

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 4 (16). 2019

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

- Бутусова Н. В.** О конституционно-правовой ответственности Российского государства.....5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

- Агibalов В. Ю., Бекетова С. М.** Народная (гражданская) законодательная инициатива в субъектах Российской Федерации.....11
- Сенных Л. Н.** Защита права на пенсионное обеспечение..... 16
- Стародубцева И. А., Сатилари А. Ю.** Нарушения конституционного принципа равенства в трудовых отношениях.....23
- Судакова С. В., Тюрина А. В.** Юридические клиники как перспективное средство обеспечения конституционного права граждан на бесплатную юридическую помощь32

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Гриценко В. В., Бабылкина Е. В.** Конституционные основы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд..... 40
- Дегтярева Л. Н.** Основы безопасности Российской Федерации на государственной границе: конституционно-правовой аспект48

Адрес редакции:
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10а, к. 712
Кафедра конституционного
и муниципального права
Сайт кафедры:
www.law.vsu.ru/structure/constlaw

Телефон:
+7 (473) 220-83-78

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

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

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

Дата выхода в свет 25.12.2019.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 8,9. Уч.-изд. л. 9,8.
Тираж 100. Заказ 712

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10

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

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

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

Мальцев В. А. Национальная безопасность России
и роль контроля в ее обеспечении 53

Фролов Б. М. Об истории развития российского
законодательства о государственном контроле и надзоре
в сфере образования 61

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Морозова В. Н. Иммиграционные потоки в ФРГ:
опыт правового регулирования и оценка
интеграционных проектов 66

Тюнина И. И. Правовое положение главы государства
в дуалистических монархиях 72

Шелудякова Т. В., Пушкарева Д. Н. Участие
в деятельности общественных объединений
как форма реализации политических прав граждан
во Франции 77

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Попов В. А. Правотворческая инициатива граждан:
правовое регулирование и проблемы реализации
(на примере городских округов городов Липецк
и Воронеж) 82

Сотникова Е. Н. О теоретических подходах
к конституционно-правовой ответственности в системе
юридической ответственности 92

Цурган Т. Д. Роль правовых позиций Конституционного
Суда Российской Федерации в формировании судебной
практики 97

Требования к материалам, направляемым
в редакционную коллегию журнала
для опубликования 102

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 4 (16). 2019

EDITORIAL COMMITTEE:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

S. V. Sudakova,
candidate of legal sciences,
lecturer;

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

CONTENTS

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

Butusova N. V. On the constitutional legal responsibility
of the Russian State.....5

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Agibalov V. Yu., Beketova S. M. National (civilian)
legislative initiative in the constituent entities of the
Russian Federation11

Sennyh L. N. Securing of right for the pension system.....16

Starodubtseva I. A., Satilari A. Yu. Violations
of the constitutional principle of equality
in the labor relations.....23

Sudakova S. V., Tyurina A. V. Legal clinics as
a promising means of ensuring the constitutional right
of citizens for free legal aid.....32

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gritsenko V. V., Babykina E. V. Constitution bases
of the contract system in the field of purchasing
goods, works, services for securing state
and municipal needs..... 40

Degtyareva L. N. The basics of the security
of the Russian Federation on the state border:
the constitutional and legal aspect 48

Maltsev V. A. National security of Russia and the
role of control in its security.....53

Editorial address:
394018 Russia, Voronezh,
Lenin Sq., 10a, r. 712
Constitutional and Municipal
Law Department

The website of the Department:
www.law.vsu.ru/structure/constlaw

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

**The electronic version of the
magazine:**

www.law.vsu.ru/conststate

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

Frolov B. M. About the history of development
of the russian legislation on state control and supervision
in the sphere of education..... 61

CONSTITUTIONAL LAW OF FOREIGN COUNTRIES

Morozova V. N. Immigration flows in Germany:
the experience of legal regulation and evaluation
of integration projects66

Tunina I. I. Legal status of the head of state in dualistic
monarchies..... 72

Sheludyakova T. V., Pushkareva D. N. Participation
in the activities of public associations as a form
of realization of political rights of citizens in France..... 77

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Popov V. A. Law-making initiative of citizens:
legal regulation and challenges of implementation
(on the example of Lipetsk and Voronezh city districts) 82

Sotnikova E. N. On theoretical approaches to constitutional
and legal responsibility in the system of legal responsibility 92

Tsurgan T. D. The role of the legal positions of the
Constitutional Court of Russian Federation..... 97

The requirements to the materials, sent to the editorial staff
for publishing 102

УДК 342.2

Н. В. Бутусова

Воронежский государственный университет

О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Статья посвящена теоретическим и практическим проблемам конституционно-правовой ответственности российского государства, автором дается определение государства как субъекта конституционно-правовых отношений и раскрывается содержание и функции его конституционной ответственности. Анализ реальных общественных отношений не позволяет сделать вывод о последовательной и полной реализации ответственности российского государства в конституционно-правовых отношениях с народом и каждым гражданином Российской Федерации. Предложения автора статьи направлены на повышение ответственного состояния российского государства как субъекта конституционно-правовых отношений в целях решения задач по переходу к устойчивому развитию российского общества и государства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционно-правовая ответственность государства, позитивная ответственность, ретроспективная ответственность, функции конституционно-правовой ответственности государства.

ON THE CONSTITUTIONAL LEGAL RESPONSIBILITY OF THE RUSSIAN STATE

The article is devoted to theoretical and practical problems of constitutional legal responsibility of the Russian state. The author defines the state as a subject of constitutional legal relations and reveals the content and functions of its constitutional responsibility. Analysis of real social relations does not allow to conclude that the responsibility of the Russian state in the constitutional legal relations with the people and every citizen of the Russian Federation. The author's suggestions are aimed at increasing the responsible state of the Russian state as a subject of constitutional relations in order to solve the problems of the transition to sustainable development of Russian society and the state.

Key words: constitutional legal responsibility of the state, positive responsibility, retrospective responsibility, functions of constitutional legal responsibility of the state.

Поступила в редакцию 14 октября 2019 г.

Проблема конституционно-правовой ответственности российского государства в настоящее время чрезвычайно актуализирова-

лась. Это связано не только с активизацией усилий государства по борьбе с коррупцией во всех эшелонах власти. Глобальный экономический кризис, международный терроризм, техногенные и экологические ката-

© Бутусова Н. В., 2019

строфы и иные планетарные проблемы превратили государство в субъект, несущий основную ответственность за предотвращение внутренних и глобальных угроз. Сегодня эта роль государства стала очевидной не только ученым, но и политикам, лидерам ведущих государств, которые широко обсуждают стратегические и текущие задачи государства, направленные на прогрессивное, устойчивое развитие всех стран и народов, сохранение земной цивилизации для настоящих и будущих поколений.

По общему мнению ученых, научно обосновавших различные модели и сценарии развития современной цивилизации на ближайшие десятилетия, у человечества не так уж много времени для осуществления перехода к устойчивому развитию: первая четверть XXI в. – критический момент в человеческой истории¹. Этот вывод вновь подтвержден в 2018 г. в юбилейном Докладе Римского клуба «Come on! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet», который остается основной научной площадкой в мире, формулирующей повестку ответственного глобализма и устойчивого развития². Как субъект международного права Россия с ее огромной территорией и богатыми природными ресурсами ответственна за их разумное и экологически безопасное использование не только перед собственным народом, но и перед международным сообществом.

Актуальность создания теории устойчивого развития общества и государства, по мнению ведущих российских ученых, следует признать приоритетом номер один для всей современной науки³. В связи с этим перед российской правовой наукой, и прежде всего наукой конституционного права, стоит ответственная задача – разработать теоретическую основу для правового фундамента новой модели развития общества и государства и определить черты «устойчивой государственности» России.

Одной из главных черт элементов устойчивости государства является его ответствен-

ное отношение к народу, обществу, личности, ответственность в общецивилизационном процессе перед настоящими и будущими поколениями. Необходимо особо подчеркнуть роль юридической ответственности как одного из видов социальной ответственности. С точки зрения ее отраслевой принадлежности – это конституционно-правовая ответственность: именно конституционное право призвано закрепить новые функции и задачи государства, обеспечивающие его определяющую роль в предотвращении внутренних и внешних угроз и создании условий для устойчивого развития российского общества.

Поскольку обозначенная тема выходит на целый комплекс теоретических проблем конституционно-правовой науки, в двух словах обозначим нашу позицию по основным из них.

Формулируя определение государства как субъекта права и правоотношений, необходимо учитывать, что не может существовать универсального определения государства в качестве субъекта права и правоотношений независимо от их отраслевой принадлежности. *Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений представляет собой политическую организацию всего российского народа и общества в целом, выступающую в качестве системы всех органов государственной власти, реализующих полномочия и функции государства как важнейшей формы народовластия, осуществляющих социальное назначение государства и выполняющих его роль в обеспечении прав человека и гражданина.*

Государство участвует в конституционно-правовых отношениях как непосредственно, выступая как система органов государственной власти, так и тогда, когда от имени государства вступают в правоотношения органы государства, реализующие конституционно-правовую правосубъектность государства. В первом случае речь идет об участии государства в общих правоотношениях, а во втором – в конкретных. Поскольку в консти-

туционно-правовых отношениях государство выступает как носитель государственного суверенитета, высшие органы власти и должностные лица представляют государство в конкретных конституционно-правовых отношениях, реализуют его конституционно-правовую правосубъектность, главным образом осуществляя суверенные права государства и его функции (это прежде всего Президент РФ, а также Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Генеральный прокурор РФ)⁴.

Конституционно-правовая ответственность государства по юридической природе – это общее правоотношение (правовое состояние), которое представляет собой постоянные, длящиеся правовые связи между государством и обществом, народом, каждым человеком и гражданином в Российской Федерации. В этом правоотношении регулятивные и охранительные стороны находятся в неразрывном единстве: в рамках регулятивных отношений создаются возможности и существует угроза применения санкций, которые уже в конкретных правоотношениях в случаях совершения конституционно-правовых деликтов могут применяться к государству в лице его высших органов власти и должностных лиц, реализующих суверенные права государства. Однако преобладает именно регулятивная сторона, и государство выступает, главным образом, как субъект позитивной ответственности. Последствия безответственного (в позитивном смысле) состояния государства могут быть столь катастрофическими для общества, что никакие санкции, примененные к высшим должностным лицам государства, не будут адекватными вреду, причиненному интересам общества, народа, человека и гражданина. Поэтому и ретроспективная, и позитивная стороны ответственности государства имеют, прежде всего, превентивное значение, обеспечивая оптимальное функцио-

нирование государственной власти в соответствии с интересами народа, противодействуя превращению государства из органа, стоящего на службе обществу и народу, в организацию бюрократии, обслуживающей свои собственные своекорыстные интересы. Ответственное состояние государства означает, что государство, действуя в строгом соответствии со ст. 2 и 3 Конституции РФ, в рамках общего правоотношения реализует свою обязанность обеспечивать права и свободы граждан, создавать условия для прогрессивного, устойчивого развития общества, при которых человек действительно является высшей ценностью, а государственная власть подконтрольна народу как единственному источнику власти и главному субъекту властвования.

Безусловно, характеристика государства как политической организации всего российского общества и народа пока еще в большей мере отражает желаемый идеал, нежели реальные общественные отношения. Конституционно-правовая ответственность российского государства в единстве позитивного и ретроспективного ее аспектов также не может быть определена как уже достигнутое правовое состояние. Система органов государственной власти и местного самоуправления в России серьезно поражена бюрократизмом и коррупцией: чиновники всех рангов, по признанию руководства страны, «превратились в замкнутую и надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса»⁵. К сожалению, изменений к лучшему не происходит, что в полной мере подтверждает правильность сформулированного наукой (теорией) управления объективного закона самовозрастания бюрократизма⁶, так как в течение многих десятилетий, в том числе и в советский период, государством не предпринималось необходимых мер для противодействия бюрократизации всей системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В последнее время сделаны определенные шаги по разработке и осуществлению ан-

тикоррупционной стратегии государства. Тем не менее масштабы коррупции таковы, что это зло рассматривается как одна из серьезных внутренних угроз национальной безопасности России: бюрократизированное и коррумпированное государство не способно давать адекватные ответы на современные вызовы и угрозы, не способно направлять общество по пути устойчивого развития, оно не может быть сильным и жизнеспособным.

В президентских Посланиях, иных официальных выступлениях российского Президента сильное государство трактуется как государство эффективное, конкурентоспособное, демократическое и правовое⁷, ответственное, способное осуществлять умную (т. е. научно обоснованную) политику. Названные характеристики государства взаимообусловлены и помогают определить основные преграды для реализации ответственного состояния российского государства: ответственная государственная власть не может быть неэффективной, неправовой и недемократичной.

Для более глубокого понимания сути и содержания конституционно-правовой ответственности российского государства и определения путей преодоления в значительной мере безответственного состояния этого субъекта рассмотрим функции данной ответственности.

Функции конституционно-правовой ответственности российского государства представляют собой единую систему различных проявлений социального назначения этой ответственности: регулятивного, превентивного, охранительного, карательного, восстановительного, воспитательного. Функциональный подход позволяет сформулировать широкое понимание ответственности государства, адекватное масштабам стоящих перед ним современных задач.

Государство как субъект социального управления, выполняя задачи, составляющие содержание *регулятивной стороны ответственности государства* по отношению к человеку, российскому народу и обществу,

призвано обеспечить оптимальное управленческое воздействие на отношения, складывающиеся в различных сферах жизни общества. Речь идет о наиболее полной реализации экономической, политической, социальной, идеологической и иных основных функций государства. Более того, глобальные проблемы современности подготовили новую почву под усиление роли государства, его места в жизни планетарного сообщества людей. Государство превращается в один из сложных субъектов цивилизации, несущих основную ответственность за ее сохранение и развитие. По мнению ученых, для предотвращения реальной угрозы существованию современной цивилизации необходим переход всех государств на новую модель развития, означающую научно обоснованное, управляемое, целенаправленное гармоничное развитие человечества как единого целого с природой и на основе общечеловеческих ценностей. Такая модель развития, способная устранить социально-экономическую и духовную дисгармонию и создать условия для дальнейшей эволюции цивилизации, предотвращающей тупиковый путь развития, в международных документах получила наименование "sustainable development" (на русский язык переведенное как «устойчивое развитие»). Условия научно обоснованного властного управленческого воздействия в социальных системах сформулированы многими науками и научными теориями (концепциями): кибернетикой, философией, политической, экономической, правовой науками, теорией (наукой) социального управления, а также концепцией последовательного перехода к устойчивому развитию, призванной сделать социальную действительность адекватной естественным (прежде всего биосферным) законам. Сформулированные различными науками законы (закономерности) общественного развития содержат объективно заданные ориентиры для определения содержания конституционно-правовой ответственности российского государства.

Регулятивная функция конституционной ответственности государства по отношению к народу, обществу, личности должна реализовываться посредством его каждодневной деятельности в направлениях, очерченных Конституцией в связи с выполнением им обязанности по гарантированию прав и свобод человека и гражданина и созданием условий для реального народовластия (ст. 2, 3 Конституции РФ).

Превентивная функция ответственности государства перед народом состоит, в первую очередь, в том, чтобы устранять политические, экономические и другие условия, превращающие народ в толпу, когда он утрачивает качества политического субъекта, субъекта властвования.

Стратегия устойчивого развития требует вернуть демократии ее душу – реальное народовластие: конституционный принцип суверенитета народа нуждается в государственной поддержке и защите путем укрепления всей системы политических, социально-экономических и правовых гарантий народовластия в Российской Федерации. Это прямо вытекает из содержания объективной закономерности обязательного привлечения широких народных масс к управлению делами государства и общества. Таким образом, государство как инструмент осуществления верховенства и полновластия народа⁸ призвано способствовать формированию политического и правового сознания народа, превращению его в активного субъекта властвования, в реального, а не номинального субъекта политических отношений: без широкого политического участия представителей всех слоев российского общества невозможно ни предотвращение терроризма, ни нравственное оздоровление общества и успех в борьбе с коррупцией, ни «умная» политика, ни «умная» инновационная экономика.

Однако приходится признать, что в России отсутствует должная правовая основа для реального народовластия, где можно было бы, в частности, юридически закрепить

и отразить особенности российской модели демократии. И это одна из основных преград для реализации конституционно-правовой ответственности российского государства⁹.

Реализуя *превентивную и восстановительную функцию* ответственности государства по отношению к индивиду, российское государство обязано создать действенный механизм предотвращения нарушений прав человека и гражданина, тем более недопущения ситуаций, когда такие нарушения приобретают массовый характер.

Ретроспективная сторона конституционно-правовой ответственности государства и, следовательно, ее *охранительная и карательная функции* проявляются в досрочном по требованию народа прекращении полномочий высших органов власти, высших должностных лиц государства, реализующих суверенные права, конституционно-правовую правосубъектность государства. К сожалению, в современных конституциях по общему правилу отсутствует конкретизация возможностей народа по применению санкций по отношению к государству в лице его высших органов и должностных лиц, которая бы делала реальными охранительные и карательные механизмы конституционной ответственности государства. Необходимость конституционного закрепления упомянутых механизмов непосредственно вытекает из содержания конституционного принципа суверенитета народа и закономерности обеспечения баланса прав, обязанностей и ответственности на всех уровнях власти и управления. В связи с этим представляет интерес норма ст. 95 Конституции Румынии, предусматривающая обязательное назначение референдума по вопросу о досрочном смещении с должности Президента, если предложение об отстранении от должности Президента одобряется Парламентом. С учетом позитивного зарубежного опыта представляется целесообразным конституционно закрепить возможность досрочного прекращения полномочий Президента РФ

(и иных высших органов государственной власти) по требованию народа, внеся соответствующие поправки в Основной закон, а также в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (п. 5 ст. 6), исключив положения о недопустимости вынесения на референдум вопросов о досрочном прекращении

полномочий Президента РФ и иных высших органов государственной власти. Эти положения законодательства способствовали бы дисциплинированию государственной власти, выполняя прежде всего превентивную роль, предупреждая безответственную политику государства.

¹ См. подробно: Бутусова Н. В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 5–11; Ее же. О некоторых проблемах перехода России к устойчивому развитию // Современное общество и право. 2016. № 2. С. 55–62.

² См.: https://www.researchgate.net/publication/322179030_Come_On_Capitalism_Short-termism_Population_and_the_Destruction_of_the_Planet

³ См.: Обращение российских ученых к Международному научному сообществу // Парламентская газета. 2003. 26 нояб.

⁴ См. подробно: Бутусова Н. В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений : вопросы теории. Воронеж, 2005. С. 20–29; Ее же. Конституционно-правовой статус российского государства. Воронеж; М., 2006. С. 38–41.

⁵ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Рос. газета. 2005. 26 апр.

⁶ См.: Граждан В. Д. Теория управления. М., 2005. С. 170–174.

⁷ См.: Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Рос. газета. 2005. 26 апр.; Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. // Рос. газета. 2016. 2 дек.; Послание Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. // Рос. газета. 2018. 2 марта; Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Рос. газета. 2019. 21 февр.

⁸ См.: Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 355.

⁹ См.: Бутусова Н. В. Культура управления и конституционный принцип суверенитета народа (на примере России) // Општествените промени во глобални от свет : книга на апстракти / Петта меѓународна научна конференција. Штип : Универзитет ГоцеДелчев, 2018. С. 499–523.

Воронежский государственный университет

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

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

Voronezh State University

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

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

УДК 342.53

В. Ю. Агибалов

Воронежский институт экономики социального управления

С. М. Бекетова

Воронежский государственный университет

НАРОДНАЯ (ГРАЖДАНСКАЯ) ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуются научные подходы по проблемам участия народа в законодательном процессе субъектов Российской Федерации, анализируются аспекты правового регулирования различных форм участия граждан в региональном законотворчестве, вносятся предложения по совершенствованию механизма участия населения в законодательном процессе субъектов Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: законотворчество, народная (гражданская) законодательная инициатива, всенародное обсуждение законопроектов, всенародное голосование по проектам законов (референдум), обращение по вопросам законотворчества в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

NATIONAL (CIVILIAN) LEGISLATIVE INITIATIVE IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article examines the scientific approaches to the problems of people's participation in the legislative process of the constituent entities of the Russian Federation, analyzes the aspects of legal regulation of various forms of citizen participation in regional lawmaking, proposes to improve the mechanism of public participation in the legislative process of constituent entities of the Russian Federation.

Key words: lawmaking, popular (civilian) legislative initiative, popular discussion of draft laws, popular vote on draft laws (referendum), appeal on legislative issues to state authorities and local governments.

Поступила в редакцию 12 октября 2019 г.

В современный период особую актуальность приобретает участие народа в законодательном процессе. Это обусловлено следующими факторами.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем государственной власти на территории субъекта Российской Федерации является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти

© Агибалов В. Ю., Бекетова С. М., 2019

и органы местного самоуправления. Одной из эффективных форм непосредственной демократии является активное участие граждан в законодательном процессе субъектов Российской Федерации.

Законодательный процесс всегда направлен на принятие законов, регулирующих самые важные общественные отношения в политической, экономической, социальной сферах, которые напрямую затрагивают интересы граждан. Активность народа в законодательской сфере позволяет полностью учитывать интересы населения, а также устанавливать непосредственную связь между элементами гражданского общества и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Всех субъектов регионального законодательства объединяет деятельность по реализации важнейшего конституционного права на создание собственных законов. Однако функции участников законодательного процесса различаются по объему и содержанию и строго регламентированы в правовых актах регионов, закрепляющих процедурные правила принятия законов. Если участие органов публичной власти достаточно четко определено, то формы народной законодательной инициативы в нормативных актах часто устанавливаются расплывчато либо остаются за пределами правового регулирования.

В юридической литературе выделяются различные виды осуществления народом законодательской деятельности. Например, к ним относят референдумы, всенародные обсуждения законопроектов, обращения в законодательные органы с предложениями, указы депутатов, гражданскую законодательную инициативу, митинги и иные публичные мероприятия¹. В системе непосредственной демократии различаются также народные правотворческие инициативы, коллективные обращения граждан, общественные инициативы, сходы граждан, демонстрации².

В законодательстве субъектов Российской Федерации также не наблюдается единого подхода к вышеназванной проблеме.

В отдельных областях – Ивановской, Владимирской, Орловской, Рязанской, Ярославской – в нормативных правовых актах не закреплено право участия народа в законотворчестве (за исключением референдума, который в соответствии с федеральным и региональным законодательством может проходить во всех субъектах Российской Федерации).

Право законодательной инициативы закреплено в нормативных правовых актах Брянской, Костромской, Смоленской, Тамбовской областей. Однако реализуется это право по-разному. В Уставе Брянской области от 20 декабря 2012 г. № 91-З (в ред. от 04.04.2018) законодательной инициативой является внесение гражданами Российской Федерации, обладающими активным избирательным правом при выборах в органы государственной власти Брянской области, проекта закона Брянской области для последующего его утверждения на референдуме Брянской области или принятия Брянской областной Думой³.

Закон Костромской области от 28 февраля 2014 г. № 495-53КО «О законодательной инициативе граждан в Костромской областной Думе» закрепляет, что право законодательной инициативы принадлежит гражданам, проживающим на территории Костромской области, собравшим подписи не менее пяти тысяч жителей Костромской области, обладающих избирательным правом⁴.

