть и местное самоуправление в системе единой публичной власти: проблемы и перспективы конституционных поправок // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 1. С. 123.

² Шустров Д. Г. Материальные пределы изменения конституций постсоветских государств // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 2. С. 94.

ствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон о поправке) и тем более его изменения на подготовительном этапе. Так, в определенный момент наименование Закона о поправке было дополнено соответствующим словом «функционирование»¹.

Дополнительно (в-четвертых) все же стоит отметить, что Российская Федерация является участником такого международного договора, как Европейская Хартия местного самоуправления от 15.10.1985 г.² (далее – Хартия), хотя и не содержащая положений об организационной самостоятельности, но устанавливающая определенные стандарты местного самоуправления, которое, в свою очередь, не может быть низведено или по существу подменено иной формой власти, как в соответствии с действующим в Российской Федерации конституционным строем, так и принятыми ей на себя международными обязательствами.

Принимая во внимание все вышесказанное, можно заключить, что организационная самостоятельность органов местного самоуправления в связи с принятием поправок к Конституции Российской Федерации не умаляется, они продолжают оставаться независимыми от органов государственной власти, как не входящие в их систему.

Вместе с тем такой вывод пока является преждевременным, как основанный на не совсем полном рассмотрении всех внесенных поправок к Конституции Российской Федерации, которые могли бы в какой-то мере на него повлиять. Так, согласно ч. 1.1 ст.131 Конституции Российской Федерации (появившейся в результате принятия поправок к Конституции Российской Федерации) органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Приведенная норма действующей Конституции Российской Федерации позволяет органам государственной власти в случаях и в порядке, предусмотренных федеральным законом, оказывать непосредственное влияние на органы местного самоуправления, ведь участие как в назначении на должность и освобождении от должности, так и в определении состава того или иного органа являются вполне действенными механизмами подчинения своей воле. Кроме того, Конституция Российской Федерации самостоятельно не определяет случаи и порядок такого участия, а делегирует это федеральному законодателю, дискреционная воля которого довольно широка.

В настоящее время в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления») случаи и порядок участия органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в общем виде определены в абз. 2 ч. 4 ст. 34, который отсылает к иным нормам данного закона несмотря на то, что в абз. 1 ч. 4 ст. 34 на законодательном уровне повторяется конституционное положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

¹ *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 21.

² Ратифицирована Российской Федерацией в 1998 г.

Надо сказать, что нынешняя редакция ч. 4 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» существует уже на протяжении определенного времени и она не обусловлена принятием поправок к Конституции Российской Федерации, но тем не менее, как указывают некоторые авторы, является спорной с конституционно-правовой точки зрения¹. В таком случае логично было бы предположить спорность внесенной поправками к Конституции Российской Федерации ч. 1.1 ст. 131 Конституции Российской Федерации. Однако, отныне это текст самой Конституции Российской Федерации, выражающей волю народа.

Таким образом, можно наблюдать некоторое противоречие, заключающееся в том, что с одной стороны местное самоуправление самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а с другой стороны органы государственной власти в определенной части могут оказывать непосредственное влияние на органы местного самоуправления. Часть такого влияния будет настолько широка, насколько это будет дозволено федеральным законом. Заметим, что еще до принятия поправок к Конституции Российской Федерации ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» допустил оказание значительного влияния со стороны государственной власти субъектов Российской Федерации, что привело к зависимости местного самоуправления от последней и снизило их самостоятельность².

Помимо этого, поправки к Конституции Российской Федерации не предусмотрели положения, выражающего идею необходимости ограничения объема передаваемых государственных полномочий органам местного самоуправления. Такая идея высказывалась в литературе ранее и обосновывалась она тем, что нередко органы местного самоуправления чрезмерно нагружаются реализацией государственных полномочий в связи с чем вопросы местного самоуправления (то есть вопросы обеспечения непосредственных нужд и потребностей населения) отходят на второй план, — тогда как в ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации речь идет о передаче «отдельных» государственных полномочий, что по смыслу данного слова вряд ли предполагает их многочисленность³. Кроме того, ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации предполагает подконтрольность государству переданных государственных полномочий на местный уровень и чем больше таких полномочий передается, тем интенсивнее контроль, который в свою очередь ослабляет самостоятельность органов местного самоуправления, увеличивая их зависимость от органов государственной власти.