В законе Смоленской области от 30 мая 2007 г. № 44-з (в ред. от 25.10.2017) «О порядке осуществления законодательной инициативы гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Смоленской области» определено, что законодательная инициатива может быть осуществлена в порядке, установленном областными законами, не менее чем 10 тысячами граждан Российской Федерации, проживающих на террито-

ри Смоленской области, обладающих активным избирательным правом⁵.

В отдельных регионах введено в правовой оборот понятие «гражданской инициативы», которое понимается как коллективное обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их полномочиям (Воронежская, Московская, Смоленская область)⁶. Рассмотрение коллективного обращения не предполагает принятие нового закона, а предусматривает обязательный ответ органов публичной власти на проблемы, поднятые в обращении граждан.

В других субъектах законодательной инициативы используются иные формы. Например, в Уставе Калужской области от 27 марта 1996 г. № 473 (в ред. от 26.04.2018) гражданам предоставляется право на народную правотворческую инициативу⁷. Названная инициатива подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти Калужской области и органами местного самоуправления, а результаты рассмотрения – официальному опубликованию. В Уставе г. Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 20.09.2017) закреплено, что жители города Москвы в порядке, установленном законом города Москвы, осуществляют гражданскую законодательную инициативу путем внесения в Московскую городскую Думу петиции с предложением о принятии, изменении или отмене закона города Москвы⁸. Указанные формы также не закрепляют обязанности органов государственной власти по принятию конкретного регионального закона. Роль народа в вышеназванных случаях в законодательном процессе носит скорее косвенный характер и не отражает непосредственное участие граждан в формировании законодательства субъектов Российской Федерации.

Анализ вышеназванных норм позволяет сделать вывод, что реальное участие народа в законотворчестве происходит только в тех случаях, когда в правовых актах четко закреплено участие граждан в законодательном

процессе, конечным результатом которых будет принятие закона субъекта Российской Федерации. Это проявляется в следующих формах:

- народная (гражданская) законодательная инициатива;
- всенародное голосование по проектам законов (референдум);
- обращения по вопросам законотворчества в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- всенародное обсуждение законопроектов.

На практике народ является скорее пассивным участником законодательного процесса. Его роль не всегда обоснованно ограничивается нормами федерального или регионального законодательства. Так, согласно ст. 66 ч. 2 Конституции Российской Федерации устав края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. «В данном случае конституционная норма носит императивный характер и исключает возможность принятия Основного закона региона путем референдума»⁹.

В определенных границах проходит и участие народа в законодательном процессе путем референдума (всенародного голосования). Оно проявляется в том, что голосование по проекту закона осуществляется на самой последней стадии его принятия. В любом случае народ лишен права влиять на нормативное содержание законопроекта, на процедуру его обсуждения и обработки. Исключение составляют случаи, когда инициативная группа по проведению референдума представляет текст законопроекта.

Ограничение права граждан на участие в законодательном процессе субъектов Российской Федерации является необоснованным. Становление новой российской госу-

дарственности, переход от унитарного государства к федеративному, развитие демократии на всех уровнях предопределили появление нового творца законов – народа. Как свидетельствует практика, граждане, проживающие на определенной территории, изъявляют желание активно включаться в процесс законотворчества. Это проявляется в большом количестве законодательных предложений в политической, экономической и социальной сферах, поступающих в региональные законодательные органы. Так, по данным статистических исследований, жителей Воронежской области больше всего интересуют изменения в областные законы, затрагивающие социальную сферу и бюджетные отношения (проблемы повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, выплата пособий на детей, финансовое обеспечение льгот, предоставляемых федеральным законодательством ветеранам, инвалидам, «чернобыльцам», использование материнского капитала, региональные выплаты лицам предпенсионного возраста) – 60 % обращений. Зачастую поднимаются вопросы, связанные с внесением изменений в Конституцию Российской Федерации и федеральные законы (30 % обращений). На депутатских слуша-

ниях, проводимых по тому или иному проекту закона, гражданами также высказываются предложения по совершенствованию отдельных положений обсуждаемого нормативного акта. Однако попытки влияния населения на законотворческий процесс субъекта Российской Федерации не имеют правовой основы и не всегда подкреплены системой юридических гарантий.

В современный период возникает объективная необходимость становления и развития института народной (гражданской) инициативы в регионах на уровне Российской Федерации.

В связи с этим целесообразно внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰, закрепляющих конкретные формы участия населения в законодательной деятельности регионов, а также положений, регулирующих механизм реализации народной законодательной инициативы на всех этапах, стадиях работы по созданию законов субъектов Российской Федерации.

¹ См.: Фомичева О. А. Митинг и иные публичные мероприятия как форма законотворческой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 48–51.

² См.: Галоян А. Р. Законодательство субъектов Российской Федерации о правотворческой инициативе граждан // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 33–35.

³ Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 2012. № 20–21.

⁴ URL: www.pravo.gov.ru

⁵ Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2007. № 5 (часть 1). 2 июня.

⁶ См.: Устав Воронежской области от 25 мая 2006 г. (в ред. от 13.09.2019) // Коммуна. 2006. 15 сент. ; Устав Московской области от 4 декабря 1996 г. № 6/12 (в ред. от 13.06.2019) // Подмосковные известия. 1996. 18 дек. ; Устав Смоленской области от 15 мая 2001 г. № 37-3 (в ред. от 28.03.2019) // Рабочий путь. 2001. 24 мая.

⁷ См.: Губернский вестник. 1996. 9 апр.

⁸ См.: Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.

⁹ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма : учеб.-практ. пособие. М., 1998. С. 50.

¹⁰ Рос. газета. 1999. 10 окт. ; 2019. 4 авг.

Воронежский институт экономики
и социального управления

Агибалов В. Ю., кандидат юридических наук,
доцент кафедры политологии, управления
и регионоведения, руководитель аппарата
Воронежской областной Думы

E-mail: agibalov@vrnoblduma.ru

Воронежский государственный университет

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

Voronezh Institute of Economics
and Social Management

Agibalov V. Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of the Political Science, Management
and Regional Studies Department, the Head of the
Administration of the Voronezh Regional Duma

E-mail: agibalov@vrnoblduma.ru

Voronezh State University

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

E-mail: beketova@vrnoblduma.ru

Л. Н. Сенных

Воронежский государственный университет

ЗАЩИТА ПРАВА НА ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Противоречивость и сложность пенсионного законодательства явились фактором, обусловившим неоднородность правоприменительной практики, что в свою очередь приводит к нарушению одного из конституционных прав – права граждан на пенсионное обеспечение. Одной из самых острых проблем пенсионного законодательства, источником которых представляется несовершенство законодательства и неопределенность законодателя в дальнейшем пути развития, является проблема защиты прав граждан на пенсионное обеспечение. Утвердившийся ранее процедурный механизм защиты своих прав, при котором исполнительные органы власти принимали на себя вопросы защиты прав граждан, а в некоторых случаях закон вообще исключал и судебную защиту отдельных прав, утратил свою прежнюю позицию. Имеется налицо обратная тенденция, когда в своем большинстве граждане обращаются за защитой своих прав именно в суд. В статье рассматриваются практические и теоретические вопросы функционирования механизма защиты пенсионных прав в сфере установления пенсий.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, судебная практика, Конституционный суд Российской Федерации, обжалование решений об отказе в установлении пенсий, рассмотрение жалоб на решение территориальных органов Пенсионного фонда России.

SECURING OF RIGHT FOR THE PENSION SYSTEM

Contradiction and complication of pension legislation were a predetermining factor stipulating heterogeneity of правоприменительной practice, that in turn results in violation of one of constitutional rights are rights for citizens on the pension system. One of the sharpest problems of pension legislation, the source of that are imperfection of legislation and vagueness of legislator in the further way of development, is a problem of protection of rights for citizens on the pension system. Becoming firmly established before procedural mechanism of protection of the rights, at that the executive branches of power were assumed by the questions of protection of rights for citizens, and on occasion a law eliminated the judicial protection of separate rights in general, lost the former position. There is present a reverse tendency, when in the majority citizens apply for the protection of the rights exactly in a court. In the article examined practical and theoretical questions of functioning of mechanism of protection of pension rights in the field of establishment of pensions.

Key words: pension system, judicial practice, Constitutional Court of Russian Federation, appeal of decisions about a refuse in establishment of pensions, consideration of complaints about the decision of territorial organs of Pension Fund of Russia.

Поступила в редакцию 10 сентября 2019 г.

© Сенных Л. Н., 2019

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных случаях, установленных законом (ст. 7, 39). Закрепление этой гарантии в высшем нормативном акте Российской Федерации показывает, что обеспечение социальной направленности государства является одной из основных функций государства¹, реализуемой посредством принятия законов и других нормативных актов, которые являются главным регулятором общественных отношений, а также служат важнейшим средством преобразований в экономической, социальной и иных сферах.

Принцип социального государства является в последние годы объектом пристального внимания как российских, так и зарубежных исследователей и «признан во многих странах как один из основополагающих принципов современного цивилизованного государства – наряду с его правовым, демократическим, рыночным и светским характером. Значение принципа социального государства настолько велико, что во многих странах он возведен не просто в ранг конституционного (прямо зафиксированного или вытекающего из ряда конституционных положений), но и одного из основополагающих принципов политики государства»².

Характерной особенностью права является его создание государством. Оно же его и обеспечивает, охраняет и защищает. За правом стоит аппарат принуждения, который следит за соблюдением правовых норм и наказывает тех, кто их нарушает, ибо норма права – не просьба, не совет, не пожелание, а властное требование, веление, предписание, обращенное ко всем членам общества и подкрепляемое в их же интересах возможностью принудить, заставить.

Защита законных интересов различных субъектов права – одна из важнейших проблем правового регулирования обществен-

ных отношений³. С. С. Алексеев выделяет две основные формы защиты: юрисдикционную и неюрисдикционную. Надо отметить, что данная классификация поддерживается большинством ученых. Юрисдикционная форма защиты – это защита законных интересов государственными или уполномоченными государством органами. Она означает возможность защиты интересов в судебном или административном порядке. Судебная форма защиты осуществляется судом общей юрисдикции, арбитражным судом или третейским судом. Неюрисдикционная форма защиты – защита интересов самостоятельными действиями управомоченного лица без обращения к государственным и иным уполномоченным органам. Она имеет место при самозащите и при применении управомоченным лицом мер оперативного воздействия⁴. Последняя форма защиты характерна для гражданского, уголовного и трудового права и включает в себя, по мнению Н. В. Витрука, совокупность: а) фактических действий, направленных на непосредственную защиту благ, прав и законных интересов до и в процессе посягательств на них; б) меры оперативного воздействия на нарушителей прав и законных интересов. Она применяется в тех случаях, когда обстоятельства исключают возможность обращения в данный момент за защитой к государственным органам⁵. На ключевой момент как неиспользование государственных юрисдикционных органов при самозащите указывает и С. Н. Братусь⁶. А В. П. Грибанов к мерам самозащиты относит только фактические действия, направленные на охрану личных или имущественных прав и интересов управомоченных лиц, в том числе действия в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости⁷. Праву социального обеспечения свойственна именно юрисдикционная форма защиты⁸ в силу того, что одной из сторон правоотношения по пенсионному обеспечению всегда является управомоченный государством орган. Хотя некото-

рые ученые не исключают для группы социальных прав неюрисдикционную форму защиты прав⁹. В поддержку этого мнения служит цифровизация законодательства¹⁰.

Исторический анализ применяемых юрисдикционных форм защиты пенсионных прав показывает изменчивость предпочтений граждан в использовании юрисдикционных способов защиты своих пенсионных прав. Утвердившийся ранее процедурный механизм защиты своих пенсионных прав, при котором исполнительные органы власти принимали на себя практически весь груз защиты прав граждан, а в некоторых случаях закон вообще исключал и судебную защиту отдельных прав, утратил свою прежнюю позицию. Имеется налицо обратная тенденция, когда в своем большинстве граждане обращаются за защитой своих пенсионных прав именно в суд. Такая картина наблюдается и в других отраслях права. Причина такой ситуации видится не столько в поэтапном снятии запретов на исключительное право гражданина на обращение в суд, в формировании иного типа правопонимания в первую очередь со стороны непосредственно самого гражданина, сколько в неэффективности механизма внесудебного способа защиты своих пенсионных прав.

Действительно, защита пенсионных прав гражданина путем обращения в суд в Российской Федерации имеет в своей истории непродолжительный период существования. В начале XX в. специалисты указывали, что подобные иски не подлежат рассмотрению судебных мест. «Ни пенсий, ни пособий по временной нетрудоспособности, на роды и кормление ребенка и т. д. нельзя требовать судом. Это исключительно дело страховых органов, и жалобы возможны только в административном порядке»¹¹. Закон СССР «О государственных пенсиях» от 14 июля 1956 г.¹² также не предусматривал возможности обжалования в судебном порядке решений и распоряжений по вопросам назначения и вы-

платы государственных пенсий. Позднее ч. 2 ст. 5 этого закона и п. 156 Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 3 августа 1972 г. № 590¹³, было установлено, что суду эти споры неподведомственны. Решения комиссии по назначению пенсий могли быть обжалованы в исполнительный комитет районного (городского) Совета депутатов трудящихся. После принятия Конституции СССР 1977 г.¹⁴, которая в ст. 57 закрепляла право на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество, в науке права социального обеспечения высказывались мнения о необходимости введения судебной защиты пенсионных прав трудящихся¹⁵. Впервые о возможности обращения в суд в связи со спором, связанным с пенсионными правоотношениями, было сказано в первом постсоветском Законе о государственных пенсиях. Статья 129 Закона РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»¹⁶ предусматривала, что споры по вопросам назначения и выплаты пенсии, удержаний из пенсии, взыскания излишне выплаченных сумм пенсии разрешаются вышестоящим органом социальной защиты населения. Если гражданин (организация) не согласен с принятым этим органом решением, спор разрешается в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве. При этом, как видно из текста статьи, гражданину предписывалось сначала обжаловать не устраивающее его решение в вышестоящий государственный орган, а затем уже обращаться в суд. В настоящее время (п. 7 ст. 18 закона № 173-ФЗ¹⁷ и п. 20 ст. 21 Закона № 400-ФЗ¹⁸ обращение в суд не поставлено в зависимость от того, использовал гражданин или нет какой-либо иной способ защиты своего права на социальное обеспечение. По мнению И. В. Решетниковой, В. В. Яркова, здесь смешанная подведомственность транс-

формировалась из альтернативной, поскольку альтернатива выступает не в чистом виде из-за сохранения права на последующее обращение в суд¹⁹.

В настоящее время самым распространенным и действенным способом защиты пенсионных прав является судебная защита. Основные вопросы, с которыми граждане обращаются в суд, это обжалование решения территориального органа Пенсионного фонда России об отказе в установлении пенсионного обеспечения или установление юридического факта, необходимого для реализации права на социальное обеспечение. Обращение в суд производится в рамках гражданского процессуального законодательства²⁰. В мировых судах идет рассмотрение имущественных споров не свыше 50 000 рублей – это вопросы переплаты пенсий. Все остальные заявления подаются в районный суд. Причем если заявление об обжаловании решения об отказе в назначении пенсии подается только по месту нахождения территориального органа, вынесшего указанное решение, то другие заявления (по установлению юридического факта признания иждивенцем, факта принадлежности трудовой книжки и т. д.) могут подаваться и по месту жительства гражданина.

Как отмечают юристы²¹, основным и традиционным видом внесудебного способа защиты нарушенного права в отечественной правовой системе является административный способ, реализуемый посредством обращения с жалобой непосредственно в вышестоящий в порядке подчиненности орган, к вышестоящему должностному лицу либо в компетентный орган государственного контроля в соответствии с федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»²². По общему правилу письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в тече-

ние 30 дней со дня регистрации письменного обращения (п. 1 ст. 12 Закона № 59-ФЗ). В исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение. Законом предусмотрено, что обращение может быть подано и в электронном виде. В этом случае ответ на него дается тоже в электронном виде (п. 3 ст. 7 Закона). Следует обратить внимание, что за нарушение порядка рассмотрения обращения граждан Кодексом об административных правонарушениях предусмотрен штраф в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей (п. 5.59 КоАП²³).

Совсем недавно в нашей стране стартовала очередная административная реформа²⁴, особенностью которой является уклон в сторону упорядочивания отношений между органами государственной и муниципальной власти, оказывающими государственные услуги (функции), и их получателями, а также формирование основных принципов развития взаимодействия государства и общества, которые направлены на повышение качества и доступности предоставления государственных услуг, упрощение процедур и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг. В результате проводимой реформы появился новый и весьма активно развивающийся институт административных регламентов²⁵. Для оперативного контроля за предоставлением государственных услуг в рамках административных регламентов новое законодательство предусматривает отдельный порядок обжалования нарушений в этой сфере²⁶, и касается он только нарушения процедуры предоставления государственных услуг (например: жалоба на нарушение сроков оказания государственных услуг, жалоба

на требование предоставления дополнительных документов, не указанных в административном регламенте). Вопросы непосредственной реализации норм пенсионного законодательства применительно к конкретному гражданину этот порядок не касается.

В пенсионных правоотношениях существует и такой внесудебный способ защиты права, как установление тождества профессий, должностей и организаций (структурных подразделений), работа в которых дает право на досрочное пенсионное обеспечение. Нельзя сказать, что этот способ защиты пенсионных прав является неактуальным. Продолжают издаваться приказы Минтруда по установлению тождества старых профессий, должностей и учреждений современным наименованиям. Однако затянутость по времени процедуры установления тождества, безотносительность к конкретному лицу, чьи пенсионные права нарушены, и не всегда положительный результат ставят этот внесудебный способ защиты пенсионных прав на неактуальную позицию²⁷. В противоположность ему проще и быстрее, а главное практически со стопроцентным результатом проще решить пенсионный спор в суде. Наглядным примером этого служит судебная статистика, согласно которой прослеживается тенденция увеличения доли пенсионных дел в общем объеме гражданских дел (с 0,9 % в 2003 г. до 4,8 % в 2012 г.). При этом показатели удовлетворенных исков варьируются от 89 до 93,5 %²⁸. Причем наибольшее

количество споров, связанных с пенсионными правоотношениями, касаются именно вопросов назначения досрочных пенсий²⁹. При этом решения разных видов судов различных инстанций по пенсионным вопросам распространяют свое действие как на определенный, так и неопределенный круг лиц и рассчитаны как на однократное, так и на многократное применение.

Особо хочется отметить Конституционный Суд Российской Федерации, которому принадлежит абсолютно уникальная роль в формировании и функционировании правовой системы России в связи с наличием у него исключительного полномочия по проверке соответствия Конституции нормативных правовых актов, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции. Своими Решениями Конституционный Суд РФ неоднократно поправлял законодателя в этой сфере³⁰.

Таким образом, защита пенсионных прав граждан производится в судебном или внесудебном порядке. Внесудебный порядок предусматривает следующую систему защиты пенсионных прав: подача жалобы в соответствии с законом о порядке рассмотрения жалоб граждан России; обжалование нарушения процедуры предоставления государственных услуг в соответствии с административными регламентами; установление тождества профессий, должностей и организаций (структурных подразделений), работа в которых дает право на досрочное пенсионное обеспечение.

¹ См.: Теория государства и права : курс лекций / [под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 66 ; Комаров С. А. Общая теория государства и права в схемах и определениях. М., 1997. С. 22.

² Бондарева Е. А. Власть и бизнес : вопросы ответственности в социальном государстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2012. № 2 (13). С. 28.

³ См.: Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С. 25.

⁴ См.: Гражданское право : учебник / [под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого]. Изд. 2-е, перераб. и доп. Ч. 1. М., 1996. С. 268–270.

- ⁵ См.: Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 159.
- ⁶ См.: Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 25.
- ⁷ См.: Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 117–132.
- ⁸ См.: Международные и российские нормы пенсионного обеспечения : сравнительный анализ / отв. ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. М., 2013. С. 375.
- ⁹ См.: Шелестов Д. С. Конституционные основы самозащиты социальных прав гражданами Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12–15.
- ¹⁰ См.: Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 18.04.2018) // Рос. газета. 2010. 29 июля ; О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг : (осуществление функций) : постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 (в ред. от 30.03.2018) // Рос. газета. 2011. 27 окт. ; Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» : приказ Минкомсвязи России от 13 апреля 2012 г. № 107 (в ред. от 07.07.2016) // Рос. газета. 2012. 15 апр. ; Зорькин В. Д. Право в цифровом мире // Рос. газета. 2018. 30 мая.
- ¹¹ Вопросы подсудности по делам социального страхования. Право и жизнь. 1925. Кн. 6. С. 30–31.
- ¹² О государственных пенсиях : закон СССР от 14 июля 1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 1. Ст. 3.
- ¹³ Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий : постановление Совета Министров СССР от 3 августа 1972 г. № 590 // СП СССР. 1972. № 17. Ст. 86.
- ¹⁴ Конституция СССР 1977 года // СП СССР. 1977. № 17. Ст. 86.
- ¹⁵ См.: Аббасова И. В. Некоторые вопросы применения пенсионного права в современных условиях // Вопросы социального обеспечения : сб. науч. трудов. Вып. 22. М., 1991. С. 83.
- ¹⁶ О государственных пенсиях в Российской Федерации : закон РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.
- ¹⁷ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ // Ведомости Федер. Собрания РФ. 2001. № 52. (ч. 1). Ст. 4920.
- ¹⁸ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 29.12.2015) // Рос. газета. 2013. 31 дек.
- ¹⁹ Решетникова И. В., Ярков В. В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. Екатеринбург, 1999. С. 90.
- ²⁰ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Рос. газета. 2002. 13 нояб.
- ²¹ См.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / Э. П. Андрюхина [и др.] ; под ред. С. А. Старостина. М., 2017. С. 135.
- ²² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Рос. газета. 2006. 7 мая.
- ²³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газета. 2001. 31 дек.
- ²⁴ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10.03.2009) // Ведомости Федерального Собрания Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.
- ²⁵ См.: Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории. М., 2010. С. 13.

²⁶ О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (вместе с «Правилами подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации») : постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 // Ведомости Федерального Собрания Рос. Федерации. 2012. № 35. Ст. 4829.

²⁷ О досрочных трудовых пенсиях: письмо Минздрава России от 17 мая 2002 г. № 2510/4920-02-32 // Здравоохранение. 2002. № 8. С. 36–37.

²⁸ См.: Ельников А. С. Проблемы пенсионного обеспечения в современной России. М., 2012. С. 51.

²⁹ См.: Гусев А. Ю. Дефекты пенсионного законодательства, регулирующего вопросы исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение страховой пенсии // Администратор суда. 2017. № 3. С. 12–14.

³⁰ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 107-О // Рос. газета. 2003. 10 марта ; Постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П // Рос. газета. 2004. 2 февр. ; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П // Рос. газета. 2007. 12 июля ; и др.

Воронежский государственный университет

Сенных Л. Н., кандидат юридических наук,
доцент кафедры трудового права

E-mail: Ludmila-sennyh@yandex.ru
Тел.: 8(473)220-84-74

Voronezh State University

Sennyh L. N., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Labor Law Department

E-mail: Ludmila-sennyh@yandex.ru
Tel.: 8(473)220-84-74

И. А. Стародубцева, А. Ю. Сатилари

Воронежский государственный университет

НАРУШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА В ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

В данной статье рассматриваются вопросы правового регулирования конституционного принципа равенства, запрета дискриминации и ее проявления в трудовых отношениях. Анализируется практика Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, Европейского суда по правам человека по делам о дискриминации, предлагаются меры по совершенствованию законодательства, направленного на борьбу с дискриминацией в трудовых отношениях.

Ключевые слова: принцип равенства, конституционные права и свободы, трудовые права, дискриминация, судебная защита трудовых прав.

VIOLATIONS OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF EQUALITY IN THE LABOR RELATIONS

In this article questions of legal regulation of the constitutional principle of equality, the ban of discrimination and its manifestation in the labor relations are considered. Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation, courts of law, the European Court of Human Rights on cases of discrimination is analyzed, measures for improvement of the legislation directed to fight against discrimination in the labor relations are proposed.

Key words: principle of equality, constitutional rights and freedoms, labor rights, discrimination, judicial protection of labor rights.

Поступила в редакцию 31 августа 2019 г.

Наиболее часто дискриминация проявляется в трудовых отношениях, что обусловлено многими причинами: частое проявление косвенной дискриминации, которую чрезвычайно трудно определить и доказать; недостаточная сбалансированность правовых норм, направленных на защиту женщин, что иногда приводит к обратному результату (дискриминации беременных при приеме на работу, увольнении и сокращении); возможность использовать при дискриминации только судебную защиту, а она является длительной и дорогостоящей. Федеральная ин-

спекция труда была исключена из ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации¹ как орган исполнительной власти, в который можно обратиться, если лицо столкнулось с проявлениями дискриминации в трудовых отношениях. Такой подход законодателя был установлен с 2006 г.

В Конституции Российской Федерации не только провозглашается принцип равенства прав граждан перед законом и судом, запрет дискриминации (ст. 19), но применительно к сфере трудовых отношений Основным законом России гарантирует запрет дискриминации при оплате труда (ч. 3 ст. 37). Указанные нормы развиваются в Трудовом кодексе Российской Федерации, который в ст. 3

© Стародубцева И. А., Сатилари А. Ю., 2019

регулирует, что «каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника. Не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, либо установлены настоящим Кодексом или в случаях и в порядке, которые им предусмотрены, в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации и в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства». Такой подход (перечисление того, что не является дискриминацией) затрудняет квалификацию действий работодателя как дискриминационных и влияет на сложность защиты в суде прав работников, подвергшихся дискриминации.

Россия ратифицировала международные акты, запрещающие дискриминацию, в том числе в трудовых отношениях². И хотя некоторые международные акты были ратифицированы еще Советским Союзом, Россия является его правопреемницей. Однако их ратификация сама по себе не решает проблему дискриминации в трудовых отношениях. По мнению Н. Л. Лютова и Е. С. Герасимовой, «наиболее проблематичным аспектом

норм и практики относительно дискриминации в сфере труда следует считать слабость обеспечительных правовых механизмов, направленных на ее предотвращение»³. При исследовании принципа равенства в трудовых отношениях О. В. Борисов и О. А. Снежко называют его следующие составные части: «1) юридическое (формальное) равенство всех перед законом независимо от многих обстоятельств – от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и др.; 2) социальное равенство; 3) равный доступ к труду и равные возможности по реализации своего права на труд; 4) недопущение проявлений дискриминации в сфере труда»⁴. А. О. Харитоновна понимает под равенством «обязанность работодателей обращаться равным образом со всеми работниками, т. е. принадлежность работника к определенной группе не должна влиять на решения работодателей, возникающие до и в период трудового правоотношения»⁵. С таким мнением не соглашается Р. И. Тимошенко, который полагает, что «в соответствии с международно-правовыми актами по данному вопросу обязанность обеспечивать равенство обращения возлагается в первую очередь на государство. Речь идет об обязанностях государства, которые должны быть реализованы посредством принятия определенных мер, т. е. об активной политике»⁶.

Р. И. Тимошенко считает, что «равенство обращения можно понимать как минимум в трех аспектах: 1) равное обращение работодателя с работниками, находящимися в одинаковом положении; 2) отсутствие в законодательстве государства или в проводимой им политике положений, создающих предпосылки, иным образом способствующих неравному обращению; 3) проведение государством активной, действенной политики, направленной на обеспечение равного обращения с работниками»⁷.

В соответствии с Конвенцией № 111 Международной организации труда (МОТ) «Отноительно дискриминации в области труда и занятий» (далее – Конвенция № 111) не считаются дискриминацией различия, исключения или предпочтения, основанные на специфических требованиях, связанных с определенной работой. Указанная Конвенция № 111 определяет дискриминацию:

– как всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на признаках расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности или социального происхождения и имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий;

– всякое другое различие, исключение или предпочтение, имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий, как они могут быть определены заинтересованным членом Организации по консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся, где таковые существуют, и с другими соответствующими органами.

Одним из частых оснований для дискриминации является нарушение конституционного требования о равной оплате за равноценный труд. Статья 37 Конституции Российской Федерации закрепляет, что каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. В развитие данной конституционной нормы ст. 2 Трудового кодекса Российской Федерации в качестве одного из основных принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений называет обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы, обеспечивающей достойное человека существование для него самого и его се-

ми и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Статья 132 Трудового кодекса Российской Федерации устанавливает, что конкретный размер заработной платы работника должен определяться: а) исходя из квалификации работника; б) сложности самой выполняемой работы; в) количества и качества затраченного труда.

Однако, несмотря на нормы о принципе равенства и запрете дискриминации, у работодателя должна быть и есть возможность осуществлять оплату труда работников с учетом их деловых качеств, способностей, эффективности в достижении конкретных результатов. Что понимать под деловыми качествами работника, поясняет п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2: «под деловыми качествами работника следует, в частности, понимать способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств, личностных качеств работника. Кроме того, работодатель вправе предъявить и иные требования, которые обязательны в силу прямого предписания закона либо которые необходимы в дополнение к типовым или типичным профессионально-квалификационным требованиям в силу специфики той или иной работы»⁸.

Изучение судебной практики позволило выявить наиболее часто встречающиеся проявления дискриминации в трудовых отношениях: установление разной оплаты труда за одинаковые должности по штатному расписанию при одинаковых должностных инструкциях; невыплата стимулирующих надбавок за труд лицам, работающим по совместительству; установление надбавок с нарушением принципа равенства, невыплата премии тем работникам, трудовой договор с которыми был прекращен, и др.

Практику федеральных судов общей юрисдикции по рассмотрению дел, в том чис-

ле и о дискриминации в сфере трудовых отношений, обобщает Пленум Верховного Суда Российской Федерации. В п. 3 Постановления от 28 января 2014 г. № 1 он дал свое понимание дискриминации: «Под дискриминацией в сфере труда по смыслу статьи 1 Конвенции Международной организации труда 1958 года № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий и статьи 3 Трудового кодекса Российской Федерации следует понимать различие, исключение или предпочтение, имеющее своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей в осуществлении трудовых прав и свобод или получение каких-либо преимуществ в зависимости от любых обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника (в том числе не перечисленных в указанной статье Трудового кодекса Российской Федерации), помимо определяемых свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловленных особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите»⁹. В указанном постановлении отмечается, что «в связи с этим в отношении женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних не допускаются различия при приеме на работу, установлении оплаты труда, продвижении по службе, установлении или изменении индивидуальных условий труда, подготовке (профессиональное образование и профессиональное обучение) и дополнительном профессиональном образовании, расторжении трудового договора и т. д., не основанные на деловых качествах работников, характеристиках условий их труда»¹⁰. Верховный Суд Российской Федерации также определил условия заключения трудового договора, исключающие дискриминацию по каким-либо основаниям, и указал нижестоящим судам на следующие обстоятельства: «при рассмотрении споров, связанных с отказом в приеме на работу, необходимо

иметь в виду, что труд свободен и каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также иметь равные возможности при заключении трудового договора без какой-либо дискриминации, т. е. какого бы то ни было прямого или косвенного ограничения прав или установления прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации), а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (статьи 19, 37 Конституции Российской Федерации, статьи 2, 3, 64 Трудового кодекса Российской Федерации, статья 1 Конвенции МОТ № 111 1958 г. о дискриминации в области труда и занятий, ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 января 1961 г.)»¹¹.

Одним из примеров судебной практики по защите трудовых прав, нарушенных в результате дискриминации, являются иски бортпроводниц к ПАО «Аэрофлот» в связи с тем, что последним в локальном акте были установлены требования к размеру одежды бортпроводниц – 42–48, при несоблюдении которых им снижалась надбавка к заработной плате по параметру «Успешность» с 204 руб. до 163 руб. за час налета. Это, по мнению работников ПАО «Аэрофлот», является дискриминацией по признаку веса¹². Суд признал вышеуказанные требования к размерам одежды бортпроводников противоречащими законодательству в связи с их дискриминационным характером, однако в удовлетворении требования о признании дискриминации в действиях работодателя отказал, так как посчитал, что дискриминация – это основание для обращения в суд, а

не самостоятельное субъективное право не быть подвергнутым дискриминации. Однако суд первой инстанции в иске отказал в части взыскания с ответчика в пользу истца задолженности по выплате доплаты за личный вклад и компенсации морального вреда и согласился с доводами ПАО «Аэрофлот» о том, что «требования к физическим данным бортпроводника обусловлены ограниченным объемом их рабочего пространства в пределах воздушного судна и спецификой их трудовой функции, а именно: требования к “габаритам” бортпроводников объясняются ограниченным объемом их рабочего пространства, превышение данных “габаритов” делает затруднительным быстрое передвижение их по салону воздушного судна, затрудняет проход по салону между пассажирскими креслами, причиняет неудобства пассажирам в случае столкновения с бортпроводником, при этом любое увеличение веса, перевозимого самолетом, увеличивает количество потребляемого топлива, в связи с чем авиакомпания вынуждена нести существенные дополнительные расходы»¹³.

Конституционный Суд Российской Федерации также рассматривал дела, касающиеся дискриминации в трудовой сфере. В частности, в сфере педагогической деятельности. В Постановлении от 18 июля 2013 г. № 19-П¹⁴ он признал частично противоречащими Конституции Российской Федерации нормы Трудового кодекса Российской Федерации, «устанавливающие запрет на занятие педагогической деятельностью для лиц, имеющих или имевших судимость, подвергающихся или подвергавшихся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой сво-

боды личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, основ конституционного строя и безопасности государства, а также против общественной безопасности, а статья 351.1 данного Кодекса – запрет для указанных лиц на осуществление трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних». Орган конституционного контроля отметил, что «федеральному законодателю надлежит внести в Трудовой кодекс Российской Федерации изменения, направленные на обеспечение баланса конституционно значимых ценностей применительно к ограничениям на занятие педагогической деятельностью для лиц, имеющих или имевших судимость, подвергавшихся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям), в том числе установить, имея при этом в виду приоритет прав и интересов несовершеннолетних как нуждающихся в особой государственной защите, скорректированный с учетом правовых позиций перечень видов преступлений, сам факт совершения которых – вне зависимости от каких бы то ни было обстоятельств – дает основание утверждать, что совершившие такие преступления лица представляют безусловную опасность для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних». Соответствующие изменения были внесены в Трудовой кодекс Российской Федерации.

По другим категориям дел Конституционный Суд Российской Федерации отказал в признании дискриминации. Например, в Определении Конституционного Суда РФ от 22 марта 2012 г. № 617-О-О¹⁵ было отказано в принятии к рассмотрению жалобы граж-

данки А. Ю. Клевца, просившей признать неконституционными положения трудового законодательства, ограничивающие применение труда женщин на тяжелых работах и работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на подземных работах, за исключением нефизических работ или работ по санитарному и бытовому обслуживанию, а также пункт Перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин, запрещающий применение труда женщин в должности машиниста электропоезда и его помощника. Ей отказали в зачислении на курсы по обучению специальности «Помощник машиниста электропоезда». Орган конституционного контроля аргументировал свою позицию тем, что «реализация принципа юридического равенства не может осуществляться без учета общепризнанной социальной роли женщины в продолжении рода, что обязывает государство устанавливать дополнительные гарантии для женщин, в том числе в сфере трудовых отношений, направленные на охрану материнства». В данном случае такая забота является несколько «навязчивой», ограничивая права женщин на более оплачиваемую работу.

Одним из резонансных решений Конституционного Суда Российской Федерации является Определение от 15 января 2009 г. № 187-О-О¹⁶, в котором военнослужащему К. А. Маркину было отказано в предоставлении отпуска по уходу за ребенком до 3 лет. При этом Конституционный Суд РФ отметил, что «предоставив право на отпуск по уходу за ребенком в порядке исключения только военнослужащим женского пола, законодатель исходил, во-первых, из весьма ограниченного участия женщин в осуществлении военной службы, а во-вторых, из особой связанной с материнством социальной роли женщины в обществе». При этом не было учтено, что у К. А. Маркина было трое несовершеннолет-

них детей, и он развелся и не проживал с женой, а все дети проживали с ним. Однако на защиту К. А. Маркина стал Европейский суд по правам человека, который признал его жалобу приемлемой и вынес решение противоположное тому, которое принял Конституционный Суд Российской Федерации, и отметил, что «ссылка на традиционное распределение гендерных ролей в обществе не может оправдывать исключение мужчин, включая военнослужащих, из числа лиц, которым предоставляется отпуск по уходу за ребенком, а также то, что гендерные стереотипы, такие как восприятие женщин как основных лиц, осуществляющих уход за детьми, а мужчин как основных кормильцев в семье, не могут сами по себе являться достаточным оправданием для различий в обращении, так же как и аналогичных стереотипов, основанных на расе, происхождении, цвете кожи и сексуальной ориентации»¹⁷. Европейский суд по правам человека постановил, что Россия обязана выплатить К. А. Маркину 3000 евро в качестве компенсации морального вреда, 3150 евро – компенсации судебных расходов и издержек.

Вышеуказанные примеры из практики Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека позволяют сделать следующие выводы:

– во-первых, позиции национальных и международных судебных органов по одному и тому же делу о дискриминации могут не совпадать;

– во-вторых, та цель, которую ставит законодатель в качестве защиты отдельных категорий лиц (в частности, женщин), не всегда приводит к нужному результату и вызывает недовольство женщин, которые обращаются в суды за защитой своего права на равное обращение и получают отказ в защите этого права;

– в-третьих, вопрос о наличии или отсутствии дискриминации часто связан с субъективным мнением лица о том, как с ним об-

ращаются (равным образом по сравнению с другими лицами или нет).

Поэтому дела о дискриминации можно отнести к тем, в которых возникают трудности с доказыванием, а также к тем, где при вынесении решения суду необходимо учитывать материальное, семейное, социальное положение лица, его субъективную оценку ситуации.

Ученые и практики, занимающиеся вопросами дискриминации в трудовых отношениях, отмечают проблемы доказывания по делам о дискриминации в судах общей юрисдикции. Данный вопрос регулируется Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации¹⁸, в соответствии с которым истец должен доказать те обстоятельства и факты, на которые он ссылается (ст. 56). Значит, истец должен доказать, что он подвергся дискриминации по какому-то признаку. Н. И. Лукьянова отмечает, что «на практике такое распределение бремени доказывания способно значительно затруднить получение истцом судебной защиты, поскольку представление для истца доказательств в большинстве случаев крайне затруднительно»¹⁹. М. В. Небезина приводит данные, что «контрольные органы МОТ обращались с просьбой по облегчению доказывания фактов дискриминации в адрес Правительства Российской Федерации, однако не получили ответа»²⁰. Она также пишет, что «Европейский комитет по социальным правам в своих решениях указывал, что страны – участницы Европейской социальной хартии 1996 г. (Россия – с 1 декабря 2009 г.) должны предусмотреть смягчение национального законодательства в сфере доказывания для истца по делам о дискриминации»²¹. Анализируя зарубежный опыт, М. В. Небезина отмечает, что «в западноевропейской и англо-американской судебной практике используется концепция переноса бремени доказывания с истца на ответчика»²². Следует согласиться с тем, что такая практика больше направлена на защиту от

дискриминации, так как истцу обычно трудно доказать, что к нему применено именно неравное обращение, а не оценены его профессиональные качества по-другому, чем остальных работников. Поэтому справедливее было бы возложить бремя доказывания отсутствия дискриминации на работодателя (ответчика). Российское законодательство не предусматривает возможности суда по собственной инициативе рассмотреть возможность наличия факта дискриминации, об этом должен заявить истец и доказать в установленном процессуальном порядке. По мнению М. В. Небезиной, необходимо «введение специальных процессуальных норм, регулирующих распределение обязанностей по доказыванию фактов дискриминации – закрепление переноса бремени доказывания либо облегчение процесса доказывания»²³. Н. М. Митина считает, что необходимо «полное перенесение бремени доказывания при дискриминации при приеме на работу и распределение бремени между сторонами в других случаях»²⁴. По мнению Н. Л. Лютова и Е. С. Герасимовой, «способами облегчения доказывания дискриминации в сфере труда могут быть либерализация судебного подхода к использованию аудио- и видеозаписей в качестве доказательств; предоставление права судам самостоятельно расследовать обстоятельства дела, связанного с дискриминацией»²⁵.

Соглашаясь с общим подходом ученых и практиков о необходимости совершенствования законодательства Российской Федерации в части облегчения доказывания фактов дискриминации, полагаем необходимым заимствовать опыт Европейского союза и дополнить ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации частью 3, которую изложить в следующей редакции: «3. По делам о дискриминации истец обязан привести факты, из которых можно предположить, что имела место дискриминация, а ответчик должен доказать, что не был нарушен принцип равенства».

Таким образом, принцип равенства как юридически обеспеченные равные возможности в пользовании своими правами и несении бремени обязанностей для всех людей является важной частью института правового статуса личности. Для его реализации в Рос-

сии в трудовых отношениях требуется проведение государственной антидискриминационной политики как издания и реализации комплекса правовых актов, обеспечивающих равные юридические возможности для всех граждан.

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 3.

² См.: Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. // Ведомости ВС СССР. 1969. № 25. Ст. 219; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. // Ведомости ВС СССР. 1982. № 25. Ст. 464; Конвенция ООН о правах инвалидов 2006 г. // Бюллетень международных договоров. 2013. № 7. С. 45–67; Конвенция № 100 МОТ «Относительно равно вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности» 1951 г. // Ведомости ВС СССР. 1956. № 10. Ст. 202; Конвенция № 111 МОТ «Относительно дискриминации в области труда и занятий» 1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1961. № 44. Ст. 448.

³ Лютов Н. Л., Герасимова Е. С. Дискриминация в сфере труда : вопросы эффективности норм и правоприменительной практики // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3. С. 100–108.

⁴ Борисов О. В., Снежко О. А. Проблемы реализации конституционного принципа равенства в сфере труда // Юрист. 2006. № 3. С. 43–47.

⁵ Харитонова А. О. Соотношение единства и дифференциации трудового права в свете обеспечения принципа равенства // Вестник Перм. ун-та. 2007. Вып. 8 (13). С. 139–148.

⁶ Тимошенко Р. И. Дискриминация и трудовое законодательство // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 11–15.

⁷ Там же. С. 11–15.

⁸ О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 // Рос. газета. 2004. 8 апр.

⁹ О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 1 // Рос. газета. 2014. 7 февр.

¹⁰ Там же.

¹¹ О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 // Рос. газета. 2004. 8 апр.

¹² Апелляционные определения Московского городского суда № 33-33167/2017 и № 33-34960/17 от 6 сентября 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Апелляционное определение Московского городского суда № 33-33167/2017 от 6 сентября 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьей части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В. К. Барабаш, А. Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30. Ч. 2. Ст. 4189.

¹⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Клевец Анны Юрьевны на нарушение ее конституционных прав частями первой и третьей статьи 253 Трудового кодекса Российской Федерации и пунктом 374 раздела XXX Перечня тяжелых работ и работ с вредными или

опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин : определение Конституционного Суда РФ 22 марта 2012 г. № 617-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей : определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. № 187-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Дело «Константин Маркин (Konstantin Markin) против Российской Федерации» (жалоба № 30078/06) (Большая Палата) : постановление Европейского суда по правам человека от 22 марта 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

¹⁹ Лукьянова И. Н. Доказывание в делах о дискриминации в сфере труда в Российской Федерации // Дискриминация в сфере труда : теория и практика : науч.-практ. сб. М., 2008. С. 203–212.

²⁰ Неvejeва М. В. Запрет дискриминации в сфере трудовых отношений // Журнал рос. права. 2017. № 4. С. 83–90.

²¹ Там же.

²² Там же.

²³ Там же.

²⁴ Митина Н. М. Запрещение дискриминации в сфере труда как один из основных принципов трудового права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 7.

²⁵ Лютов Н. Л., Герасимова Е. С. Указ. соч. С. 100–108.

Воронежский государственный университет

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru
Тел.: 8-905-657-58-25

Сатилари А. Ю., магистр кафедры
конституционного и муниципального права

E-mail: isatilar@mail.ru
Тел.: 8-920-227-20-70

Voronezh State University

Starodubtseva I. A., Associate Professor
of the Constitutional and Municipal
Law Department

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru
Tel.: 8-905-657-58-25

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

E-mail: isatilar@mail.ru
Tel.: 8-920-227-20-70

С. В. Судакова, А. В. Тюрина

Воронежский государственный университет

ЮРИДИЧЕСКИЕ КЛИНИКИ КАК ПЕРСПЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА БЕСПЛАТНУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

Статья посвящена исследованию правовой основы деятельности юридических клиник, их месту в негосударственной системе оказания бесплатной юридической помощи гражданам, анализу специфики работы юридических клиник и некоторым особенностям практико-ориентированного обучения студентов высших учебных заведений юридического профиля.

Ключевые слова: бесплатная юридическая помощь, права граждан, юридическая клиника, юриспруденция, юридическое образование.

LEGAL CLINICS AS A PROMISING MEANS OF ENSURING THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS FOR FREE LEGAL AID

The article is devoted to the study of the legal basis for the activities of legal clinics, their place in the non-state system of providing free legal assistance to citizens, the analysis of the specifics of the work of legal clinics and some features of practice-oriented training for students of higher educational institutions of a legal profile.

Key words: free legal aid, citizens' rights, legal clinic, jurisprudence, legal education.

Поступила в редакцию 23 сентября 2019 г.

Формирование и укрепление гражданского общества и правового государства в Российской Федерации позволяет более четко обнаружить проблему недостаточного правового регулирования и несовершенных организационных механизмов полноценной реализации конституционно-правового статуса личности в границах юрисдикции нашего государства. Подлинная практическая реализация нормы, закрепленной в ст. 2 Конституции РФ и рассматривающей права и свободы человека в качестве высшей государственной ценности для современной России, становится объективно невозможной при отсутствии научно обоснованной и внутренне согласованной системы гарантий, обеспечивающей конституционно-правовой статус личности.

© Судакова С. В., Тюрина А. В., 2019

Квалифицированная юридическая помощь со стороны компетентных специалистов, безусловно, является чрезвычайно важным правовым инструментом обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Очевидно, что человек, не имеющий специальных познаний в области права, опыта какой-либо деятельности в сфере юриспруденции, не имеющий специального образования, соответствующего этому профилю, испытывает весьма серьезные проблемы, когда сталкивается с нарушением своих прав и законных интересов либо обвиняется в совершении правонарушения или преступления. Подобные жизненные ситуации порождают у него объективные потребности прибегнуть к помощи опытных профессиональных юристов. При этом нельзя забывать о том, что многие люди, оказавшись в таком

затруднительном положении, зачастую не имеют достаточных материальных средств, чтобы оплатить дорогостоящее юридическое сопровождение их сложной жизненной ситуации. В данном случае именно механизмы получения юридической помощи на безвозмездной основе способны минимизировать значительную часть проблем таких людей.