Названное противоречие нуждается в своем разрешении, если, конечно, не говорить о неконституционности изменений конституции — доктрина, согласно которой имплементированные в текст конституции поправки могут быть признаны неконституционными и, следовательно, изъяты из текста конституции⁴,

¹ Гриценко Е. В. Указ. соч. С. 84.

² Васильев В. И. Указ. соч. С. 33–34.

³ Там же. С. 34–35.

⁴ Гарлицкий Л., Гарлицкая З. Неконституционные поправки к конституции: существует ли проблема и найдется ли решение? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 1; Диксон Р., Ландау Д. Транснациональный конституционализм и ограниченная доктрина неконституционного изменения конституции // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2.

но на ней подробно здесь останавливаться не будем, тем более, если учесть, что в Российской Федерации ее применение весьма затруднительно в связи с позициями Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Далее рассмотрим иные внесенные поправки в текст Конституции Российской Федерации изменения, которые требуют некоторого внимания.

Так, ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации в новой редакции не устанавливает каких-либо видов муниципальных образований, а полностью отсылает к федеральному закону, тогда как ранее в ней прямо были упомянуты такие виды муниципальных образований как городские и сельские поселения. Несмотря на то, что ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (в редакции от 20.07.2020 г.) по-прежнему выделяет городские и сельские поселения в качестве одних из возможных видов муниципальных образований, а поселенческий принцип долгое время являлся «основным для территориальной организации местного самоуправления»², справедливо задаться вопросом: имеют ли после принятия поправок к Конституции Российской Федерации данные виды муниципальных образований конституционное значение и сохраняет ли поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления свое основное значение?

Отвечая на данный вопрос, необходимо обратить внимание на то, что в ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации сохранилось требование определения территорий муниципальных образований с учетом исторических и иных местных традиций. Представляется, именно поселения являются традиционными формами реализации местного самоуправления, хотя на протяжении исторического развития они могли именоваться по-разному³. Кроме этого, в п. 5 своего Постановления №1-П от 24.01.1997 г. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения (которые могут быть решены данным поселением самостоятельно, под свою ответственность)». То есть Конституционный Суд Российской Федерации усматривает первостепенную связь решения вопросов местного значения именно с городскими и сельскими поселениями и более того, по мнению некоторых авторов, признает их «естественно и исторически сложившимися муниципальными единицами, наиболее приближенными к населению»⁴.

Таким образом, отказ конституционного законодателя от прямого упоминания в тексте Конституции Российской Федерации таких муниципальных образований как городские и сельские поселения вряд ли должен сказываться на их конституционном значении, выражающемся в том числе в предназначении данных муниципальных единиц (как было отмечено, наиболее близких к населению) вовлекать как можно большее количество жителей в участие осуществления публичной власти, пускай и местного значения, то есть рас-

¹ См.: *Шустров Д. Г.* Указ. соч. С. 18.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010 (комментарий к части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации).

³ Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2020. С. 98–102.

⁴ *Гриценко Е. В.* Указ. соч. С. 95.

пространять прямую демократию, начиная с низового уровня, что необходимо для «возрождения демократического государства» и «преодоления отчуждения власти от народа».

Поправками к Конституции Российской Федерации была предусмотрена возможность образование на территории Российской Федерации федеральных территорий (ч. 1 ст. 67). На настоящий момент статус и правовой режим таких территорий пока еще не определен, не ясно также и то, будет ли принят общий федеральный закон о федеральных территориях или же в отношении каждой из образуемых федеральных территорий будет приниматься отдельный федеральный закон, каково будет регулирование и пр. Однако, как представляется, ясно, что населению, оказавшемуся на такой территории, не может быть отказано в местном самоуправлении¹.