Под юридической помощью целесообразно понимать особый вид профессиональной поддержки, оказываемой различным субъектам современных общественных отношений со стороны юристов-профессионалов.

По мнению И. Г. Чернякова, «конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи – это право каждого на высокий уровень любого из видов предоставляемой юридической помощи (адвокатской, нотариальной помощи, профессиональной поддержки, оказываемой частнопрактикующими юристами, и т. п.), получаемой в целях реализации и защиты иных прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина»¹.

Важно подчеркнуть, что бесплатная юридическая помощь оказывается гражданам и иным лицам только в случаях и в порядке, регламентируемом Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 324-ФЗ), другими федеральными законами (например, Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и т. п.), а также широким спектром региональных законодательных актов.

Нужно также учитывать, что профильный Федеральный закон № 324-ФЗ содержит в себе комплекс специальных гарантий получения бесплатной юридической помощи, адресованный гражданам РФ, а также за-

крепляет организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем предоставления юридических услуг данного вида, а также организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения².

Рассматриваемый закон обозначает основные цели и содержание государственной политики в сфере обеспечения граждан комплексом юридических услуг на безвозмездной основе, основные принципы и виды бесплатной юридической помощи, круг субъектов ее оказания и профессионально ориентированные требования к их специальным знаниям, умениям и навыкам. Главная ценность данного закона заключается в том, что его нормы существенно расширили перечень групп лиц, нуждающихся в оказании бесплатной юридической помощи, а также установили государственные гарантии реализации данных прав, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и основные организационные механизмы правового информирования и правового просвещения населения³.

Статья 22 Федерального закона № 324-ФЗ, раскрывая специфику негосударственной системы бесплатной юридической помощи, особо подчеркивает, что данная система формируется на добровольных началах. При этом закон ориентирует нас на то, что одним из важных и перспективных субъектов системы негосударственной юридической помощи являются юридические клиники.

Юридическая клиника – это особое структурное подразделение высшего учебного заведения (на законном основании осуществляющего подготовку профессиональных юридических кадров), обеспечивающее оптимальное сочетание теоретического и практического аспектов в освоении образовательных программ высшего юридического образования уровней бакалавриата и специалитета обучающимися старших и выпуск-

ных курсов в целях совершенствования и развития их профессиональных компетенций, а также в целях предоставления реальных юридических услуг на безвозмездной основе социально незащищенным лицам и лицам, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

Юридические клиники в современной России создаются во всех крупных специализированных юридических высших учебных заведениях, а также на юридических факультетах университетов иного образовательного профиля. Эта практика базируется на достаточно эффективном опыте еще дореволюционной России. Классик отечественной юридической науки И. С. Иосилевич в своем специализированном исследовании юридических клиник того периода справедливо отмечал: «Сближение теории с практикой должно быть начато с фундамента – с реформы господствующей системы университетского образования, которое страдает чрезмерной отвлеченностью и схоластичностью. Наши юридические факультеты, с точки зрения бытовой их функции, школы профессиональные должны стремиться к подготовке юристов, пригодных для практической деятельности, т. е. обладающих силой мысли, приспособленной к пониманию правовых явлений и разрешению практических задач соответственно потребностям и условиям русской жизни»⁴. Такое понимание сущности и значения юридических клиник в системе высшего юридического образования в полной мере актуально и для современности.

В данном контексте важно подчеркнуть, что современные юридические клиники в своей деятельности руководствуются, в частности: действующей Конституцией РФ; Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»; Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; профильными указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Фе-

дерации; Приказом Минобрнауки России от 28 ноября 2012 г. № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи», иными актуальными нормативными правовыми актами Министерства науки и высшего образования Российской Федерации; нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, законодательными и нормативными актами государственных органов субъектов Федерации; Уставами конкретных университетов, где создаются и функционируют юридические клиники. Важное значение в данном случае также имеет политика конкретного высшего учебного заведения в области качества; правила внутреннего распорядка; внутренние нормативные и распорядительные документы соответствующего университета и специализированное Положение о деятельности юридической клиники в конкретном университете.

С. Л. Дегтярев, например, рассматривает и объясняет феномен юридической клиники довольно оригинально. В частности, он полагает, что юридическая клиника – это особая учебная программа, предусматривающая обучение студентов-юристов практическим навыкам, профессиональному отношению к делу и включающая безвозмездную работу студентов под руководством преподавателя по оказанию юридической помощи лицам, не имеющим возможности прибегнуть к иным видам правовой поддержки и помощи⁵.

Юридическая клиника, с точки зрения Е. Н. Доброхотовой, – это деятельность, в основе которой лежат интерактивные методики, решаются задачи привития студентам практических навыков профессиональной деятельности, что способствует индивидуальной профессиональной специализации будущего юриста, формированию осознанности в применении профессиональных знаний⁶.

Для современного юридического образования одной из основных проблем является проблема оптимального соотношения теоретического и практического компонентов профессионального обучения.

В целях минимизации и постепенного решения данной проблемы был издан Указ Президента РФ от 26 мая 2009 г. № 599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации». На основании данного Указа главы государства Правительству РФ необходимо было обеспечить разработку и общественное обсуждение новых федеральных государственных стандартов высшего профессионального образования по направлению подготовки «Юриспруденция», предусматривающих увеличение объема практической части основной образовательной программы высшего профессионального образования. Постепенное совершенствование данных образовательных стандартов осуществляется до сих пор.

Сегодня юридические клиники как база практики для будущих юристов открыты во многих вузах страны. Внедрение клинического компонента в образовательный процесс подготовки юридических кадров вызвано желанием руководства данных образовательных учреждений предоставить студентам возможность получить полезную и качественную практику в сфере будущей профессиональной деятельности.

Главной целью образовательного процесса в юридических клиниках является привитие студентам навыков самостоятельной и грамотной организации своей профессиональной деятельности.

Важной особенностью клинического юридического образования при подготовке студентов является создание условий, при которых они получают возможность проходить практику под руководством таких наставников, которые не только владеют специальной методикой преподавания, но и хорошо знают нюансы актуальной правоприменительной практики. В результате такой деятельности у

стажеров юридических клиник как раз-таки и формируются все необходимые профессиональные навыки.

Юридические клиники уполномочены оказывать бесплатную юридическую помощь в форме устного или письменного правового консультирования. Крупные учебные заведения юридического профиля обеспечивают функционирование данных структурных подразделений в течение всего рабочего дня. При этом прием граждан осуществляется студентами-стажерами посменно. Такой метод работы делает юридические клиники полноценными и вполне конкурентоспособными субъектами оказания бесплатной юридической помощи. Кроме того, в отдельных вузах активно практикуются выезды в другие муниципальные образования субъекта Федерации для консультирования социально незащищенных граждан по различным правовым вопросам. В перспективе предлагается даже создание и популяризация дистанционных юридических клиник, которые смогут осуществлять свою работу в режиме онлайн-консультирования, с использованием новейших информационных технологий.

Отметим, что современная российская практика предлагает несколько вариантов организованного оформления юридических клиник. В частности, это юридические клиники, созданные:

- 1) при некоммерческих организациях;
- 2) при органах власти;
- 3) при коллегиях адвокатов, юридических консультациях, фирмах;
- 4) на базе юридического вуза или факультета;
- 5) в результате сотрудничества нескольких вузов⁷.

В рамках настоящей работы рассмотрим более детально именно юридические клиники, действующие при органах власти.

Как отмечает коллектив авторов под руководством Г. Н. Чеботарева, таких клиник в России единицы. Как правило, речь идет о создании студенческих общественных прием-

ных при органах местного самоуправления (в муниципальных образованиях Москвы и Санкт-Петербурга), при региональных органах власти (например, в Москве), при аппаратах уполномоченных по правам человека (например, в Республике Башкортостан, в Волгоградской и Свердловской областях и т. п.), а также при иных органах государственной власти⁸.

Сотрудничество юридических клиник с должностными лицами, органами государственной власти и местного самоуправления пока еще редкое, но перспективное направление клинического обучения. Интересен опыт юридической клиники Воронежского государственного аграрного университета имени императора Петра I (далее – ВГАУ) в этой сфере. Этот университет уже несколько лет в целях создания более благоприятных условий для эффективного формирования у студентов-стажеров своей юридической клиники профессиональных навыков заключил письменное соглашение с депутатом Воронежской городской Думы о взаимном сотрудничестве. Согласно данному соглашению юридическая клиника как структурное подразделение гуманитарно-правового факультета университета на безвозмездной основе сотрудничает с общественной приемной депутата в сфере оказания юридических консультаций гражданам. В данном контексте важно подчеркнуть, что одной из основных функций общественной приемной депутата является именно организация и проведение приема граждан. Реализацией этой функции занимается как депутат лично, так и его помощники. При этом подавляющее большинство обращений, поступающих в приемную от граждан, нуждается в соответствующей правовой оценке. Привлечение к работе общественной приемной студентов-стажеров юридической клиники, с одной стороны, позволило им осуществлять юридическое консультирование посетителей приемной, применяя свои знания, умения и навыки к конкретным жизненным ситуациям, а с другой – ознакомиться с основными функциями общественной приемной, особенностями ее рабо-

ты, деятельностью помощников депутата. Студенты-стажеры юридической клиники смогли на практике увидеть процедуру регистрации и рассмотрения поступающих в общественную приемную депутата обращений, активно участвовать в процессе подготовки ответов на них. Сам факт того, что данные студенты получают возможность осуществлять свою практическую деятельность относительно автономно от университета под контролем не только своих преподавателей-кураторов, но и депутата и его помощников, имеет значительный воспитательный потенциал, позволяющий привить молодым людям чувство ответственности за качество выполняемой ими работы, дисциплинированность в организации своего труда и стремление к совершенствованию своих теоретических знаний и практических навыков⁹.

Учитывая вышеобозначенные примеры, логично предположить, что стажировка студентов в юридических клиниках выполняет сразу несколько важных функций: образовательную, научно-просветительскую, правозащитную, воспитательную. Студенты на базе данных практико-ориентированных структурных подразделений, функционирующих при высших учебных заведениях, консультируют граждан по различным правовым вопросам (чаще всего в области гражданского, земельного, трудового и семейного права) на безвозмездной основе, помогают правильно оформить необходимые процессуальные документы для обращения в суд или в другие государственные органы, органы местного самоуправления, иные организации и учреждения, а также в органы правоохранительной системы. При этом студенты-стажеры в процессе своей практической деятельности в стенах юридической клиники готовят необходимые документы правового характера с предварительной обязательной консультацией у преподавателя-куратора, использованием библиотечного фонда университета и электронных справочно-правовых систем¹⁰.

Подводя итоги всему вышесказанному, важно отметить главное: юридическая кли-

ника – это инновационная, практико-ориентированная площадка, на базе которой реализуется современная и эффективная методика профессиональной подготовки высококвалифицированных юристов, позволяющая студентам приобрести не только глубокие теоретические знания, но и необходимый практический опыт их применения, навыки решения конкретных правовых вопросов. Также это один из перспективных инструментов правового просвещения населения, что, в свою очередь, является неотъемлемой частью развития правового государства в Российской Федерации¹.

Как считают ведущие клиницисты нашей страны, развитие системы юридических клиник в Российской Федерации в перспективе должно иметь целью настройку правосознания и воспитание правовой культуры населения.

В данном контексте важно подчеркнуть, что институт оказания бесплатной юридической помощи в Российской Федерации сегодня развивается достаточно динамично и имеет широкие положительные перспективы. Между тем необходимость дальнейшего совершенствования данного правового института в целях повышения его эффективности и доступности по-прежнему остается актуальной. Очевидно, что субъектом получения юридической помощи выступает непосредственно личность – человек.

Государственную политику в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в соответствии с действующим законодательством следует рассматривать как совокупность организационно-правовых, социально-экономических, информационных и иных мер, принимаемых в целях реализации гарантий права граждан на получение данного вида правовой поддержки.

Статья 2 Федерального закона № 324-ФЗ раскрывает нормативное содержание права граждан на получение бесплатной юридической помощи. Согласно положениям этой статьи:

«1. Граждане имеют право на получение бесплатной юридической помощи в случаях

и в порядке, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. Бесплатная юридическая помощь иностранным гражданам и лицам без гражданства оказывается в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и международными договорами Российской Федерации».

Данные правовые нормы, безусловно, несут в себе основные постулаты формирования российской системы бесплатной юридической помощи. Однако, по мнению авторов настоящего исследования, в рассматриваемую статью Федерального закона № 324-ФЗ целесообразно внести некоторые конкретизирующие ее дополнения. В частности, целесообразно дополнить эту статью ч. 1.1., в которой логично официально закрепить легальную дефиницию юридической категории «бесплатная юридическая помощь». На наш взгляд, данная правовая норма может быть сформулирована следующим образом:

«1.1. Бесплатная юридическая помощь представляет собой особый вид юридической помощи, предоставляемой лицом, имеющим законченное высшее юридическое образование (степень бакалавра, специалиста и/или магистра), оказываемой на безвозмездной основе в целях защиты прав, свобод и законных интересов социально незащищенных лиц, лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию и нуждающихся в своевременной правовой поддержке».

Помимо данной дефиниции, ч. 1.1. ст. 2 рассматриваемого Федерального закона следует продолжить абзацем вторым, в котором целесообразно зафиксировать специальное уточнение, касающееся особенностей оказания бесплатной юридической помощи именно в юридических клиниках. Такая правовая норма может быть сформулирована так:

«Бесплатная юридическая помощь, оказываемая стажерами юридических клиник, функционирующих в качестве специализи-

рованных структурных подразделений при юридических вузах и факультетах в целях обеспечения повышения качества предоставления образовательных услуг и создания оптимальных условий для получения обучающимися всех необходимых практических навыков в сфере будущей профессиональной деятельности, может предоставляться обучающимися данных вузов и факультетов только при условии, что они получают высшее юридическое образование уже на старших или выпускных курсах, имеют высокую успеваемость по освоению основных образовательных программ и стажировются под обязательным наставничеством профессиональных педагогов-юристов, имеющих опыт практической консультационной и иной деятельности в сфере юриспруденции и являющихся кураторами юридических клиник».

Учитывая вышеизложенное и в целях достижения внутренней согласованности правовых норм, закрепленных в Федеральном законе № 324-ФЗ, по мнению авторов настоящего исследования, целесообразно внести изменения в ч. 5 ст. 23 «Оказание бесплатной юридической помощи юридическими клиниками». Так, ч. 5 рассматриваемой статьи логично сформулировать следующим образом:

«В оказании бесплатной юридической помощи юридическими клиниками участвуют лица, обучающиеся по юридической специальности на старших или выпускных курсах в образовательных организациях высшего образования, под контролем лиц, имеющих высшее юридическое образование, ответственных за обучение указанных лиц и деятельность юридической клиники в образовательной организации высшего образования».

Оценивая существующую базу правового регулирования института бесплатной юридической помощи, важно подчеркнуть, что в целом Федеральный закон № 324-ФЗ по своему содержанию и структуре вполне соответствует потребностям современных общественных отношений и правоприменительной практики. Структура данного закона оптимальна, а со-

держание закрепленных в нем правовых норм носит системообразующий характер. Одним из значимых и перспективных элементов системы бесплатной юридической помощи в сегодняшних реалиях жизни являются юридические клиники. Как подчеркивает М. Н. Зарубина, «юридические клиники в современной России – уникальное явление, поскольку являются как элементом в системе юридического образования, так и институтом социально-правового значения в системе защиты прав человека. Как и во многих других странах... в России число юридических клиник с каждым годом существенно возрастает. По данным АНО «Центр развития юридических клиник», на сегодняшний день насчитывается около 260 подобных структурных образований вуза»¹².

Безусловно, сегодняшние тенденции модернизационной политики государства в сфере высшего юридического образования активно способствуют повышению интереса высших учебных заведений юридического профиля к юридической клинике как перспективной практико-ориентированной площадке и клиническому юридическому образованию как эффективной методике подготовки высококвалифицированных юристов, могущих выдержать уровень конкуренции, существующий на рынке труда. Тот факт, что процедуры создания и порядок работы юридических клиник, а также клиническое обучение в целом постепенно приобретают правовое оформление, говорит о положительном отношении государства к этим субъектам оказания бесплатной юридической помощи. Между тем действующего правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере функционирования юридических клиник, пока недостаточно. Законодательство в этой сфере нуждается в расширении, уточнении и оптимизации. Как отмечают многие исследователи современной практики юридических клиник на территории России, руководство различных высших учебных заведений, организуя работу юридических клиник, вырабатывает

свою индивидуальную практику деятельности этих структур, творчески решая возникающие проблемы¹³.

Важным качественным показателем эффективности внедрения юридических клиник в современный процесс подготовки юридических кадров целесообразно считать обновление системы стандартов юридического клинического образования в России, обновление

правовой, организационной, финансовой и методологической базы этих перспективных образовательных структур практико-ориентированной направленности. Но важно понимать, что это довольно длительный процесс модернизации современного отечественного юридико-клинического образования, в котором на данном этапе обнаруживаются как позитивные, так и негативные тенденции.

¹ Черняков И. Г. Реализация конституционного права на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации : проблемы и перспективы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 15–16.

² См. подробнее: Тихомирова Л. В. Бесплатная юридическая помощь : правовые акты и формы документов. М. : Издательство Тихомирова М. Ю., 2013. С. 5.

³ См.: Курова Н. Н., Вяткина Л. А. Оказание бесплатной юридической помощи в России : развитие института // Адвокат. 2014. № 8. С. 39–46.

⁴ Иосилевич И. С. Юридическая клиника / сост. А. В. Поляков. М., 2011. С. 15–16.

⁵ Цит. по: Практикум по юридическому консультированию / под ред. Г. Н. Чеботарева. М., 2015. С. 22.

⁶ Там же.

⁷ Чеботарев Г. Н. Практикум по юридическому консультированию : учеб. пособие. М., 2015. С. 46.

⁸ Там же. С. 22.

⁹ См. подробнее: Судакова С. В. Роль юридической клиники в повышении качества высшего юридического образования и возможные варианты эффективной организации ее работы // Состояние и перспективы развития высшего образования в современном мире : материалы докладов Междунар. науч.-практ. конф., Сочи, 12 сентября 2017 г. / под ред. Г. А. Берулава. Сочи, 2017. С. 219–220.

¹⁰ См.: Чеботарев Г. Н. Указ. соч. С. 25.

¹¹ См.: Там же. С. 25.

¹² Система защиты прав человека в Российской Федерации : учебник / Г. Н. Комкова [и др.] ; под ред. Г. Н. Комковой. М., 2018. С. 320.

¹³ См.: Судакова С. В. Указ. соч. С. 217–218.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Tel.: 8-908-138-92-47

Тюрина А. В., специалист Центра заботы о клиентах г. Воронежа Межрегионального центра заботы о клиентах Подразделения центрального почтинения Сбербанка России

E-mail: Ali__na00@mail.ru

Tel.: 8-952-557-42-05

Voronezh State University

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

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Tel.: 8-908-138-92-47

Tyurina A. V., Specialist of the Center for Customer Care of Voronezh, Interregional Center for Customer Care of the Central Subdivision of Sberbank of Russia

E-mail: Ali__na00@mail.ru

Tel.: 8-952-557-42-05

УДК 342.56

В. В. Гриценко, Е. В. Бабылкина

Воронежский государственный университет

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

В данной статье анализируются отдельные конституционно-правовые установления, лежащие в основе Закона о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституция РФ, контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, административная процедура, коррупция, конкуренция.

**CONSTITUTION BASES OF THE CONTRACT SYSTEM
IN THE FIELD OF PURCHASING GOODS, WORKS, SERVICES
FOR SECURING STATE AND MUNICIPAL NEEDS**

This article analyzes the individual constitutional and legal provisions that underlie the Law on the contract system in the field of procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs.

Key words: the Constitution of the Russian Federation, the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs, administrative procedure, corruption, competition.

Поступила в редакцию 25 октября 2019 г.

Внесение поправок в текст Конституции РФ¹ в 2014 г. позволило заново оценить ее значение и потенциал как Основного закона государства, а также повысить активность научных исследований, тем самым обогатив не только конституционное право, но и иные отрасли российского права, в том числе административное.

Так, в доктрине административного права ведутся дискуссии относительно необходимости дальнейшего редактирования кон-

ституционно-правовых норм² в целях приведения их в соответствие с претворяемыми в жизнь законодательными реформами.

Совершенствование законодательства об административном судопроизводстве связано со вступлением в силу 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации³ (далее – КАС РФ), дискуссии о юридическом значении которого до сих пор оцениваются в научной литературе неоднозначно⁴. Отсутствие указанного нормативного акта на момент принятия конституционной поправки, изменившей п. «о» ст. 71

© Гриценко В. В., Бабылкина Е. В., 2019

Конституции РФ⁵, оцениваются Ю. Н. Стариковым⁶ в качестве основной причины невключения термина «административно-процессуальное законодательство» в состав «процессуального законодательства», закрепленного в упомянутой статье Конституции РФ.

Помимо изложенного, к актуальным проблемам административного права, требующим конституционно-правового установления, относится необходимость реформирования ч. 2 ст. 118 Конституции РФ за счет включения в нее «производства по делам об административных правонарушениях». Последнее в свою очередь создает правовую основу для разработки федерального закона «Об административных процедурах», в котором бы содержались нормы об общих принципах и порядках разрешения управленческих дел, а также о принятии государственной и муниципальной администрацией административных актов⁷.

В доктрине административного права в качестве административной процедуры исследуется размещение заказов для обеспечения государственных и муниципальных нужд⁸. На смену Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁹ (далее – Закон о размещении заказов), регулирующего лишь стадию определения поставщика, подрядчика, исполнителя (в редакции нового закона), пришел Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁰ (далее – Закон о контрактной системе). Исследованию административной процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе посвящена научная работа К. И. Фамиевой¹¹. На сегодняшний день отсутствуют иные диссертационные труды, направленные на комплексное теоретическое осмысление административно-правового регулирования сферы государственных и муни-

ципальных закупок, которые бы учитывали недостатки и перспективы уже функционирующей контрактной системы. Данное обстоятельство свидетельствует об отсутствии сбалансированности научных исследований в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Закон о контрактной системе в отличие от Закона о размещении заказов указывает Конституцию РФ в качестве источника законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – законодательство о контрактной системе в сфере закупок). Безусловно, что Конституция РФ составляет основу законодательства о размещении заказов, поскольку обладает высшей юридической силой, прямым действием и применяется на всей территории Российской Федерации.

Помимо Конституции РФ и нормативно-правовых актов федерального уровня, Закон о контрактной системе основывается на входящих в правовую систему РФ общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договоров Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрено законом, то применяются правила международного договора. В данном случае Закон о контрактной системе (ч. 4 ст. 2) дублирует нормы ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Так, например, согласно ратифицированной Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹², принятой в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной ассамблеи ООН, Россия приняла на себя обязательства, в том числе по принятию необходимых мер для создания надлежащих систем закупок. Последние в свою очередь должны основываться на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являться эф-

фективными с точки зрения предупреждения коррупции (ст. 9).