Установление на федеральных территориях регулирования, не предусматривающего там местного самоуправления будет расходиться с положениями ст. 3 и 12 Конституции Российской Федерации. Так, согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление гарантируется. Помимо этого, положения ст. 10 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» о том, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, воспринимаются доктриной как один из ключевых принципов территориальной организации местного самоуправления², означающий, что местное самоуправление должно осуществляться на всей территории Российской Федерации. Данный принцип в свою очередь способствует недопущению нарушения равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 19 Конституции Российской Федерации).

Сказанное в полной мере относится и к введенной поправками к Конституции Российской Федерации ее ч. 3 ст. 131, согласно которой особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом³.

Также стоит остановиться на изменениях Конституции Российской Федерации в части, касающейся гарантий финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления, а именно таких источников возникновения финансовых ресурсов на муниципальном уровне как налоги и сборы. Речь идет о поправке, заменившей термин «устанавливают» на «вводят» местные налоги и сборы в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации.

Согласно п. 3 ст. 9 Хартии органы местного самоуправления по меньшей мере должны иметь возможность самостоятельно определять ставки местных налогов и сборов в пределах, установленных законом. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации

¹ Гриценко Е. В. Указ. соч. С. 94.

² Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2020. С. 148.

³ Гриценко Е. В. Указ. соч. С. 94.

являются составной частью ее правовой системы. В связи с этим интерпретировать указанное нововведение в Конституцию Российской Федерации как устраняющее муниципальные образования от нормотворческих действий в отношении налогов и сборов недопустимо¹. Далее попробуем выяснить, чем было вызвано данное изменение и как к нему следует относиться.

Для начала необходимо обратиться к ст. 57 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

По смыслу ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) следует различать установление от введения налогов. В Российской Федерации устанавливаются следующие виды налогов и сборов: федеральные, региональные и местные. Какие-либо налоги и сборы, не предусмотренные НК РФ, устанавливаться не могут (ч. 1 и 6 ст. 12 НК РФ). Налог считается установленным, когда определены все его существенные элементы (ст. 17 НК РФ).

Конституционность названных положений НК РФ по сути была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации еще до принятия части 1 НК РФ. Так, в своем Постановлении № 5-П от 21.03.1997 г. Конституционный суд Российской Федерации указывает, что «применительно к субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления понятие «установление налогов и сборов» имеет иной юридический смысл», отличный от смысла применительно к федеральному законодателю (п. 4). Далее по тексту Конституционный Суд Российской Федерации рассуждает лишь об установлении налогов субъектом Российской Федерации, однако, все эти рассуждения *mutatis mutandis* применимы и к установлению местных налогов².

Определив на основе многочисленных общих конституционных принципов (например, равенство прав и свобод человека и гражданина, запрет на их ограничение иначе, как федеральным законом, единство экономического пространства), что общие принципы налогообложения и сборов относятся к федеральному ведению (п. 3), Конституционный Суд Российской Федерации отметил следующее: «право субъектов Российской Федерации на установление налогов всегда носит производный характер, поскольку субъекты связаны этими общими принципами» (п. 4), а значит «установление налога субъектом Российской Федерации означает его право самостоятельно решать, вводить или не вводить на своей территории соответствующий налог, поскольку исчерпывающий перечень региональных налогов порождает только право, но не обязанность установить налог». Установление налога субъектом Российской Федерации предполагает также конкретизацию определенных элементов налогообложения (п. 5). Последнее как раз и предполагает некоторое нормотворчество как субъектов Российской Федерации, так и муниципальных образований в отношении устанавливаемых ими налогов, что сводится к их введению на соответствующей территории.