Закон о контрактной системе создавал в качестве средства борьбы с коррупцией, предотвращение которой наряду с другими злоупотреблениями в сфере закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд выступает в качестве одной из целей его правового регулирования (ст. 1). В качестве основных правовых инструментов по борьбе с коррупцией согласно указанному Закону выступают: жестко регламентированные процедуры определения поставщика, а также закрепление исчерпывающих случаев закупки у единственного поставщика, эффективная система контроля и обжалования, предоставление свободного и безвозмездного доступа к информации о контрактной системе, размещение информации в единой информационной системе, предъявление единых требований к участникам закупки.

Борьба с коррупцией на сегодняшний день является приоритетной государственной задачей¹⁵. Коррупция создает угрозу реализации таких конституционных принципов, как нормальное функционирование государства, социальная справедливость и равенство граждан, эффективное развитие экономики¹⁴.

На совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров для обеспечения государственных или муниципальных нужд направлен Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы»¹⁵.

Согласно подп. «д» п. 15 указанного Национального плана в качестве одного из правовых инструментов по противодействию коррупции в названной сфере является установление обязанности участника закупки представлять заказчику декларацию об отсутствии факта привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (да-

лее – КоАП РФ)¹⁶, и обязанности заказчика проверять соответствие участников закупки такому требованию при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Данное положение нашло свое отражение в п. 7.1 ст. 31 Закона о контрактной системе¹⁷.

По мнению А. Тимошенко¹⁸, в целях борьбы с коррупцией в сфере государственных и муниципальных закупок необходимо создать особую независимую структуру, контролирующую исполнение законодательства о контрактной системе, а также повысить зарплату государственным служащим и активно пропагандировать противодействие преступности.

Наряду с задачей противодействия коррупции равное место по приоритетности занимает государственная политика по развитию конкуренции¹⁹.

Конституцией РФ гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8)²⁰.

Закон о контрактной системе, являющийся составной частью антимонопольного законодательства РФ, закрепляет в ст. 8 обеспечение конкуренции в качестве принципа контрактной системы в сфере закупок²¹.

Принцип обеспечения конкуренции имеет двоякое содержание.

Во-первых, подразумевается создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. В этой связи в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок статус поставщика (подрядчика, исполнителя) может получить любое заинтересованное лицо.

Во-вторых, соблюдение принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг является основой конкуренции при осуществлении закупок.

Несмотря на объемную долю правовых норм Закона о контрактной системе, посвященную недопущению ограничения конкуренции²², судебная и административная практики, складывающиеся в исследуемой сфере, свидетельствуют о многочисленных случаях усмотрения в действиях заказчика ограничения числа участников закупки.

Так, например, Верховный Суд РФ, согласившись с решением антимонопольного органа, в Определении Верховного Суда РФ от 23 сентября 2019 г. № 303-ЭС 19-15756²³ перечислил причины, по которым укрупненная закупка товаров, работ, услуг привела к ограничению конкуренции. Среди них: значительное увеличение в результате такого объединения начальной максимальной цены контракта (далее – НМЦК), отсутствие у участников возможности внести почти одновременно обеспечения заявки и исполнения контракта в крупном размере²⁴.

В Обзоре судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд²⁵ Верховный Суд РФ разъяснил о реализации п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе, на основании которого допускается объединение товаров (работ, услуг) в один лот, если это не приводит к ограничению числа участников закупки. В случае объединения заказчиком в один лот технологически и функционально связанных товаров – компьютеров и программного обеспечения, без которого начало использования компьютерной техники невозможно, требования ст. 8 и п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе не нарушаются.

Положения ст. 8 Закона о контрактной системе, закрепляющей принцип обеспечения конкуренции, стали предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Согласно Определению Конституционного Суда РФ²⁶, Общество с ограниченной ответственностью «АРЦАХГРУПП» обратилось с жалобой на нарушение консти-

туционных прав и свобод рядом положений Закона о контрактной системе. По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее ст. 17, 19 (ч. 1 и 2), 34 (ч. 1), 35 (ч. 1–3), 45 и 55 (ч. 3). Конституционный Суд РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «АРЦАХГРУПП», указав, что сами по себе оспариваемые положения ст. 8, ч. 1 и 2 ст. 24, ч. 2 ст. 59 и п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе (как в оспариваемых, так и в действующей редакциях) отражают особенности заключения гражданско-правовых договоров в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок товаров, работ, услуг, направлены на предотвращение злоупотреблений в этой сфере и не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя.

Административная практика в сфере нарушения антимонопольного законодательства также многообразна. Так, Управление Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области от 22 июля 2019 г. № 054/01/17-322/2019²⁷ в действиях учреждения выявило признаки нарушения ч. 1, 2 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившиеся в необоснованном ограничении возможности участия в закупке субъектов, не имеющих товар в наличии на момент подачи заявки. Территориальный орган Федеральной антимонопольной службы России расценил излишнюю детализацию показателей, установленных в техническом задании в отношении товаров, используемых в ходе оказания услуг, как возможность ограничить доступ к участию в закупке потенциальных участников.

Федеральной антимонопольной службой РФ, выступающей в качестве федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муници-

пальных нужд, а также согласование применения закрытых способов определения поставщиков, разработана «Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года»²⁸.

В указанном документе отмечается положительное влияние реализации норм Закона о контрактной системе на развитие конкуренции, обеспечения открытости и публичности процедур закупок и привлечение широкого круга лиц для участия в них, открытия возможности для беспрепятственного участия в закупках, в том числе субъектам малого и среднего предпринимательства, и, как следствие, эффективное расходование бюджетных средств.

В качестве мер по развитию и совершенствованию механизмов закупок закрепляются в частности: расширение практики разработки и утверждения типовых государственных (муниципальных) контрактов; урегулирование порядка одностороннего расторжения государственных и муниципальных контрактов; закрепление в Законе о контрактной системе исчерпывающего перечня оснований для определения единственного исполнителя актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации: защита жизни и здоровья граждан; обеспечение безопасности государства.

Еще одним заслуживающим внимания положением Конституции РФ является ч. 2 ст. 24²⁹, в которой установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Коррелирующими положениями Закона о контрактной системе являются прежде всего ст. 6, устанавливающая, что контрактная система в сфере закупок, в том числе, основывается на принципах открытости, прозрачности информации, а также ч. 2 ст. 106 За-

кона о контрактной системе, закрепляющая право лица, права и законные интересы которого непосредственно затрагиваются в результате рассмотрения жалобы, участвовать в ее рассмотрении лично или через своих представителей.

Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения детализируются в разделе III Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд³⁰.

Необходимо отметить, что, несмотря на содержание практически в каждом регламенте термина «административная процедура», «в глобальном плане речи о “настоящих” административных процедурах в административных регламентах не идет»³¹. В этой связи реформирование законодательства об административных регламентах не заменит необходимости принятия Закона «Об административных процедурах».

От того, насколько принципы и нормы Конституции РФ являются четкими и непротиворечивыми, зависит эффективность законотворческой деятельности в период проведения административных реформ, а также правоприменительной практики, дальнейшее развитие административного и административно-процессуального законодательства, в том числе становление его нового правового института – административной процедуры.

Таким образом, конституционные нормы составляют «правовой фундамент» Закона о контрактной системе. Так, контрактная си-

стема в сфере закупок способствует обеспечению стабилизации государства за счет реализации таких стратегических направлений, как противодействие коррупции и недопущение ограничения конкуренции.

Однако исследованные в настоящей статье конституционные установления не являются исчерпывающими. Такие положения Основного закона государства, как принцип законности, всеобщность требования соблю-

дения законов и основанных на них подзаконных нормативных актов, верховенство и единство закона, равенство граждан перед законом и судом и вытекающую из него неотвратимость юридической ответственности любого лица за совершенное правонарушение, относятся к общеправовым принципам права и пронизывают все законодательство РФ, в том числе и законодательство о контрактной системе в сфере закупок.

¹ См.: О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: *Старилов Ю. Н.* К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 2. С. 39 ; *Его же.* «Корректировка» Конституции как «развертывание» ее «потенциала» // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвящ. 50-летию юбилею юрид. ф-та Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 1: Теория государства и права. Конституционное и международное право. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 56–82 ; *Давыдов К. В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69.

³ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или спор процессуалиста и административиста // Закон. 2016. № 7. С. 24–51 ; *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35–40.

⁵ В соответствии с конституционной поправкой, внесенной Законом РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, в п. «о» ст. 71 Конституции РФ словосочетание «уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство» заменено на «процессуальное законодательство».

⁶ См.: *Старилов Ю. Н.* К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 2. С. 39.

⁷ См.: Там же. С. 38–39.

⁸ См.: *Ступников О. А.* Административная процедура размещения заказов : проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011 ; *Фамиева К. И.* Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014.

⁹ См.: О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (с изм. и доп. от 16.10.2012 г. № 174-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с изм. и доп. от 27.06.2019 г. № 152-ФЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹¹ См.: *Фамиева К. И.* Указ. соч.

¹² Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции ратифицирована Федеральным законом «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ с заявлениями.

¹³ См.: О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О мерах по противодействию коррупции : указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» : указ Президента РФ от 21 июля 2010 г. № 925. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы : указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: 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 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ). Ст. 1, 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы : указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Ст. 19.28. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с изм. и доп. от 27.06.2019 г. № 152-ФЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁸ См.: Заказчик vs подрядчик : проблемы госзакупок. URL: <https://pravo.ru/story/view/141332/>

¹⁹ См.: О защите конкуренции : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции : указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ;

²⁰ См.: 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 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ). Ст. 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ См.: О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с изм. и доп. от 27.06.2019 г. № 152-ФЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²² Например, в силу п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе при осуществлении закупки заказчик устанавливает единые требования к участникам закупки, в том числе о соответствии требованиям, исчерпывающие случаи закупки товаров, работ, услуг у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя, правила описания объекта закупки.

²³ См.: Определение Верховного Суда РФ от 23 сентября 2019 г. № 303-ЭС19-15756 по делу № А04-4382/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴ Арбитражный Суд РФ согласно Постановлению Арбитражного Суда Уральского округа от 18 июля 2019 г. № Ф09-4180/19 по делу № А07-19015/2018 признал ограничением конкуренции требование аукционной документации на выполнение работ по капитальному ремонту дорожного покрытия дворовых территорий многоквартирных домов об обязанности подрядчика охранять

объект до приемки работ заказчиком, поскольку возлагает на поставщика дополнительные требования, не свойственные строительным компаниям.

²⁵ См.: Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 28 июня 2017 г. П. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «АРЦАХГРУПП» на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : определение Конституционного Суда РФ от 25 октября 2018 г. № 2613-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ См.: Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области от 22 июля 2019 г. № 054/01/17-322/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸ См.: Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года : утв. протоколом Президиума ФАС России от 3 июля 2019 г. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: 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 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ). Ст. 24. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ См.: Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд : приказ ФАС России от 19 ноября 2014 г. № 727/14 (в ред. от 17.03.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Стариков Ю. Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 2. С. 39.

Воронежский государственный университет

Гриценко В. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры административного
и административного процессуального права

E-mail: vvgritsenko@mail.ru
Тел.: 8-919-240-25-35

Бабылкина Е. В., аспирант кафедры
административного и административного
процессуального права

E-mail: ekaterina.babylkina@mail.ru
Тел.: 8-965-882-78-52

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor
of the Administrative and Administrative Procedural
Law Department

E-mail: vvgritsenko@mail.ru
Тел.: 8-919-240-25-35

Babylkina E. V., Post-graduate Student of the
Administrative and Administrative Procedural
Law Department

E-mail: ekaterina.babylkina@mail.ru
Тел.: 8-965-882-78-52

Л. Н. Дегтярева

Российский государственный университет правосудия
(Центральный филиал)

ОСНОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье исследуются основные понятия государственной границы Российской Федерации, территории России, а также направления и механизмы ее защиты с акцентом на анализ правовой составляющей данного комплекса мер.

Ключевые слова: государственная граница, территория Российской Федерации, безопасность, защита государственной границы и государственной территории.

THE BASICS OF THE SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE STATE BORDER: THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT

The article explores the main concepts of the state border of the Russian Federation, the territory of Russia, as well as the directions and mechanisms of its protection, with an emphasis on the analysis of the legal component of this set of measures.

Key words: state border, territory of the Russian Federation, security, protection of the state border and state territory.

Поступила в редакцию 15 октября 2019 г.

Государственная граница Российской Федерации представляет собой важнейший признак государства. Она является физическим измерителем формы публичного образования и представляет собой важнейшую историко-политическую основу существования РФ как сильного и развитого государства. Безопасность государственной границы РФ является приоритетным направлением деятельности охраны конституционных основ¹. В случае незащищенной государственной границы или посягательства на ее неприкосновенность ставится вопрос о существовании всего государства.

Заслуженный юрист России, доктор юридических наук В. У. Хатуаев дает следующее определение понятию «безопасность» – это

состояние защищенности прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, культурных ценностей общества и мирового сообщества в условиях глобализации, а также суверенитета и территориальной целостности государства от различных по характеру и виду угроз, обеспечивающее их мирное и достойное существование, устойчивое прогрессивное развитие².

Безопасность государственной границы следует рассматривать в двух аспектах: физическом и правовом. Физический аспект представляет собой комплекс оборонительных и наблюдательных сооружений и дислокацию вооруженных сил страны, целью которых является физическая защита государственной границы от любых посягательств (как фактических, так и превентивных). Правовой –

© Дегтярева Л. Н., 2019

комплекс нормативных правовых актов, регламентирующих фактическую деятельность органов государственной власти по обеспечению безопасности страны, а также устанавливающих общие принципы и способы защиты государственной границы. Граница Российской Федерации является частью конституционного строя России, а это означает, что правовой базис ее существования в рамках правового поля закрепляется в Конституции Российской Федерации.

Защита государственной границы Российской Федерации представляет собой элемент системы обеспечения безопасности России и реализации государственной пограничной политики, которая раскрывается через совокупность следующих мер³.

Политические меры, которые представляют собой внутривнутриполитические и внешнеполитические процессы, регламентируемые как национальным законодательством, так и международным правом, а также рядом комплекса мер по взаимодействию между государственно-публичными образованиями и разрешению споров и конфликтов.

Организационно-правовые меры, которые раскрываются через формирование правовой базы и создание механизмов по регулированию границы РФ.

Экономические меры – представляют собой экономическое регулирование товарооборота через государственную границу, а именно экспортные процессы и импортные процессы, составляющие основу экономики любого развитого государства.

Природоохранные меры, которые также коррелируют с правом на здоровую окружающую среду и нашли свое отражение в Конституции РФ.

Также стоит выделить термин пограничной безопасности, под которым принято понимать состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве.

Обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации проявляется в созда-

нии и совершенствовании нормативной правовой базы, которая определяет полномочия и регламентацию деятельности государства, общества и личности в пограничном пространстве, а также установление ответственности за нарушение такого порядка и самой правовой целостности государственной границы Российской Федерации⁴.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что государственная граница РФ является крайне важным элементом государства и представляет собой фактор, который определяется как наиболее важный и приоритетный. Данный тезис также обуславливается тем, что основными направлениями государственной политики в сфере пограничного регулирования выступают следующие.

Совершенствование международно-правового оформления государственной границы. Данное направление имеет своей целью установление международных договоренностей об установлении и изменении (при необходимости) такой границы с другими государствами, а также необходимость формирования механизмов, которые будут обслуживать данные процессы. Стоит отметить, что в данное направление также входит деятельность по официальному признанию и закреплению границ различных государств на международном уровне⁵.

Обеспечение пограничной безопасности, которая проявляется в комплексе различных мер, которые смогут не только защитить государственную границу от различных посягательств, но и показать свою военную мощь на международной арене и подтвердить право на суверенитет РФ.

Направление развития социально-экономической и духовной основы приграничных регионов. Данное направление носит институциональное значение и должно способствовать развитию особого мировоззрения населения приграничных регионов.

Рассматривая вопросы правовой защиты государственной границы, в частности государственной территории Российской Феде-

рации, в аспекте исследования вопросов ее безопасности, целесообразно остановиться на толковании отдельных норм Основного закона нашей страны. Статья 76 Конституции РФ в п. 1 содержит следующее определение государственной территории РФ: «Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними»⁶.

Разбирая данную норму, можно увидеть, что в основу понятия государственной территории положен принцип федерализма, при котором существует четко установленная граница субъектов РФ. Также в данное понятие входит не только поверхность земли, но и внутренние воды, территориальные воды, а также воздушное пространство. Данный анализ приводит к пониманию того, что с точки зрения географического подхода неподвижная территория РФ в пределах государственной границы включает сушу, внутренние воды, территориальное море, воздушный столб над ними, а также недра земли на достигаемую глубину⁷.

Также стоит отметить, что п. 2 рассматриваемой статьи содержит еще одно важное дополнение: «Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права».

В данном случае к понятию государственной границы добавляются территории особого правового статуса, которые, как следует из статьи, регулируются не только внутренним законодательством РФ, но и международным правом, что также создает их особую правовую природу.

Также необходимо отметить, что ст. 9 Конституции РФ закрепляет охрану земли и других природных ресурсов как основы жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Экстраполи-

руя данную норму на правовой статус государственной границы, можно сделать вывод о том, что и в приграничных районах, и районах, отдаленных от государственной границы РФ, существует приоритет защиты земли и других природных ресурсов, которые также являются важнейшим предметом защиты России. Чем ближе регион к государственной границе Российской Федерации, тем больше вероятность, что злоумышленники захотят вывезти за границу различные природные ресурсы. Данный тезис подкрепляется наличием таможенных органов и таможенного законодательства, которые призваны контролировать и регулировать перемещение через государственную границу различных ресурсов.

Еще одна охранительно-запретительная норма в Конституции России содержится в ст. 12, п. 5: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни». Данная норма также косвенно призвана защитить и государственную границу РФ. Не секрет, что существует множество террористических организаций, существование и деятельность которых направлена на подрыв конституционных основ Российской Федерации. Такие организации активно используют государственную границу для перемещения оружия и денежных средств, которые являются запрещенными законодательством РФ. К примеру, в качестве внешней угрозы существует Исламское государство⁸ (ДАИШ, деятельность запрещена в РФ)⁹, которое активно формирует террористические ячейки внутри государства. Противодействие терроризму и экстремизму, исходящим от этой организации, является приоритетом многих стран, и Россия не является исключением. За последние годы пограничные службы совместно со служба-

ми ФСБ и МВД РФ пресекли ряд готовящихся террористических акций этой организации, что говорит о том, что защита государственной границы осуществляется в векторе высочайшего приоритета, что дает возможность для построения процветающего и защищенного государства.

На внутригосударственном уровне до недавнего времени существовал так называемый Кавказский эмират, также Северо-Кавказский эмират¹⁰ – исламская террористическая организация, действовавшая на территории Северного Кавказа и ставившая своей основной целью создание независимого исламского государства (по одной из версий – ячейка ДАИШ). Существовала с 2007 г. и вплоть до 2016 г., когда совместными усилиями различных правоохранительных органов и вооруженных сил была уничтожена.

Статья 65 Конституции РФ в п. 2 гласит: «Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом».

Данная норма также обеспечивает правовую защиту государственной границы. Конечно, она не содержит в себе всего механизма и отсылает к иным нормативным правовым актам, которые более детализировано регулируют данный процесс. Однако именно закрепление законности и обоснованности такого механизма должно быть отражено в Конституции РФ. В случае если какой-либо регион иностранного государства путем соблюдения норм международного права и его предписаний решит войти в состав РФ, то государственная граница будет изменена, что создаст споры и различного рода посягательства на целостность государственной границы и ее неприкосновенности. Так, например, Республика Крым, которая входила в состав Украины, в 2014 г. вошла в состав РФ¹¹. После этого начались различного рода споры правового характера, что в свою очередь породило множество сложных и комплексных угроз безопасности государственной терри-

тории РФ. В качестве примеров необходимо указать на вооруженные конфликты и провокации со стороны иностранных государств, которые не смогли через правовые механизмы оспорить решение населения, которое провело референдум и большинством голосов приняло решение о выходе из состава Украины и вхождении в состав РФ. Российской Федерации пришлось активизировать и усилить контроль за государственной границей в данном регионе, и с точки зрения политики РФ ее действия полностью оправданы и законны. Также после начала этого конфликта некоторые иностранные группировки начали пытаться расшатать внутривнутриполитическую ситуацию на территории РФ, после чего начались ответные действия со стороны Правительства нашего государства: был ужесточен контроль за перемещением через государственную границу РФ граждан Украины. Начались различного рода мероприятия, которые были направлены на проверки надежности контроля за государственной границей в данном регионе¹², усиление и расширение вопросов правового регулирования, что также привело к совершенствованию нормативной правовой базы. Неоспорим тот факт, что вследствие этих событий был получен опыт по решению конфликтов с применением вооруженных сил обоих государств. Данный пример наиболее четко показывает актуальность правовой защиты государственной границы РФ¹³. Стоит отметить, что по данному примеру до сих пор ведутся споры как внутри страны, так и на международном уровне. Наше мнение по данному вопросу является беспристрастным и призывает рассматривать приведенные выше утверждения лишь в качестве объективного примера в рамках рассматриваемой темы.

Таким образом, государственная граница Российской Федерации является наиболее подверженной различного рода угрозам и является первым уровнем защиты всего государства. Если не обеспечить полноценную защиту такого важного элемента госу-

дарственности, то можно смело утверждать, что никакого государства и гражданского общества существовать не может. Конституция Российской Федерации закрепляет лишь общие понятия и основной механизм государ-

ственно-правового регулирования и защиты, но тем самым, являясь высшим актом по юридической силе, закрепляет наиболее важные аспекты существования России как правового и развитого государства.

¹ См.: *Остроухов Н. В.* Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

² См.: *Хатуаев В. У.* Понятие «безопасность» как конституционно-правовая категория : проблемы теории // Современное право. 2013. № 7. С. 28–32.

³ См.: *Вахрамеев А. В.* К вопросу национальной безопасности Российской Федерации (декларации и реальность) // Социально-гуманитарные знания. 2001. № 1. С. 12–22.

⁴ См.: *Остроухов Н. В.* Указ. соч.

⁵ См.: *Вишняков В. Г. и др.* Национальная безопасность Российской Федерации : проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал рос. права. 2005. № 11. С. 3–32.

⁶ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосование 12 декабря 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 2004.

⁸ Признано террористической организацией, деятельность которой запрещена в России решением Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>

⁹ См.: *Остроухов Н. В.* Указ соч.

¹⁰ См.: *Сухов И.* Объединенные кавказские эмираты. В стане чеченских сепаратистов произошел раскол // Время новостей. 2017. 2 нояб.

¹¹ См.: *Вельяминов Г. М.* Воссоединение Крыма с Россией : правовой ракурс // Государство и право. 2014. № 9. С. 12–18.

¹² См.: *Нагарин Э. С.* Пограничное пространство Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. № 13. С. 105–109.

¹³ См.: *Томсинов В.* Воссоединение Крыма с Россией с точки зрения международного права // Законодательство. 2014. № 6. С. 3–32.