В общем виде можно сказать, что установление налогов подразумевает определение перечня всех видов налогов в НК РФ с определением всех их су-

¹ Гриценко Е. В. Указ. соч. С. 90–91.

² Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2020. С. 456.

ществленных элементов, а введение налогов заключается в издании соответствующего акта уполномоченным органом государственной власти или местного самоуправления с конкретизацией определенных элементов о том, что тот или иной налог подлежит уплате на соответствующей территории.

Таким образом, при должной интерпретации можно в целом заключить, что рассмотренное нововведение лишь адаптировало текст Конституции Российской Федерации к реальной действительности и, как представляется, именно к этому и стремился конституционный законодатель, а поэтому иное его понимание, по всей видимости, будет недопустимым.

В заключение необходимо отметить на важность недопущения такой интерпретации внесенных в Конституцию Российской Федерации изменений, которая бы являлась выхолащиванием одной из важных демократических сущностей местного самоуправления, базирующейся на «общественных началах». Ведь внесенные поправки к Конституции Российской Федерации в определенной их интерпретации могут способствовать развитию местного самоуправления, но в ином истолковании могут представлять определенные вызовы, угрожающие местному самоуправлению как базовому элементу демократического государства.

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Корольков В.В.</i> Вступительное слово	3
<i>Данилова С.А., Посредник А.В., Ребриков Д.Д., Северцева А.О., Шумилин А.Б.</i> Федеральные территории: сущность института, зарубежный опыт и перспективы учреждения в Российской Федерации	7

Секция

«ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 ГОДА»

<i>Ткаченко А.Е.</i> Противоречия и проблемы федерализма в Российской Федерации.....	25
<i>Бажев А.В., Труханов Д.Д.</i> Будущее российского федерализма: склоняется ли Россия к унитарности?	29
<i>Нуреева К.Д., Щеголев А.Д.</i> Конституционная реформа в Российской Федерации: проблемы федерализма и местного самоуправления в условиях единой системы публичной власти	46
<i>Атажанов Ф.С.</i> Государствообразующий народ как новая категория российского конституционного права	55
<i>Игнашкина Д.Д.</i> Голосование по поправкам в Конституцию в Южном федеральном округе.....	68
<i>Клепинин П.А.</i> Федеративное переустройство Российской Федерации на примере создания Центрально-Черноземной области	75
<i>Тиханов Н.А.</i> Реализация федеративных отношений в сфере организации исполнительной власти субъекта РФ	79
<i>Харитонова Т.А.</i> Проблемы регулирования отношений, связанных с участием органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий	92

Секция

«ЕВРОПЕЙСКАЯ И ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ»

Ильчикова М.М., Калашников И.А., Походун А.А.

Европейское объединение угля и стали как основа формирования европейского общего рынка: практические выводы. 110

Сагалова Э.О.

Влияние энергетики на европейскую интеграцию 119

Борулева Е.Д.

Противоречивые аспекты выхода Великобритании из состава Европейского Союза. 123

Голобородько С.О.

Соотношение национального законодательства государств-членов ЕС и нормативной базы Европейского Союза: теория и практика. 129

Минасян К.Х.

Проблематика учета рисков ОД/ФТ в интеграционных процессах 147

Тимофеева В.В.

Роль интеграционной политики Европейского союза в стабилизации обстановки в Боснии и Герцеговине. 154

Секция

«ФЕДЕРАЛИЗМ И БЕЗОПАСНОСТЬ»

Горнова А.А.

Противостояние COVID-19 и федерализма (глобальный вызов, опыт Российской Федерации и зарубежных стран). 162

Мухина Ю.В.

Федерации vs. COVID-19: как Россия и США справлялись с пандемией 172

Шульгина В.А.

Влияние ограничений, введенных в связи с пандемией коронавируса, на федеративные отношения: опыт России, Швейцарии, Германии и США 179

Позднякова Е.Ю.