Российский государственный университет
правосудия (Центральный филиал)

Дегтярева Л. Н., кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин

E-mail: alex.d.36@mail.ru

Tel.: 8-920-437-50-05

Russian State University of Justice
(Central Branch)

Degtyareva L. N., Candidate of Legal Sciences,
Senior Researcher, Associate Professor of State and
Legal Disciplines Department

E-mail: alex.d.36@mail.ru

Tel.: 8-920-437-50-05

В. А. Мальцев

Воронежский государственный университет

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ И РОЛЬ КОНТРОЛЯ В ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИИ

Рассматривается проблема контроля в различных сферах обеспечения безопасности. Раскрывается содержание различных видов контроля в этих сферах, показывается значение контроля для обеспечения защищенности субъектов правоотношений, повышения уровня их ответственности. На основании данных СМИ делается вывод о том, что проблема реализации контрольной функции в сферах обеспечения национальной безопасности все еще весьма далека от разрешения. Несмотря на значение контроля, ему уделяется недостаточное внимание со стороны ученых и исследователей.

К л ю ч е в ы е с л о в а: виды безопасности, сферы безопасности, механизмы обеспечения безопасности, контрольный механизм, направления контроля.

NATIONAL SECURITY OF RUSSIA AND THE ROLE OF CONTROL IN ITS SECURITY

The problem of control in various areas of security is considered. The content of various types of control in these areas is revealed, the importance of control is shown to ensure the protection of subjects of legal relations, to increase their level of responsibility. Based on the media data, it is concluded that the problem of implementing the control function in the areas of ensuring national security is still very far from being resolved. Despite the importance of control, insufficient attention is paid to it by scientists and researchers.

Key words: types of security, security spheres, safety support mechanisms, control mechanism, control areas.

Поступила в редакцию 23 октября 2019 г.

Понятие и сущность контрольной деятельности в различных сферах обеспечения национальной безопасности

Следует отметить, что любой вид безопасности страны может быть обеспечен только за счет последовательного осуществления комплекса взаимосвязанных и скоординированных организационно-экономических, законодательных, административных и социальных мер на федеральном и региональном уровнях...»¹. И одной из наиболее эффектив-

ных таких мер является контрольная деятельность.

В научной литературе довольно часто можно встретить понятие «контроль в сфере национальной безопасности»². Многие ученые пишут о наличии определенной и достаточно сильной зависимости фактически любого вида безопасности от степени защищенности и безопасности государственной системы, уровня стабильности и безопасности личности, общества и государства. Вместе с тем за редким исключением отечественные исследователи по разным причинам избегают анализировать институт контроля в различных сферах обеспечения безопасности.

© Мальцев В. А., 2019

На основе анализа и оценки этих процессов и событий можно сделать вывод о важности контрольной функции для обеспечения любого вида национальной безопасности, поскольку ее игнорирование угрожает стабильности государства, спокойному существованию общества и личности. Поэтому проблема эффективного контроля, с помощью которого осуществляется целенаправленное исправление недостатков в сфере обеспечения безопасности, способах контрольной деятельности, вызывает особый теоретический и практический интерес.

Контроль является категорией, производной от наличия, направленности и характера самих механизмов обеспечения различных видов национальной безопасности. Сама же безопасность является категорией, производной от наличия, направленности и характера опасностей, рисков, угроз и вызовов³.

В «Словаре русского языка» термин «безопасность» объясняется как «...состояние, при котором не угрожает опасность кому/чему-нибудь»⁴.

Это положение является одной из первых методологических предпосылок для анализа проблемы контроля в различных видах безопасности. Наличие или отсутствие явлений и процессов, которые могут быть расценены как вызовы, риски, опасности и угрозы, по справедливому мнению исследователей – это ключ к пониманию сути безопасности, ибо вне рассмотрения контроля как средства для выявления указанных вызовов, рисков, опасностей и угроз понятие «безопасность» фактически теряет свой смысл.

Согласно «Словарю русского языка» понятие «контроль» означает «проверку, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора»⁵.

Но здесь возникает вопрос, что означает «сфера национальной безопасности»? Согласно «Словарю русского языка» под «сферой» понимается «область, пределы распространения чего-нибудь»⁶. Сфера предстает здесь как статическая категория.

Категория «безопасность» определяется как «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности»⁷. Но для того чтобы достичь такого состояния, необходимо совершить ряд действий, которые можно объединить понятием «механизм обеспечения безопасности».

Таким образом, если понятия «сфера» и «безопасность» являются статическими системами, то контроль, как один из основных элементов механизма обеспечения безопасности, присутствует в динамической системе. При этом контроль можно рассматривать как процесс, посредством которого общественные отношения в сферах обеспечения различных видов безопасности приобретают стабильность. Безопасность при этом получает как бы необходимую основу для осуществления защиты интересов различных субъектов правоотношений в различных ее сферах.

Роль и значение контрольной деятельности в различных сферах обеспечения национальной безопасности

Контрольная функция в сферах обеспечения безопасности, выступающая в качестве «связывающих ограничений», имеет собственную ценность и обладает значительным стабилизирующим потенциалом. Затруднения в использовании контрольной функции в обеспечении отдельных видов безопасности обуславливаются рядом причин и обстоятельств. Одна из указанных причин состоит в наличии разногласий в отношении роли и значения контрольной функции.

Существует мнение, что детально урегулированный контроль в системе государственной службы может привести к бюрократизации управленческих процессов, к сдерживанию экономической инициативы и возможным нарушениям прав и законных интересов личности. С этим мнением согласны не все исследователи. Как пишет О. О. Лаврентьева: «Рыночная экономика не предполагает разрушение социально-правового кон-

троля. Напротив, она развивается в условиях четких правовых установлений»⁸. По мнению автора, социально-правовой контроль нельзя рассматривать как репрессивную деятельность. Это контроль предупредительный, хотя в него и входит уголовно- и административно-правовая составляющая, когда предупреждение не сработало. Рассмотрим вопрос о значении контроля.

В настоящее время вопросы контроля в различных сферах безопасности являются одними из самых актуальных, так как от их решения зависит нивелирование внешних и внутренних угроз субъектов правоотношений, а также перспективы их экономического роста⁹.

По мнению исследователей практики государственного управления, контроль в условиях реформирования государственной службы должен решать три важных задачи:

1) способствовать соблюдению предписаний нормативных правовых актов, что позволяет поддерживать стабильность государственного управления в различных отраслях и сферах;

2) вовремя выявлять отклонения от определенных органами государственной власти правил и процедур;

3) в случае необходимости устранять допущенные ошибки, что послужит повышению эффективности государственной службы.

Решать эти задачи в полном объеме нельзя без усиления государственного и общественного контроля в системе государственной службы¹⁰.

Сущность и роль контрольной деятельности в системе обеспечения безопасности.

Контроль в сфере обеспечения политической безопасности

Отдельные авторы высказывают мнение о том, что под политической безопасностью следует понимать безопасность лиц, наделенных властными полномочиями, а также состояние, при котором существует мини-

мум угрозы потерять власть¹¹. На наш взгляд, в данном случае происходит заметное сужение понятия политической безопасности, которая отождествляется здесь с государственной безопасностью, однако ее фактическое содержание значительно шире. Она означает безопасность всей политической жизни, каждой личности, общества в целом (политических структур, отношений и деятельности), а также ее строгое соответствие как конституционным нормам, так и принятым законам¹².

Более правильным было бы определение его как способности политической системы (в первую очередь госвласти) противостоять негативным для себя и общества тенденциям (опасностям, рискам, вызовам и угрозам) и при этом активно расширять и реализовывать позитивные тенденции в развитии социума.

Значение политической безопасности, на наш взгляд, состоит в том, что от нее в значительной мере зависит политическая стабильность в обществе и государстве, а угрозы политической стабильности в определенных условиях становятся угрозами безопасности общества в целом.

Под политической стабильностью общества и государства в литературе понимается такое его состояние, которое характеризуется наличием необходимых условий и факторов для эффективного функционирования политической системы, ее способности обеспечить взаимосвязь всех социальных субъектов на основе баланса интересов, устойчивого гражданского мира и согласия¹³.

Политическая стабильность в немалой степени зависит от своевременного ее выявления с помощью реализации контрольной функции, которая предполагает необходимость первоочередного выяснения причин снижения стабильности в обществе и государстве и анализ возможных последствий, прежде всего, таких явлений, как недоверие политическому руководству страны, невысокий рейтинг властных структур и политических лидеров, явно недостаточная эффективность «властной вертикали» в стране.

Полезным для понимания сущности контроля является подход исследователя И. А. Неверковича, считающего, что политическая стабильность определяется по формуле «отсутствие в обществе реальной угрозы нелегитимного насилия и способности политического организма к самосохранению, а также сохранение системы правления, гражданского порядка, легитимности и эффективности управления. Стабильной может считаться лишь система достаточно гибкая, восприимчивая к изменениям»¹⁴.

Таким образом, задачи контрольной функции в сфере обеспечения политической безопасности – надежно защищать политику, которая отвечает национально-государственным интересам, а также исключить ее трансформацию в ущербный и опасный для национально-государственных интересов процесс.

Реформы в России, начинающиеся «сверху», как известно, имеют политические причины. А отсутствие необходимых их коррекций ведет к росту различного рода диспропорций (экономических, региональных, социальных), что обостряет противоречия и конфликты в обществе, усиливает политическую и социальную напряженность, вызывает массовое недовольство людей. В этих условиях ценность реализации контрольной функции в сфере обеспечения политической безопасности определяется тем, что своевременный контроль позволяет дать анализ вопросам эффективности и легитимности политической власти, ее способности управлять социально-политическими процессами в стране, ее поддержки и доверия к ней широких масс населения, адекватно реагировать на негативные внутренние и внешние воздействия, сохранять целостность социума и его существенные качества. В этой связи С. О. Алехнович справедливо аргументировал свою позицию тем, что устойчивое развитие общества является неотъемлемым компонентом существования политико-правового института современного федеративного государства¹⁵.

Контроль в сфере обеспечения экономической безопасности

«Контроль, – отмечается в литературе, – представляет организацию жизни и деятельности на основе четко разработанных правовых норм. Интенсификация деятельности по установлению жесткого социально-правового контроля за принятием решений государственными служащими является важным направлением предупреждения коррупционной деятельности государственных служащих»¹⁶. Однако, по мнению исследователей: «Либеральная политика в сфере экономики привела к тому, что коррупция нанесла ощутимый удар по экономической безопасности нашего государства. В результате продажности чиновников, недобросовестного исполнения ими своих должностных обязанностей теневая экономика (криминальная и полукриминальная) дает почти 40 процентов всего валового внутреннего продукта»¹⁷. Одновременно с этим коррупция в системе государственной службы вызвала мощный рост организованной преступности, особенно в сфере экономики¹⁸.

Только в 1992 г. по официальным данным с помощью организованной преступности за границу было вывезено 67 % нефти и выявлено 500 организованных преступных групп, действовавших в сфере внешнеторговых операций. Коррупционированность части высших должностных лиц способствовала недополучению нашей страной 100 миллиардов долларов от продажи сырья за рубеж.

В связи с этим основной правовой формой противодействия коррупции должен являться контроль государства и общества за деятельностью государственных служащих, поскольку только эффективный государственный и общественный контроль позволяет предупреждать и пресекать коррупцию в системе государственной службы нашей страны и нейтрализовать ее негативные последствия¹⁹.

В вопросах обеспечения контроля в сфере экономической безопасности приоритетная роль должна отводиться четкой интерпретации конституционных принципов в текущем законодательстве. Это обусловлено тем, что «конституционные принципы основ экономического строя – это своеобразная матрица для органов публичной власти при определении целей и задач в соответствующей сфере, а также при принятии конкретных решений для их достижения и контроля»²⁰.

Сущность и роль контрольной деятельности в сфере обеспечения продовольственной безопасности

Необходимость усиления роли контроля в сфере обеспечения продовольственной безопасности обусловлена тем, что в настоящее время в нашей стране существует недовольство населения качеством продуктов, недоверие к полноте информации о товаре²¹.

Важнейшим условием жизни общества является производство продуктов питания. Как подчеркивается в литературе, этот процесс должен быть непрерывным, так как человечество не только не может прекратить потреблять, но и должно увеличивать производство продуктов питания, так как происходит непрерывный рост потребностей и численности населения на планете²². Реализация этого требования является важнейшей основой обеспечения продовольственной безопасности. Контроль в сфере обеспечения продовольственной безопасности направлен на проверку реализации этого требования.

Учитывая то, что продовольственная безопасность трактуется в качестве необходимого условия обеспечения системы жизнеобеспечения, высокого качества жизни населения страны²³, контроль в этой сфере позволяет выявлять условия обеспечения здоровья населения, уровень качества жизни населения страны.

Основная цель контроля в сфере обеспечения продовольственной безопасности за-

ключается, прежде всего, в выявлении проблем и болевых точек функционирования отечественного агропромышленного комплекса. К ним относятся низкая доходность сельскохозяйственных товаропроизводителей, резкое снижение их экономических возможностей для достижений научно-технического прогресса из-за недостатка финансовых ресурсов для освоения новейших технологий, низкая оплата труда, высокая и продолжающаяся расти доля импорта продовольственных товаров²⁴.

В сфере продовольственной безопасности контроль используется, прежде всего, для анализа и оценки уровня государственного продовольственного резерва, бесперебойного поступления продуктов питания в места их потребления, обеспечения населения страны по доступным ценам экологически чистыми и полезными для здоровья продуктами питания отечественного производства, развития сельскохозяйственного производства и продовольственной независимости отдельных государств от импорта продукции, выявления доступности для населения качественных и разнообразных продуктов питания²⁵.

Учитывая то, что продовольственная безопасность определяется аграрной политикой государства во всех ее направлениях, контроль в этой сфере включает в себя проверку финансовой поддержки производителей, защиту их интересов, развитие материально-технической базы, что следует из требований, закрепленных в Конституции Российской Федерации и других законодательных и нормативных актах государства²⁶.

Таким образом, контроль в сфере обеспечения продовольственной безопасности выступает не только в качестве составной и важнейшей части национальной безопасности, ибо обеспечивает своевременное выявление потребностей населения страны в продуктах питания, но и служит необходимым условием, содействующим созданию таких условий, при которых гарантируется необхо-

димый объем и надлежащее качество продовольствия.

Одной из наиболее острых проблем страны является устранение, и особенно предотвращение, внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности. Этому также в немалой степени способствует контрольная деятельность. «Распространенную точку зрения о полной обеспеченности населения страны продовольствием следует рассматривать как своего рода определенный стереотип, возведенный в последние годы в догму благополучия. Контроль позволил выявить, что она не только не соответствует научным подходам к удовлетворению потребности населения в полноценном продовольствии, но и создает видимость реального отсутствия продовольственной проблемы в стране, чему способствует и недостаточная проработка теоретических и методологических аспектов национальной продовольственной безопасности, ее оценка на основе использования системы взаимосвязанных критериев и показателей»²⁷.

«Если исходить из определения продовольственной безопасности страны, – пишет А. И. Алтухов, – то для нее должны быть гарантированы устойчивые и достаточные уровни производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, которые с учетом объемов их импорта полностью обеспечивали бы потребности населения в продуктах питания; физическая и экономическая доступность продовольствия, его качественное и не приносящее ущерба здоровью населения состояние»²⁸. Выполнить это требование возможно только при наличии постоянного контроля.

Таким образом, «применительно к современным условиям развития экономики страны решение продовольственной безопасности включает государственные гарантии биологической и санитарной безопасности, реализуемой на внутреннем агропродовольственном рынке отечественных и импортных продуктов питания и сырья для их производства благодаря осуществлению мониторинга

и контролю состояния агропродовольственного рынка»²⁹.

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

В результате осуществления контрольных мероприятий в различных сферах обеспечения безопасности повысилась готовность государственных институтов и гражданского общества к отражению внешних и внутренних угроз.

Граждане нашей страны наглядно убеждаются в том, что, широко и эффективно используя такое организационное средство защиты интересов государства, общества и личности, как контроль, власти страны не на словах, а на деле проявляют серьезное внимание к обеспечению различных видов национальной безопасности. Представляется целесообразным:

- во-первых, выделить контрольную функцию из системы элементов механизма обеспечения безопасности, определив ее как средство, способствующее охране и защите интересов от угроз в различных сферах обеспечения безопасности и действующее на основании и в строгом соответствии с законом;

- во-вторых, более четко определить подразделения, ответственные за реализацию контрольной функции в различных сферах обеспечения национальной безопасности и устанавливающие ответственность за качество ее реализации;

- в-третьих, распределить между контрольными подразделениями области их ответственности в осуществлении контрольных требований;

- в-четвертых, разработать более четкую и эффективную систему контроля. Для этого необходимо: выявить требования защиты интересов, специфические для того или иного объекта этой защиты; учесть требования российского законодательства; использовать наработанные практики (методологии) проведения контрольных мероприятий.

С целью повышения результативности контрольных мероприятий предлагается раз-

работать для каждой отрасли и сферы модели реализации основных контрольных направлений и мероприятий соответствующих государственных учреждений, основанные на следующих векторах:

- первый вектор – определение содержания проверочных мероприятий;
- второй вектор – определение характера усилий по оценке результатов контрольных мероприятий;
- третий вектор – постановка вопроса о юридической ответственности лиц, непосредственно причастных к выявленным в ходе контрольной деятельности проступкам и недостаткам.

Как отмечается в литературе, в нашей стране законодательная база обеспечения продовольственной безопасности все еще находится в стадии становления. Нормативные и правовые акты федерального и регионального уровней регулируют лишь отдельные отношения в сфере государственного контроля безопасности пищевых продуктов. Поэтому для нашей страны важность решения проблемы реализации функции контроля в сферах обеспечения различных видов безопасности заключается в придании ей определенного статуса и законодательного обеспечения.

В то же время широта и сложность этой проблемы не могут не вызвать желания выделить какие-то критические точки, которые бы характеризовали степень остроты и повышения эффективности контрольных мероприятий. При этом оценка состояния реализации контрольной функции в отдельных сферах обеспечения видов безопасности

должна учитывать, во-первых, соответствие требований контрольной деятельности в отдельных видах безопасности российскому законодательству, системе отраслевых правовых и нормативных актов, направлениям отраслевой политики государства, управляемости контрольных процессов обеспечения различных видов национальной безопасности.

Важную роль в повышении эффективности контрольной деятельности в сферах обеспечения национальной безопасности призвана сыграть законодательная реформа. Разработка современной и эффективной законодательной базы, регламентирующей обеспечение постоянного, регулярного контроля, призвана сыграть решающую роль в защите национальных интересов страны. Решению проблемы обеспечения отдельных видов национальной безопасности будет способствовать принятие системы нормативных и правовых актов, отражающих специфические стороны этой многогранной и сложной проблемы.

На повестке дня сегодня стоит вопрос о принятии в нашей стране специального закона о контрольной деятельности. На наш взгляд, он мог бы состоять из двух основных направлений, в первое направление вошли бы мероприятия, призванные поднять эффективность контроля на более высокий уровень, решить накопившиеся проблемы, а во второе направление – мероприятия, которые позволили бы создать лучшие условия для осуществления контроля, закрепив новые, более оптимальные возможности для устранения выявленных в ходе этих мероприятий недостатков.

¹ Алтухов А. И. Продовольственная безопасность страны: проблемы и возможные пути их решения // Экономика региона. 2008. Приложение № 2. С. 38.

² См.: Сицинская М. В. Сущность и соотношение понятий «государственное управление», «государственный контроль», «демократический гражданский контроль» в сфере национальной безопасности. 2013. № 2. С. 219.

³ По справедливому мнению исследователя Е. И. Глушковой, в настоящее время наступила «...эра Общества Риска». См.: Глушкова Е. И. Политические аспекты модели устойчивого развития: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2001. С. 1.

⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 2004. С. 31.

⁵ Ожегов С. И. Словарь русского языка : 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М., 1991. С. 47.

⁶ Там же. С. 780.

⁷ Там же. С. 47.

⁸ Лаврентьева О. О. Антиторрупционный контроль в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 36.

⁹ См.: Крохичева Г. Е., Архипов Э. Л., Ронис А. А. Контроль в сфере экономической безопасности // Наукоеведение Scholar. 2015. Вып. 6. Т. 7. С. 36.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Синицын А. А. Соотношение политической и военной безопасности // Актуальные проблемы военной политики и военной безопасности России. М., 2005. С. 26–28.

¹² См.: Жуковский М. В. Политическая безопасность общества и проблемы ее обеспечения в Российской Федерации // Безопасность. 2002. № 1. С. 35.

¹³ См.: Семигин Г. Ю. Политическая стабильность общества в условиях реформ : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 1996. С. 21.

¹⁴ Неверкович И. А. Проблема взаимосвязи политических институтов и стабильности демократии в США : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2000. С. 8.

¹⁵ См.: Алехнович С. О. Механизмы реализации региональной безопасности в парадигме федеративного государства : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2001. С. 3.

¹⁶ Лаврентьева О. О. Указ. соч. С. 36.

¹⁷ Там же. С. 37.

¹⁸ Как отмечается в печати, «по оценкам МВД России организационная преступность контролирует 40 процентов частных предприятий, 60 процентов государственных предприятий, от 50 до 85 процентов банков» (Куракин А. В. Государственная служба и коррупция. М., 2009. С. 68).

¹⁹ См.: Лаврентьева О. О. Указ. соч. С. 36–37.

²⁰ Бонгарева Е. А. Роль конституционной экономики в формировании политики современного государства // Общество и право. 2015. № 2 (52). С. 37.

²¹ См.: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ «О мерах по обеспечению прав потребителей качества продуктов питания и контроля за их безопасностью». 2014. № 16 ; Файзуллин Г. Г. Продовольственная безопасность страны // Аграрное и земельное право. 2014. № 9. С. 143–144.

²² См.: Глотова Е. А. Продовольственная безопасность России как гарант национальной безопасности // Право и политика. 2010. № 11. С. 191.

²³ См.: Файзуллин Г. Г. Указ. соч. С. 143–144.

²⁴ См.: Алтухов А. И. Указ. соч. С. 33.

²⁵ См.: Кожевников В. В. Конституция Российской Федерации и проблемы продовольственной безопасности // Вестник Омск. ун-та. Сер. «Право». 2015. № 3. С. 56–60.

²⁶ Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности РФ : указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 // Рос. газета. 2010. 3 февр.

²⁷ Алтухов А. И. Указ. соч. С. 36.

²⁸ Там же.

²⁹ Там же. С. 38.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

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

E-mail: meatwagon@List.ru

E-mail: meatwagon@List.ru

Тел.: 8-951-861-96-16

Тел.: 8-951-861-96-16

Б. М. Фролов

*Департамент образования, науки и молодежной политики
Воронежской области*

ОБ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ И НАДЗОРЕ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В статье характеризуется краткая история развития законодательства Российской Федерации о государственном контроле и надзоре в сфере образования. Предлагается авторская периодизация такого законодательства, а также анализируются пути его дальнейшего становления.

К л ю ч е в ы е с л о в а: государственный контроль и надзор, сфера образования, реформа контрольно-надзорной деятельности.

ABOUT THE HISTORY OF DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN LEGISLATION ON STATE CONTROL AND SUPERVISION IN THE SPHERE OF EDUCATION

The article describes a brief history of the development of the legislation of the Russian Federation on state control and supervision in the sphere of education. The author periodization of such legislation is proposed, and the ways of its further formation are analyzed.

Key words: state control and supervision, education limits, reform of supervisory activities.

Поступила в редакцию 18 октября 2019 г.