COVID-19 как лакмусовая бумажка децентрализации в Италии. 186

Макаров Н.А.

Американский федерализм и проблемы национальной безопасности 192

Малыхина И.И., Спиридонова М.П.

К вопросу о правовом механизме обеспечения управления рисками финансовой безопасности Российской Федерации. 199

<i>Домнина В.А.</i> Роль субъектов федерации в обеспечении гражданского мира и согласия в федеративном государстве	206
<i>Иванова Н.А.</i> Сепаратизм: угроза единству Российской Федерации	215
<i>Корженяк А.М.</i> Вопросы противодействия сепаратизму и обеспечения безопасности федеративного устройства в контексте российско-украинских отношений.	221
<i>Гладкова П.В.</i> Сепаратизм как угроза национальной безопасности государства: причины и правовые механизмы противодействия	239
<i>Моисеева П.В.</i> Причины сепаратизма и правовые способы противодействия ему.....	247
<i>Рустамова Н.И.</i> Сепаратизм, его причины и правовые способы противодействия ему.....	254
<i>Бикбаев Р.Р., Щепкина В.М.</i> Сепаратизм в США, Канаде и Бельгии: правовые пути решения проблемы.	262
<i>Сухорукова П.А.</i> Проблема фламандского сепаратизма в Бельгии	277

**Секция
«ФЕДЕРАЛИЗМ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ»**

<i>Камышникова В.С.</i> Федерализм в Германии и его особенности	286
<i>Астафоров Э.А.</i> Федерализм в ОАЭ: успехи и неудачи	297
<i>Антипов А.А.</i> Особенности развития региональных государств Европы.....	304
<i>Козицына Н.А.</i> Региональная автономия в Испании.	309
<i>Черных С.А.</i> Лига Севера и ее проект федерализации Италии	322
<i>Егорова З.С., Чекалин С.А.</i> Федерализация Сирии: история, региональный опыт, перспективы	328
<i>Лобанова П.Е., Спицын Е.Д.</i> Курдское движение и федерализм Северной Сирии: перспективы развития. . .	337
<i>Фомин А.П.</i> Перспективы становления федерализма в Сирии	343

<i>Старченко М.Д.</i> Объединение Корейского полуострова: история, стратегии, перспективы	349
<i>Ерохина В.И.</i> К вопросу об особенностях федерализма в России и зарубежных странах.	361
<i>Зокиров Т.З., Мнацаканян Г.К.</i> Судебный федерализм: опыт России и США	368
<i>Чернявская П.Е.</i> Сравнительный федерализм Австралии и Канады.	372
<i>Зайцева Е.А.</i> Разграничение предметов ведения федерации и ее субъектов в разных правовых семьях: сравнительно-правовой анализ (на примере США, Федеративной Республики Бразилия и Федерации Малайзия)	381
<i>Корольков В.В.</i> Национальный вопрос в централизованных федерациях Азии: сравнительный аспект актуальных проблем теории и практики	384

**Секция
«ФИНАНСОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ»**

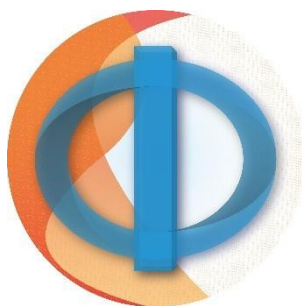
<i>Алимпеев Д.Р.</i> Разграничение финансовых полномочий как индикатор политической самостоятельности российских регионов	418
<i>Долганова С.А.</i> Межбюджетные трансферты. Особенности блочных трансфертов и их применение в РФ и зарубежных странах	432
<i>Зайцев Е.А.</i> Межбюджетное выравнивание с точки зрения экономики и права: российский и зарубежный опыт.	441
<i>Ильчикова М.М., Ламменсало С.</i> Институт финансового выравнивания в Германии: постепенное преодоление проблем, их частичное решение в рамках реформы 2020 года	446
<i>Тарасюк Б.Н.</i> Проблемы налогового федерализма в механизме административной ответственности за налоговые правонарушения	465
<i>Ткаченко А.Е.</i> К вопросу о некоторых проблемах налогового федерализма в России	473
<i>Чунин А.В.</i> Проблема унитаризации налоговой системы России и возможные пути ее решения	476