Статьей 43 Конституции Российской Федерации¹ устанавливается право граждан на образование, закрепляется гарантированность общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование. Во многом именно на реализацию данных норм Основного закона нашей страны в условиях активных изменений социально-культурной сферы направлены образовательные реформы, одно из достижений которых связано с принятием нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ). Сре-

ди гарантий реализации права на образование², имеющихся в указанном нормативном правовом акте³, можно отметить выделение отдельной главы 12, посвященной государственному управлению в сфере образования. На наш взгляд, одним из главных достижений Закона № 273-ФЗ в части совершенствования и развития системы государственного регулирования образовательной сферы является закрепление точного перечня правовых институтов, его составляющих: так, в соответствии со ст. 89 данного закона управление системой образования состоит из государственной регламентации образовательной деятельности, осуществления стратегического планирования развития системы образования, независимой оценки качества образования, обще-

© Фролов Б. М., 2019

ственной и общественно-профессиональной аккредитации и др.

На сегодняшний день большое значение в сфере претворения в жизнь права каждого гражданина на образование и защиты академических прав и свобод участников образовательных правоотношений имеет такая функция федеральных и региональных органов исполнительной власти, как государственный контроль и надзор в сфере образования.

По справедливому мнению В. П. Кохановского, важное место в исследовании разнообразных явлений материальной или духовной действительности занимает анализ исторического развития такого явления, как сложный диалектический поступательный процесс «появления различий», и следует стремиться к изучению всех ступеней развития предмета, всех фаз его истории⁴. В целях нашей работы считаем возможным рассмотреть краткую историю эволюции законодательного закрепления понятия государственного контроля и надзора в сфере образования путем выделения следующих этапов его развития⁵.

1. *Период отсутствия законодательной дефиниции государственного контроля и надзора в сфере образования и правовых форм указанной деятельности (1992–2010 гг.)*. В 1992 г. принимается нормативный правовой акт – закон «Об образовании»⁶, который, как отмечает В. М. Сырых, наравне с Конституцией Российской Федерации играл ведущую роль в управлении системой образования, являлся основополагающим документом, устанавливающим исходные, первичные нормы правового регулирования в сфере образования⁷. Достижениями рассматриваемого законодательного акта было установление отдельных глав, посвященных системе образования (с разъяснением ее понятия, общих требований к содержанию образования и т. д.), экономики системы образования, а также управлению системой образования. Закон содержал ст. 38 «Государственный контроль за качеством образования в аккредитованных образовательных

учреждениях», не расшифровывающую, что стоит понимать под таким контролем. Дефиниции «государственный надзор в сфере образования» законодательство об образовании того времени не предусматривало.

Спустя 14 лет после принятия закона об образовании 1992 г. в связи с реформированием нормативно-правовой базы, посвященной осуществлению контрольной и надзорной деятельности в целом, начинается внесение изменений и дополнений в главу о государственном управлении в сфере образования. 20 апреля 2007 г. принимается Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»⁸, который вводит понятие формы осуществления государственного контроля качества образования: государственная итоговая аттестация выпускников аккредитованных образовательных учреждений, а также плановые и внеплановые проверки содержания и качества подготовки обучающихся, уровня и направленности реализации образовательных программ образовательных учреждений. Формулировки «государственный надзор в области образования» пока все еще не было, хотя и имелась отсылочная норма на Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования⁹.

В 2010 г. в наименование и содержание ст. 38 закона «Об образовании» 1992 г. вносится такая категория, как государственный надзор за соблюдением законодательства в области образования. Хотя определений государственного надзора и государственного контроля в сфере образования все равно еще нет, начинается установление системы субъектов, объектов, административных процедур их осуществления, которая с учетом отдельных корректировок продолжает действовать и по сей день.

2. *Период появления и совершенствования законодательного понимания государственного контроля и надзора в сфере образования и правовых форм указанной деятельности (2011 г. – настоящее время).* Спустя 20 лет после начала действия закона «Об образовании» ситуация с дефинициями государственного контроля и надзора в сфере образования меняется с принятием в 2011 г. важного Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁰, который вносил изменения и дополнения во многие документы, в том числе и в закон об образовании 1992 г. Появляется актуальное до сих пор разделение государственного контроля и надзора на федеральный государственный надзор в области образования и федеральный государственный контроль качества образования, а также определения рассматриваемых правовых форм деятельности органов исполнительной власти. Не имея целью полностью приводить в настоящем исследовании положения, закрепленные в то время, отметим, что под федеральным государственным надзором в области образования понималась деятельность уполномоченных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений поднадзорными субъектами требований законодательства об образовании посредством организации и проведения проверок соблюдения и исполнения этих требований, принятия мер принуждения в случае выявления нарушений, а также деятельность органов исполнительной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения рассматриваемых требований. Похожим образом давалось определение государственного контроля качества образования, только целью его была оценка соответствия и (или) качества подготовки обучающихся и выпуск-

ников образовательных учреждений требованиям федеральных государственных образовательных стандартов или федеральным государственным требованиям.

В связи с активной работой по принятию нового закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹¹ в скором времени грядут достаточно существенные изменения и в законодательстве о государственном контроле и надзоре в сфере образования. На проводимых Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки семинарах и совещаниях уже активно ведутся рассуждения о необходимости отмены государственной аккредитации образовательной деятельности, на смену которой должны прийти такие мероприятия, как проведение всероссийских проверочных работ, национальных исследований качества образования; лицензионный контроль за образовательной деятельностью предлагается объединить с государственным контролем и надзором в сфере образования; предлагается активное использование риск-ориентированного подхода при подготовке плановых проверок¹². В связи с этим, возможно, появится и новое законодательное понимание того, что из себя представляет государственный контроль и надзор в сфере образования и какие подвиды контроля и надзора в него будут включаться.

Отдельного разговора требуют новации в области профилактики нарушения обязательных требований, содержащиеся в проекте Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В названном законопроекте профилактическим мероприятием, осуществляемым контрольно-надзорными органами, посвящена достаточно обширная глава 13. Не имея целью осветить все нововведения, отметим, что с уже имеющимися видами профилактических мероприятий появляются такие, как, например, профилактическое сопровождение, направленное на установленную определенным сроком

предварительную оценку соблюдения контролируемым лицом обязательных требований на основе заключенного между таким лицом и контрольно-надзорным органом соглашения; профилактический визит, который проводится должностным лицом контрольно-надзорного органа в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица и т. д. Безусловно, указанные и иные виды профилактических мероприятий, установленные в законопроекте, в случае его принятия потребуют тщательного научного изучения.

На основе вышесказанного можно сделать вывод о том, что в скором времени начнется третий этап развития законодательства о государственном контроле и надзоре, возможные итоги которого предсказать пока достаточно сложно. В любом случае хотелось бы, чтобы при подготовке изменений в действующее законодательство учитывался опыт предыдущих лет, все отрицательные моменты были бы исключены, а все положительные результаты развития законодательства о государственном контроле и надзоре в сфере образования были бы обязательно использованы.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации 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.

² Юридические гарантии можно понимать как «общие условия и специальные средства юридической техники, которые обеспечивают фактическую реализацию, надежную охрану и в случае нарушения защиту прав и свобод человека и гражданина» (*Болдырев С. Н. Гарантии как технико-юридические средства обеспечения прав и свобод личности // Общество и право. 2010. № 5. С. 21*); нормативно закрепленные средства, способы и условия правовой и социальной защищенности (См.: *Малышева Г. А. Государственные гарантии государственных гражданских служащих : современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 46*).

³ По нашему мнению, к таким гарантиям относится, например, закрепление принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования; установление правового статуса как обучающихся и педагогических работников, их академических прав и обязанностей, так и организаций, осуществляющих образовательную деятельность; регулирование особенностей реализации образовательных программ в различных образовательных организациях и организациях, осуществляющих обучение.

⁴ См.: *Кохановский В. П. и др. Основы философии науки : учеб. пособие для аспирантов. Ростов н/Д., 2004. С. 77*.

⁵ В данной статье нам хотелось бы охарактеризовать историю развития дефиниции государственного контроля и надзора в сфере образования с начала 90-х гг. XX в. по сей день. Более подробно об истории государственного контроля и надзора в сфере образования в России в иные периоды см.: *История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII – начало XXI в.) : хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. 2-е изд., испр. и доп. М., 2017*. Кроме того, достаточно подробный анализ развития образовательного законодательства в целом начиная с XVIII в. до нашего времени дается А. А. Гусевой (См.: *Гусева А. А. Конвергенция исторических и современных факторов модернизации российского законодательства об образовании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2012. С. 14–17*).

⁶ Об образовании : закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации») // Рос. газета. 1992. 23 янв. ; 2012. 14 нояб.

⁷ См.: Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/knigi/cyryh/cyryh1_41.php

⁸ О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» : федер. закон от 20 апреля 2007 г. № 56-ФЗ (Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 17. Ст. 1932 ; 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7063.

⁹ Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования : постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 г. № 116 (Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 11 марта 2011 г. № 164) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 9. Ст. 1098.

¹⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ (с изм. и доп. на 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590 ; 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4210.

¹¹ URL: <https://open.gov.ru/events/5517904/>

¹² В частности, в ходе всероссийского совещания, проведенного в октябре 2019 г., руководителем Рособнадзора С. С. Кравцовым было сказано: «Основным подходом, над реализацией которого мы сейчас работаем, должен стать переход от формальных процедур контроля, когда фактически проверяются данные на бумаге, к реальной оценке знаний, к функциям развития, поддержки, предупреждения и профилактики нарушений. В рамках риск-ориентированного подхода будут проверяться школы с низкими результатами, чтобы оказать им максимальную помощь, и школы, которые будут показывать необъективные результаты». URL: http://obrnadzor.gov.ru/ru/press_center/news/index.php?id_4=7187

Департамент образования, науки и молодежной политики Воронежской области

Фролов Б. М., кандидат юридических наук, консультант отдела лицензирования, надзора и подтверждения документов

E-mail: frolobor@yandex.ru
Тел.: 8 (473) 267-60-22

Department of Education, Science and Youth Policy of Voronezh Region

Frolov B. M., Candidate of Legal Sciences, Consultant of the Unit of Licensing, Supervision and Confirmation of Documents

E-mail: frolobor@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 267-60-22

УДК 314.74

В. Н. Морозова

Воронежский государственный университет

**ИММИГРАЦИОННЫЕ ПОТОКИ В ФРГ:
ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ОЦЕНКА ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ***

Статья посвящена анализу миграционного/интеграционного законодательства Германии, особое внимание уделяется структуре миграционных потоков, сложностям реализации миграционной политики ФРГ и перспективам ее усовершенствования.
К л ю ч е в ы е с л о в а: ФРГ, миграционный кризис, миграционное законодательство, интеграционная политика.

**IMMIGRATION FLOWS IN GERMANY:
THE EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION
AND EVALUATION OF INTEGRATION PROJECTS**

The article is devoted to the analysis of migration/integration legislation of Germany. Special focus is made on the structure of migration flows, difficulties in implementation of German migration policy and perspectives of its improvement.
Key words: Germany, migration crisis, migration legislation, integration policy.

Поступила в редакцию 14 октября 2019 г.

Германия представляет собой пример страны, нормативно-правовая и институциональная базы регулирования миграционной политики которой были приспособлены к гибкой реакции на сложные вызовы миграционных трендов. Однако масштабный поток беженцев, преимущественно из Ближнего Востока, в 2015–2017 гг. стал серьезным испытанием для всей немецкой системы, бросив вызов экономической, политической, социальной и духовной сферам общества.

Большинство государств, столкнувшись с мощнейшей волной мигрантов, оказались перед необходимостью реформирования подходов к миграционной политике, основной задачей которой, присоединимся к мнению Е. А. Бондаревой и В. В. Филоновой, является «создание и поддержание баланса интересов участников международных отношений, участвующих в регулировании процессов в данной сфере»¹.

Обратимся к статистическим данным. За период миграционного кризиса в Европейский союз в 2015 г. въехало 1 323 485 беженцев, в 2016 г. – 1 261 335, в 2017 г. – 712 565, в 2018 г. – 646 040². При этом самое большое число беженцев за все обозначенные годы пришлось именно на Германию. По данным

* Статья подготовлена с использованием гранта Благотворительного фонда Владимира Потанина.

© Морозова В. Н., 2019

за 2018 г. страны, ставшие объектом внимания беженцев, расположились следующим образом: на первом месте, как уже было отмечено, находилась Германия (184 235 беженцев), на втором – Франция (120 425), на третьем – Греция (66 975), на четвертом – Италия (59 950), на пятом – Испания (54 060), на шестом – Великобритания (37 805). Однако если проанализировать данные в пересчете на количество жителей, то ситуация будет выглядеть немного иначе: на первом месте окажется Кипр (9 обращений на 1000 жителей), на втором – Греция (6,2 заявки), а Германия станет только на шестое место (2,2 заявок)³.

Федеральное ведомство по делам мигрантов и беженцев опубликовало статистические данные относительно выбора беженцами стран в зависимости от страны происхождения за 2018 г. Так, для Сирии перечень желательных стран пребывания выглядел так: Германия, Греция, Австрия, Франция, Нидерланды. Для прибывающих из Нигерии: Германия, Италия, Франция, Великобритания, Австрия. Для беженцев из Ирана – Германия, Великобритания, Нидерланды, Греция, Швеция. Для турецких граждан – Германия, Греция, Франция, Нидерланды, Бельгия⁴.

В Германии нормативно-правовая база реализации миграционной политики успешно сочетается с продуманной институциональной. Причем полномочия министерств и ведомств в государстве (особенно на вертикальном уровне: центр – земли) четко распределены, что повышает эффективность предпринимаемых мер⁵. Квота от приема мигрантов в каждой из земель различна и привязана, прежде всего, к численности населения.

Основным координатором и ответственным за реализацию миграционной политики выступает Федеральное ведомство по делам мигрантов и переселенцев, входящее в структуру Министерства внутренних дел⁶. Оно позиционирует себя как компетентный центр в вопросах беженцев, мигрантов и процессов интеграции в Германии⁷.

Федеральное министерство труда и социальных дел в своей работе отвечает за вопросы, связанные с регулированием трудовой миграции⁸. Министерство иностранных дел ответственно за оформление въездных виз⁹.

Следует отметить также роль диаспор. Традиционно она оценивается двойственно. С одной стороны, диаспоры, позволяя скорее «сориентироваться» в стране пребывания, способствуют ускорению интеграции, однако попытки мигрантов контактировать только в рамках своей диаспоры, наоборот, усложняют интеграционный процесс.

Миграционное законодательство Германии позволяет привлекать необходимые стране трудовые ресурсы, высококвалифицированных специалистов, отделять от данных категорий тех экономических мигрантов, которые не желают интегрироваться.

Регулирование иммиграционных потоков в Германии базируется на следующих федеральных законах:

– Закон о пребывании иностранцев в Германии (Aufenthaltsgesetz) 2005 г., который определяет основания для въезда, выезда и пребывания иностранцев в ФРГ, включая в себя такие аспекты, как получение вида на жительство, образовательная миграция, экономическая миграция, миграция с целью убежища, интеграционная политика¹⁰;

– Правила пребывания иностранцев (Aufenthaltsverordnung), являющиеся дополнениями к указанному выше закону¹¹;

– Закон о предоставлении убежища (Asylgesetz) 1982 г., с изменениями 1992, 2008, 2019 гг., подробно регламентирующий процедуру предоставления статуса беженца¹²;

– Положение о занятости иностранных граждан (Beschäftigungsverordnung) 2013 г., определяющее условия доступа для иностранцев на немецкий рынок труда¹³.

Внесенные в 2015 г. изменения в закон о пребывании иностранцев предполагали, с одной стороны, облегченные правила для несовершеннолетних, но успешно интегрировавшихся мигрантов, а с другой стороны,

также облегченные правила, но уже для депортации незаконно находящихся на территории страны.

Миграционный кризис 2015–2016 гг., спровоцированный сирийским конфликтом, вызвал очередные изменения в законодательстве.

Миграционная тематика стала индикатором состоятельности/несостоятельности немецкого правительства. Бундесканцлерин Ангеле Меркель пришлось балансировать между объявленной политикой «открытых дверей», выразившейся в емком лозунге «Мы справимся с этим!», и необходимостью жестких рестриктивных мер в условиях сложно контролируемого притока беженцев.

Расходы на их пребывание и обеспечение явно не вызвали одобрения у немецкого населения.

Интеграционный закон 2016 г.¹⁴, разработанный совместно Федеральным министерством по труду и социальным вопросам и Министерством внутренних дел ФРГ, по сути, представлял собой не столько самостоятельный кодекс, сколько изменения и уточнения в уже действующие законы. Это был компромисс между предоставляемыми возможностями и обязательностью интеграции.

Облегчался доступ к интеграционным программам и проектам, к образовательной системе, в то же время усилились санкции за нежелание участвовать в данных мерах.

Для претендентов на статус политического беженца предоставлялись такие возможности, как меры по образовательной профессиональной подготовке, ассистированное образование для находящихся с разрешением на временное пребывание в стране, государственная помощь при получении профобразования, помощь при профобразовании для инвалидов, находящихся в течение 15 месяцев на территории ФРГ на основании временного пребывания для беженцев.

Временное приостановление депортации / обязательной отправки в страну постоянного проживания (Duldung) стало вы-

даваться на все время получения профессионального образования и на 6 месяцев после его окончания для поиска работы. После чего можно получить вид на жительство на два года для осуществления трудовой деятельности с возможностью его продления.

Для получения постоянного вида на жительство политическим беженцам необходим временный вид на жительство в течение 5 лет, а также знание немецкого языка не ниже уровня A2 и наличие средств к существованию.

В новых реалиях пришлось трансформироваться и партийной системе, которая под влиянием роста недовольства населения потоком мигрантов начала демонстрировать уклон вправо. Популярность правопопулистской партии «Альтернатива для Германии», образованной в 2013 г. и лишь немного набравшей до 5 % на выборах в Бундестаг в 2014 г., была очевидной. Земельные выборы 2016 г. показывали, что партия спокойно проходит в земельные ландтаги и настроена крайне серьезно к федеральным выборам 2017 г. Забегая вперед, отметим, что по результатам выборов в Бундестаг в сентябре 2017 г. партия заняла третье место после ХДС/ХСС и СДПГ, опередив Левую, Зеленых, Свободных демократов.

Следует согласиться с мнением о том, что «сегодняшнее усиление межгосударственной интеграции ведет к тому, что общие экономические процессы перешагивают национальные границы, формируют новые социально-экономические задачи, связанные с обороной, наукой, экологией, воспроизводством рабочей силы»¹⁵.

По сути, современная Германия балансирует между интересами мигрантов и своими гражданами, не всегда довольными интеграционной/миграционной политикой.

Однако баланс между интеграцией и конфликтным потенциалом оказывается труднодостижимым.

За 2018 г. было подано 164 693 заявки на предоставление статуса беженца, что на

11,8 % ниже, чем в 2017 г., когда количество заявок составило 186 644. 27,3 % из них пришлось на выходцев из Сирии; 10,1 % – из Ирака; 6,7 % – из Ирана; 6,3 % – Турции; 6,1 % – из Нигерии; 6,1 % – из Афганистана; 3,3 % – Эритреи; 3,0 % – Сомали¹⁶.

Отметим, что в целом, начиная с 1953 г., в Германии подали заявок на предоставление статуса беженца 4,8 млн человек, 83,8 % из них пришлось на период после объединения страны¹⁷.

В соответствии с квотами больше всего беженцев были распределены между землями Северный Рейн-Вестфалия (24,4 %), Бавария (13,5 %), Нижняя Саксония (10,4 %), Баден-Вюртенбергу (9,9 %), Гессен (7,9 %) Берлину (5,0 %). Наименьшее количество приняли такие земли, как Мекленбург-Передняя Померания (1,7 %), Бремен (1,1 %), Саарланд (1,6 %)¹⁸.

С точки зрения религиозной принадлежности 60,9 % заявителей были мусульманами, 21,9 % – христианами, 5,6 % – иудеями¹⁹.

Четко прослеживается динамика увеличения числа заявителей до 4 лет: в 2018 г. заявки родителей на детей данной категории составили 26,9 %. На втором месте по количеству находились заявки возрастной категории от 18 до 25 лет, составив от общего количества обращений 15,2 %. На третьем месте расположилась возрастная категория от 25 до 30 лет – 10,5 %. И во второй, и в третьей категории преобладали мужчины²⁰.

После миграционного кризиса именно категория беженцев по количеству превосходила остальные категории мигрантов. Что касается высококвалифицированных специалистов, то речь шла о привлечении в Германию научных специалистов с особыми профессиональными знаниями, учителей, педагогов, научных сотрудников руководящего звена. В течение 2018 г. было одобрено 2561 разрешение в категории «высокая квалификация»²¹. После ввода «голубой карты» ЕС данная категория практически не использовалась, находясь на минимальном уровне. Что касается научных

исследователей, то большинство из них пришло из Китая, Великобритании, Индии²².

Рестриктивные меры относительно регулирования потока мигрантов оказались неизбежными для страны. В 2018 г. было депортировано рекордное количество мигрантов, чьи заявки о предоставлении убежища были отклонены, 15 941. Из них 11,3 % пришлось на выходцев из Ирака, 9,8 % – из Албании, 8,7 % – из РФ, 7,8 % – из Македонии, 7,2 % – из Сербии, 6,6 % – из Грузии²³.

В настоящее время на территории Германии проживает 20,8 млн человек с миграционным прошлым (для сравнения в 2017 г. было 20,3 млн), 10,9 млн – иностранцы. К лицам с миграционным прошлым были отнесены те, кто сами или, по меньшей мере, кто-то один из родителей не имели немецкого гражданства. В итоге в 2018 г. каждый четвертый житель Германии имел миграционное прошлое. 52 % людей с миграционным прошлым являлись гражданами страны²⁴.

Отметим, что в качестве главных барьеров на пути к полной интеграции выступают культурные различия, слабые языковые знания, не всегда достаточная квалификация для интеграции в образовательную и профессиональную среду.

По данным Ведомства по делам мигрантов и переселенцев, количество участников интеграционных курсов составило в 2018 г. 256 238 человек, что ниже максимума 2017 г. на 32 %. Абсолютное большинство из них (58,2 %) были теми, кто обязан посещать курсы, что еще раз подтверждало серьезность вектора правительства на обязательность интеграционных мер. По сравнению с 2017 г. их число несколько снизилось. Одновременно на 9 % возросло число тех, кто по разрешению ведомства сам желал освоить курсы из числа поздних переселенцев, выходцев из стран ЕС, в том числе с немецким гражданством. Большинство участников были женского пола – 55,3 %²⁵.

За 2018 г. было организовано 14 538 интеграционных курсов²⁶.

Говоря об итогах курсов, отметим, что общий интеграционный курс сдали на уровень В1 более 90 % слушателей; в алфавитных курсах 43 % достигли уровня А2, а 16,3 % даже уровня В1, хотя курсы нацелены на более низкий уровень А2²⁷.

Среди причин, послуживших мотивацией для освоения интеграционных курсов, чаще всего фигурировали желание получить образование, перспективы остаться жить в Германии, возможности преодоления языкового барьера.

С целью повышения квалификации учителей по инициативе министерства была организована дополнительная программа «Сложности обучения на занятии с акцентом “травма”». Примечательно, что стоимость программы составила в среднем 475 евро, до 400 из них можно было вернуть, подав заявку в Ведомство по делам мигрантов и переселенцев²⁸.