<i>Струев С.В.</i> Особые экономические зоны как инструмент налоговой политики субъектов Российской Федерации.	486
<i>Агаев А.М.</i> Перспективы специальных административных районов как зон льготного налогообложения.	492
<i>Слободянюк Е.А.</i> Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции как один из наименее эффективных институтов налогового права.	499
<i>Дымнич В.Д.</i> Транспортный налог как проявление налогового федерализма в России.	501
<i>Маркова А.-М.М.</i> Конституционно-правовые особенности швейцарского федерализма (на примере налогового права)	510
<i>Грамматчикова Е.Д.</i> Реформа налогово-бюджетного выравнивания в Швейцарии: предпосылки, особенности и перспективы.	517
<i>Сметанин Р.О.</i> Швейцарская налоговая реформа STAF для повышения налоговой привлекательности на федеральном уровне и в швейцарских кантонах.	525
<i>Зеленцова М.Ю., Резчикова Е.В.</i> Фискальный федерализм в Австрийской Республике.	532
<i>Онуфриенко К.В., Ярьсько А.М.</i> Налоговый федерализм в Канаде: к вопросу о разграничении полномочий Федерации и провинций при налогообложении ТЭК.	540
<i>Дуничкина А.П.</i> Налогово-бюджетный федерализм Мексики: основные черты и проблемы.	550
<i>Куликова А.С.</i> Неэффективность налогового федерализма Мексиканских Соединенных Штатов в условиях пандемии Covid-19.	556
<i>Плуталовская Ю.А., Рогова Е.А.</i> Особенности налогового федерализма в Аргентине.	563
<i>Герус Д.И., Степанов М.М.</i> Налоговый федерализм в Испании.	571
<i>Иванунь Е.А.</i> Особенности и проблемы налогового федерализма в Испании.	580

<i>Фролова В.С.</i> Налоговый федерализм и децентрализация: Испания – самый нетипичный случай	588
<i>Зражевская Е.А.</i> Налоговый федерализм в Китае	597

**Секция
«ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА»**

<i>Соловьева П.Д.</i> Причины возникновения и распада советской федерации	605
<i>Марзанов А.Ю.</i> Международно-правовой аспект учреждения СССР	614
<i>Осокин А.В.</i> Особенности функционирования отечественной модели федерализма	620
<i>Лебедева В.А., Симакова К.С.</i> Федерализм в США и России: сравнительный анализ на основе исторического развития данного принципа	631
<i>Морозова Д.Д., Путрина И.В.</i> Эволюция государственно-территориального устройства в Италии	639
<i>Кузнецов Е.А.</i> Историко-правовые аспекты регионализма в Испании	649
<i>Бусыгина А.В.</i> Проблемы федерализма в Бразилии с 1964 по 1985 годы	660
<i>Журавлева М.Д.</i> Путь к федерации: первые четыре реформы государственного устройства Бельгии	666
<i>Зотов К.В., Шаповалов В.Д.</i> Федерализм как основной механизм защиты прав человека	675



III ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ

«ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОМ ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ»

**Секция «Проблемы федерализма и местного самоуправления в
Российской Федерации в условиях конституционной реформы 2020
года»**

9 ноября 2020 года

15:00 (МСК) – открытие Конференции, начало работы секции

18:00-18:15 – перерыв

Модератор: Корольков Вадим Владимирович

Приглашенные эксперты:

- Авакьян Сурен Адиебекович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, член рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ;
- Румянцев Олег Германович – кандидат юридических наук, президент НКО «Фонд конституционных реформ», ответственный секретарь Конституционной комиссии (1990-1993 гг.);
- Кремянская Елена Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России;
- Джанкезов Батыр Махарович – заместитель заведующего кафедрой государственно-правовых дисциплин Карачаево-Черкесского филиала Московского финансово-промышленного университета «Синергия», директор в АНО «Институт гуманитарных исследований и социальных технологий».

Докладчики:

1. Ткаченко Анастасия Евгеньевна – МГЮА имени О.Е. Кутафина, 4 курс института публичного права и управления: **«Противоречия и проблемы федерализма в РФ»**
2. Бажев Алим Валерьевич, Труханов Денис Дмитриевич – СГЮА, 2 курс института юстиции: **«Будущее российского федерализма: склоняется ли Россия к унитарности?»**
3. Нуреева Камилла Дамировна, Щеголев Александр Дмитриевич – МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2 курс института публичного права и управления: **«Конституционная реформа в Российской Федерации: проблемы федерализма и местного самоуправления в условиях единой системы публичной власти»**
4. Пеннер Наталья Валерьевна – Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина, 3 курс: **«Конституционная реформа 2020 года – новая модель федерализма?»**
5. Атажанов Фархад Сардорovich – МГУ имени М.В. Ломоносова, 2 курс юридического факультета: **«Государствообразующий народ как новая категория российского конституционного права»**
6. Ребриков Дмитрий Данилович – МГУ имени М.В. Ломоносова, 2 курс магистратуры факультета государственного управления; Посредник Алина Валерьевна – МГУ имени М.В. Ломоносова, 1 курс магистратуры факультета государственного управления: **«Федеральные территории: новый элемент государственно-территориального устройства России»**
7. Северцева Амина Олеговна – МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2 курс международно-правового института: **«Особенности российского федерализма: федеральные территории»**
8. Данилова София Алексеевна – МГИМО, 1 курс международного института энергетической политики и дипломатии: **«Правовое положение федеральных территорий в Российской Федерации в условиях конституционной реформы»**
9. Махмадиев Рустам Зайниддинович – РГУП, 3 курс очного юридического факультета: **«Функциональная роль органов федеральной государственной власти в имплементации постановлений ЕСПЧ в России сквозь призму конституционных поправок 2020 года»**
10. Игнашкина Дарья Дмитриевна – МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2 курс международно-правового института: **«Голосование по поправкам в Конституцию РФ в Южном федеральном округе»**

11. Клепинин Павел Александрович – МГЮА имени О.Е. Кутафина, 5 курс института публичного права и управления: **«Федеративное переустройство РФ на примере создания Центрально-Черноземной области»**
12. Дощатов Антон Александрович – УрГЮУ, 2 курс Института государственного и международного права: **«Значимость Конституционного Суда РФ в единой системе органов государственной (публичной) власти»**
13. Мамедов Алиаксер Эльманович – РТУ МИРЭА, 5 курс института комплексной безопасности и специального приборостроения: **«Прямые выборы глав субъектов РФ как наболевшая проблема российского федерализма»**
14. Тиханов Никита Анатольевич – МГУ имени М.В. Ломоносова, 1 курс магистратуры юридического факультета: **«Реализация федеративных отношений в сфере организации исполнительной власти субъекта РФ»**
15. Харитоновна Тамара Александровна – МГЮА имени О.Е. Кутафина, 3 курс института публичного права и управления: **«Проблемы регулирования отношений, связанных с участием органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий»**
16. Глотов Алексей Николаевич – СПбГУ, 4 курс юридического факультета: **«Местное самоуправление: новые вызовы или перспективы развития?»**
17. Кофанов Анатолий Александрович – Оренбургский институт (филиал) МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2 курс магистратуры: **«Муниципальный контроль в Российской Федерации: его понятие и правовая природа»**
18. Зубаль Валерий Денисович – МГУ имени М.В. Ломоносова, 4 курс юридического факультета: **«Генетическая сущность ТОС и его развитие в отечественном законодательстве»**