Таким образом, Германия, сочетая рестриктивные меры по приему беженцев, дифференцированный подход к различным категориям мигрантов, делает в настоящее время ставку на обязательную интеграцию. Для страны со значительной долей иностранного населения указанный вектор представляется достаточно выверенной стратегией миграционной политики.

Перспективы усовершенствования миграционных механизмов связаны с дальнейшими интеграционными программами и проектами обязательного характера, дифференциацией категорий беженцев и мигрантов по экономическим мотивам, стимулированием добровольной отправки на родину мигрантов, а также с масштабными мероприятиями по формированию толерантного поведения молодежи.

¹ См.: *Бонгарева Е. В., Филонова В. В.* Правовое регулирование миграционных процессов в современном государстве // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 2. С. 22.

² Das Bundesamt in Zahlen 2018. Nuernberg, 2019. S. 30

³ Das Bundesamt in Zahlen 2018. URL: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2018.html;jsessionid=1D41D7ADD704F13BD372C4367E-535CC6.2_cid294?nn=1367528

⁴ Aktuelle Zahlen zu Asyl. URL: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/Aktuelle-Zahlen/aktuelle-zahlen-asyl-node.html>

⁵ См.: *Морозова В. Н., Золотарев Д. П.* Германский опыт интеграции мигрантов в принимающее общество // Научный вестник Воронеж. гос. архитектурно-строительного ун-та. Сер.: Социально-гуманитарные науки. 2015. № 2 (6). С. 87–92.

⁶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Arbeit. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/startseite/startseite-node.html>

⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. URL: www.bamf.de

⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales. URL: www.bmas.de/DE/Startseite/start.html

⁹ Auswärtiges Amt. URL: www.auswaertiges-amt.de/DE/Startseite_node.html

¹⁰ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/

¹¹ Aufenthaltsverordnung. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthv/BJNR294510004.html>

¹² Asylgesetz. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/index.html

¹³ Beschäftigungsverordnung. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/

¹⁴ Integrationsgesetz. URL: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/integrationsgesetz.html;jsessionid=DB73EBC8F79EA6C4353C878B235F0818>

¹⁵ *Бонгарева Е. А.* Влияние глобализационных процессов на содержание экономической функции Российского государства // Общество и право. 2013. № 1 (43). С. 24.

¹⁶ Aktuelle Zahlen zu Asyl. URL: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/Aktuelle-Zahlen/aktuelle-zahlen-asyl-node.html>

¹⁷ Das Bundesamt in Zahlen 2018. Nuernberg, 2019. S. 12

¹⁸ Ibid. S.18.

¹⁹ Ibid. S.28.

²⁰ Ibid. S.25.

²¹ Ibid. S.96.

²² Ibid. S.97.

²³ Ibid. S.78.

²⁴ Statistisches Bundesamt. URL: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html;jsessionid=D42B056172FC4296160AA00E43F9CB4A.internet711

²⁵ Geschäftsstatistik zum Integrationskurs 2018. URL: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/InGe/inge-node.html>

²⁶ Das Bundesamt in Zahlen 2018. Nuernberg, 2019. S. 132.

²⁷ Aktuelle Zahlen zu Asyl. URL: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/Aktuelle-Zahlen/aktuelle-zahlen-asyl-node.html>

²⁸ Additive ZQ Lernschwierigkeiten im Unterricht mit Schwerpunkt Trauma. URL: <https://www.internationaler-bund.de/angebot/6233>

Воронежский государственный университет

Морозова В. Н., кандидат исторических наук,
доцент кафедры международных отношений
и мировой политики

E-mail: morozova@ir.vsu.ru

Тел.: 8(473) 224-74-02

Voronezh State University

Morozova V. N., Candidate of Historical
Sciences, Associate Professor of the International
Relations and World Politics Department

E-mail: morozova@ir.vsu.ru

Tel.: 8(473) 224-74-02

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В ДУАЛИСТИЧЕСКИХ МОНАРХИЯХ

В статье проведено сравнительно-правовое исследование особенностей правового статуса главы государства в современных дуалистических монархиях, рассмотрено место монарха в системе разделения властей, его основные полномочия и обязанности.

Ключевые слова: глава государства, государственная власть, дуалистическая монархия, королевство, король, министры, монарх, парламент, полномочия, правительство, султан, эмир.

LEGAL STATUS OF THE HEAD OF STATE IN DUALISTIC MONARCHIES

The article presents a comparative legal study of the features of the legal status of the head of state in modern dualistic monarchies, considers the place of the monarch in the system of separation of powers, his main powers and duties.

Key words: head of state, state power, dualistic monarchy, Kingdom, king, Ministers, monarch, Parliament, powers, government, sultan, emir.

Поступила в редакцию 24 сентября 2019 г.

Существует два вида монархии: абсолютная и ограниченная¹. Одной из разновидностей ограниченной монархии выступает дуалистическая, характерной особенностью которой является формально-юридическое разделение государственной власти между монархом и парламентом. В современный период дуалистическая монархия существует в некоторых странах Азии и Африки.

В дуалистической монархии – Кувейте – главой государства является Эмир (в настоящее время это самый пожилой монарх в мире среди мужчин – Сабах аль-Ахмед аль-Джабер ас-Сабах). В отличие от соседних стран с наследственной системой престолонаследия в Кувейте Эмир проходит определенную процедуру выборов и утверждения парламентом².

Законодательная власть принадлежит Эмиру и Национальной ассамблее. В этой сфере глава государства обладает широкими полномочиями: вносит законопроекты; подписывает законы, принятые парламентом, и обнародует их; может потребовать пересмотра закона, одобренного Национальной ассамблеей или направить закон на доработку в парламент. Кроме того, он вправе распустить Национальную ассамблею.

Исполнительную власть Эмир осуществляет с помощью министров. Он назначает и увольняет премьер-министра и министров, которые отвечают перед ним за общую политику государства. А в судебной сфере Эмир назначает судей по представлению Верховного совета.

Он является Верховным главнокомандующим Вооруженных сил страны, объявляет оборонительную войну (ст. 68 Конституции Кувейта захватническая война запрещена),

© Тюнина И. И., 2019

назначает и увольняет офицеров. Эмир также назначает и снимает с должности гражданских и военных чиновников, дипломатических представителей в зарубежные страны, принимает верительные грамоты иностранных дипломатов, награждает почетными орденами.

Глава государства заключает международные договоры, после чего передает их на ратификацию в Национальную ассамблею. Если по какой-либо причине Национальная ассамблея не функционирует, Эмир имеет право издавать распоряжения, имеющие силу законов, однако все они должны быть при первой возможности представлены на рассмотрение парламента страны. В случае непредставления распоряжений на рассмотрение или их неодобрения Национальной ассамблеей они теряют юридическую силу. Эмир также издает акты, носящие технический и комплементарный характер по отношению к принятым законам.

Глава государства осуществляет помилование, однако общая амнистия может быть объявлена только с помощью особого закона за преступления, совершенные до предложения о принятии амнистии. Кроме того, он может заменить приговор.

Во время пребывания главы государства за пределами страны при невозможности исполнения его функций наследником престола эти функции осуществляет заместитель Эмира, назначаемый особым актом правителя.

Кувейт является унитарным государством, состоящим из шести провинций, в каждую из которых Эмир назначает губернатора, который является представителем исполнительной власти и принимает участие в осуществлении государственной политики.

В конституционной монархии – Бахрейне – Король является главой государства, его представителем и обладает неприкосновенностью. Он является легитимным покровителем религии, отечества, гарантом конституции, легитимности правления, соблюдения всех прав и свобод граждан и осуществляет

свою власть непосредственно либо через своих министров.

Глава государства занимает свой пост в порядке наследования. Власть согласно Основному закону страны переходит по наследству от отца к старшему сыну по линии семейства Аль Халифа. В настоящее время главой Бахрейна является Король Хамад ибн Иса Аль Халифа.

Король имеет полномочия в каждой структуре власти: обладает законодательной властью наравне с Национальным собранием (состоит из Консультативного совета (верхняя палата) и Палаты депутатов (нижняя палата)), исполнительной – наравне с Советом министров и министерствами, а судебная власть осуществляется именем Короля (ч. 2 ст. 32 Конституции Бахрейна от 14 февраля 2002 г.).

Глава государства назначает и смещает премьер-министра и членов Консультативного совета, является Верховным главнокомандующим Вооруженных сил страны, возглавляет Высший судебный совет. Также он заключает международные договоры, предварительно обсудив их с Консультативным советом; объявляет оборонительную войну; издает административные декреты; назначает и освобождает от должности военнослужащих и дипломатических представителей в зарубежные страны; объявляет амнистию; распускает Палату депутатов своим указом с объяснением причины роспуска; назначает референдум по важным вопросам, касающимся интересов государства.

В сфере осуществления законодательной власти Король может инициировать поправки в Конституцию, вносить на рассмотрение и ратифицировать законопроекты. Он обязан обнародовать свое решение по законопроекту не позднее чем через 6 месяцев с момента, когда Консультативный совет или Палата депутатов представили ему документ.

Совет министров, состоящий из министров во главе с премьер-министром, соблюдает государственные интересы, планирует

и следует государственной политике, также контролирует работу государственного аппарата. Заседаниями Совета министров, которые всегда являются закрытыми, руководит Король, контролирующей его деятельность и координирующий работу министерств.

Особенность судебной власти в Бахрейне состоит в том, что всех судей назначает лично Король.

Бахрейн является унитарным государством, территория которого поделена на пять провинций. Они управляются губернаторами, назначаемыми Королем и утверждаемыми Национальным собранием.

Бруней Даруссалам является абсолютной монархией с некоторыми внешними признаками конституционной монархии. Глава государства – Султан, в настоящее время это Хассанал Болкиах.

В соответствии с Конституцией государства Бруней Даруссалам от 29 сентября 1959 г. Султан является религиозным главой брунейских мусульман. Религиозный совет – орган, ответственный перед Султаном в отношении всех вопросов, касающихся ислама. Глава государства вправе издавать отдельные законы, касающиеся ислама, также может консультироваться с Религиозным советом по этому вопросу, но это не является обязательным.

Верховная исполнительная власть Брунея Даруссалам принадлежит Султану. Он является премьер-министром, вправе назначить из числа граждан Брунея любое количество министров и заместителей министров, которые будут лично ответственны перед ним за реализацию полномочий в сфере исполнительной власти. Султан сам определяет функции, полномочия и обязанности министров и их заместителей.

Он является Верховным главнокомандующим Вооруженных сил страны, назначает членов Тайного совета, которые дают ему советы по вопросам внесения в Конституцию поправок или отмены ее положений, а также советы по вопросам присвоения традицион-

ных званий, титулов и отличий. Кроме того, Султан назначает членов в Законодательный совет.

В *Катаре* главой государства является Эмир, который избирается из своей среды мужскими членами правящей семьи Аль Тани. В настоящее время главой Катара является Тамим бин Хамад Аль Тани. Эмир неприкосновенен, уполномочен Конституцией представлять интересы государства как внутри страны, так и за рубежом. Наряду с этим ст. 67 Конституции Катара от 29 апреля 2003 г. предоставляет ему ряд иных полномочий:

1) планирование государственной политики совместно с Советом министров;

2) утверждение и принятие законов; закон не может быть принят без согласия на то Эмира;

3) созыв Совета министров на заседание каждый раз, когда это требуется; Эмир является председателем каждого заседания, на котором он присутствует;

4) назначение государственных и военных служащих и ограничение срока их службы;

5) аккредитование представителей дипломатических и консульских миссий;

6) помилование и амнистия;

7) вручение гражданских и военных наград и знаков отличия;

8) создание и организация работы министерств и других государственных аппаратов;

9) создание вспомогательных совещательных органов для содействия Эмиру в работе;

10) иные полномочия, указанные в Основном законе.

Эмир является главнокомандующим Вооруженных сил страны, объявляет оборонительную войну (наступательная война запрещена ст. 71 Конституции Катара), может издавать указы, обладающие силой закона, заключать договоры и соглашения. В соответствии со ст. 75 Конституции Катара он должен учитывать мнение народа по важнейшим государственным вопросам, которое высказывается посредством референдума.

Законодательную власть в Катаре осуществляет Совет аль-Шура, состоящий из 45 членов, 30 из которых выбираются тайно, а 15 других членов назначаются Эмиром из министерств или иных органов власти. Глава государства назначает дату выборов в Совет аль-Шура и уполномочен его распустить в соответствии с Конституцией, если того требуют высшие интересы государства, с условием объяснения причины роспуска. Любой закон, принятый Советом аль-Шура, должен быть представлен Эмиру.

Высшим исполнительным органом власти страны является Совет министров. Эмир назначает премьер-министра, принимает его отставку или снимает с поста специальным указом, назначает министров исходя из предложения председателя Совета министров. Премьер-министр и министры отвечают перед Эмиром за осуществление государственной политики.

Несмотря на конституционные гарантии независимости судов, на практике этот принцип не соблюдается, большинство судей являются иностранными гражданами, которых назначает и смещает с постов глава государства.

В Основном законе Катара не закреплено официальное определение территориально-государственного устройства, фактически – это унитарное государство, с полностью централизованным правительством.

Иордания и *Марокко* также являются дуалистическими монархиями.

В соответствии со ст. 30 Конституции Иорданского Хашимитского Королевства от 8 января 1952 г. верховным главой государства является Король (в настоящее время трон занимает Абдалла II), он неприкосновенен и не несет никакой ответственности.

Законодательная власть в стране принадлежит Королю и Национальному собранию, состоящему из Сената (сенаторы назначаются Королем) и Палаты депутатов (депутаты избираются путем всеобщего голосования). Король имеет право распустить Палату депутатов, подписывает и обнародует зако-

ны, утверждает изменения в Конституцию. В сфере исполнительной власти глава государства формирует Совет министров, назначает его Председателя. Королевским указом назначаются и увольняются все судьи гражданских и шариатских судов.

Король является Верховным главнокомандующим вооруженными наземными, морскими и воздушными силами, объявляет войну, заключает мир, ратифицирует договоры, учреждает гражданские и военные ордена, знаки отличия и почетные звания, награждает ими и лишает их. Он имеет право помилования и смягчения наказания, однако всеобщая амнистия осуществляется в законодательном порядке. Приговор к смертной казни приводится в исполнение лишь с санкции Короля.

Административно Иордания разделена на 12 мухафаз, возглавляемых назначенными Королем губернаторами.

В Конституции Королевства Марокко от 29 июля 2011 г. закрепляются аналогичные полномочия главы государства – Мухаммеда VI.

В качестве еще одного примера дуалистической монархии можно привести небольшое государство в Южной Африке – *Королевство Эсватини* (до 2018 г. называлось Королевство Свазиленд). Главой государства является Король (Мсвати III). Законодательная власть в стране принадлежит Королю и двухпалатному парламенту (верхняя палата – Сенат, нижняя – Национальное собрание), который фактически является консультативным органом при Короле. Глава государства назначает представителей в каждую из палат парламента. Кроме того, Король является главой исполнительной власти, формирует Кабинет министров, назначает премьер-министра, судей Верховного и Высокого судов.

Он имеет право утверждать и подписывать законопроекты, созывать и распускать парламент, вводить чрезвычайное положение, назначать референдум, принимать иностранных послов и назначать дипломатических представителей в зарубежные страны, даро-

вать почести; в его ведении находятся также вопросы смягчения наказания и помилования.

Эсватини является унитарным государством, разделенным на четыре округа, которые возглавляются региональными управляющими, назначаемыми Королем.

Таким образом, дуалистическая монархия характеризуется следующими признаками:

- монарх выполняет функции реального главы государства;

- наряду с монархом существуют иные органы государственной власти (парламент и правительство);

- законодательная власть осуществляется в основном парламентом, но монарх обладает абсолютным вето в отношении принимаемых законов, правом издания чрезвычайных указов, которые имеют силу закона, правом роспуска парламента; некоторые члены парламента назначаются монархом, а не избираются народом;

- члены правительства назначаются монархом, и правительство несет перед ним ответственность (на деле возглавляет правительство, но всегда есть пост премьер-министра);

- судебная власть принадлежит монарху (но может быть и более или менее независимой).

Проведенное сравнительно-правовое исследование правового положения главы государства в ряде современных дуалистических монархий позволяет сделать вывод об обладании монархами обширными властными полномочиями. В этих странах есть октроированные конституции, созданы парламенты, являющиеся совещательными органами, деятельность которых носит в основном консультативный характер. Конституции Бахрейна, Кувейта, Эсватини устанавливают ответственность правительства перед парламентом. Анализ порядка реализации конституционных норм в этих государствах приводит ученых к выводу, что по сути – это абсолютные монархии, и таким образом появление Конституции само по себе не ограничивает монарха³. Кроме того, то, что современные дуалистические монархии тяготеют к абсолютизму, объясняется также большим значением традиций и обычаев в мусульманском мире.

¹ См.: *Алебастрова И. А.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 292.

² См.: *Селютина Е. Н.* Правовое положение главы государства в монархических и республиканских странах // *Правовое государство.* 2012. № 2. С. 60.

³ *Андреева Г. Н.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. М., 2005. С. 330.

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: tunina-i@mail.ru

Тел.: 8-910-347-07-51

Voronezh State University

Tunina I. I., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of Constitutional
and Municipal Law Department

E-mail: tunina-i@mail.ru

Тел.: 8-910-347-07-51

Т. В. Шелудякова, Д. Н. Пушкарева

Воронежский государственный университет

УЧАСТИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН ВО ФРАНЦИИ

В статье проанализированы нормы о профсоюзных организациях во Французской Республике в исторической ретроспективе и в современный период. Исследованы понятие, цели деятельности, функции, значение профсоюзных организаций; проведено сравнение формирования и деятельности профсоюзов Франции и России. Рассмотрены причины возникновения профсоюзного движения «желтые жилеты» и его основные требования. Предложены меры совершенствования отечественного законодательства в области создания и деятельности российских профсоюзов на основе зарубежного опыта.

Ключевые слова: конституции зарубежных стран, профсоюзные организации, деятельность профсоюзов зарубежных стран, требования профсоюзов.

PARTICIPATION IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ASSOCIATIONS AS A FORM OF REALIZATION OF POLITICAL RIGHTS OF CITIZENS IN FRANCE

The article analyzes the norms of trade Union organizations in the French Republic in historical retrospect and in the modern period. The concept, objectives, functions and significance of trade Union organizations are studied; a comparison of the formation and activity of trade unions in France and Russia is made. The reasons for the emergence of the trade Union movement «yellow vests» and its main requirements are considered. Measures of improvement of the domestic legislation in the field of creation and activity of the Russian trade unions on the basis of foreign experience are offered.

Key words: constitutions of foreign countries, trade Union organizations, activity of trade unions of foreign countries, requirements of trade unions.

Поступила в редакцию 9 октября 2019 г.

Профессиональный союз – добровольное общественное объединение людей, связанных общими интересами по роду их деятельности, на производстве, в сфере обслуживания, культуре. Объединения создаются с целью представительства и защиты прав работников в трудовых отношениях, а также социально-экономических интересов

членов организации, с возможностью более широкого представительства наемных работников.

Схожая дефиниция профсоюза закреплена и в российском текущем законодательстве в ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹, где «профсоюз – это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интере-

© Шелудякова Т. В., Пушкарева Д. Н., 2019

сами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов» (ст. 2).

Союзы рабочих возникли еще в XIX в. в процессе борьбы пролетариата против капиталистической эксплуатации. Родиной рабочих союзов является Англия, где они стали возникать с середины XVIII в. Во Франции профсоюзный плюрализм существует уже более ста лет. 21 марта 1884 г. во Франции был принят закон о профессиональных союзах (дополнен в 1901 г.). Он разрешал свободную – явочным порядком – организацию синдикатов при условии их деятельности в экономической сфере. Для создания профсоюза не требовалось разрешения правительства².

Профсоюзы во Французской Республике организованы в основном по производственному признаку и как многие другие общественные организации используют методы парламентской борьбы, взаимодействуют с политическими партиями. Официально признаны и считаются представительными (и на этом основании получают от государства субсидии на обучение профактива) пять профсоюзов (так называемые профцентры): Всеобщая конфедерация труда (далее – ВКТ), Французская демократическая конфедерация труда, Французская конфедерация христианских трудящихся, Всеобщая конфедерация труда – Форс Увриер, Французская конфедерация менеджеров. Самый многочисленный и влиятельный профцентр ВКТ Франции – Всеобщая конфедерация труда – основан в 1895 г., работает в контакте с Французской коммунистической партией.

Цель профсоюзного движения в Республике – дать работникам те права, которые должны им принадлежать. Это касается и организации самого процесса их работы, и защиты работников во время каких-либо конфликтов. В Преамбуле Конституции Французской Республики 1946 г. есть положение о том, что «каждый трудящийся через посредство своих делегатов принимает участие в

коллективном определении условий работы, так же как и в руководстве предприятиями»³. Это положение более детально урегулировано в законе, гарантирующем права для всех работающих граждан.

Одна из основных функций профсоюзных организаций во Франции – дать наемным работникам необходимое профсоюзное образование, поскольку знание своих законных прав помогает грамотно выстраивать отношения с работодателем, поэтому они тратят много времени и средств на обучение инструкторов, которые, в свою очередь, занимаются образованием работников. Профсоюзы играют значительную роль в комитетах предприятий, но профсоюзное движение раздроблено, руководители разных профсоюзных объединений ориентируются и на левые, и на правые силы.

Но чтобы дать работникам еще больше прав, профсоюзы проводят переговоры на уровне отрасли. То, что не гарантирует закон, будет разбираться на уровне коллективных переговоров между профсоюзами и работодателями. Во Франции большое значение придают коллективным переговорам по заключению соглашений, причем такие переговоры проходят на всех уровнях. Это фундаментальная задача, и их принцип – решать проблемы путем переговоров. В Париже, Лионе, Марселе все решается таким способом⁴. Когда заключен отраслевой коллективный договор – основной документ, который составляют и подписывают профсоюзы с помощью юристов, он уже не может нарушаться. Он становится равнозначен закону.

Однако во Франции далеко не на каждом предприятии есть своя первичная профсоюзная организация. По закону профсоюз можно создать только на предприятии, где более 50 работников. Существует много небольших предприятий, где слишком мало людей, чтобы создать профсоюз, но это не имеет решающего значения, так как отраслевые профсоюзы заботятся и о них.

По официальной статистике в среднем по стране около 10 % наемных работников вступают в профсоюзы. Однако эта количественная слабость компенсируется сильной традицией, дающей профсоюзам значительно больший реальный вес, чем можно ожидать, ориентируясь лишь на указанную цифру. Рядовые члены более активно, чем в России, участвуют в деятельности своих профсоюзов, а уровень доверия населения к профсоюзам (согласно опросам) намного выше, чем доля членства в них. Во Франции отсутствуют отдельные льготы для членов профсоюза – того, чего добиваются профсоюзы, они добиваются для всех без исключения. Работники, ставшие членами профсоюза, это люди с активной жизненной позицией, энтузиасты. Они понимают, что так им будет проще донести до руководства проблемы, возникающие на предприятии. Но официальная статистика неточно отражает положение дел, так как в разных отраслях разные цифры. Например, на предприятиях авиационной промышленности около 50 % работников – члены профсоюза.

Зарплату профсоюзы платят лишь немногим работникам, освобожденным от основной работы. Например, на предприятии из 400 членов профсоюза 35 человек являются активистами, соответственно, наделены определенными обязанностями. Среди них только двое освобождены от работы на предприятии и получают зарплату от профсоюза, причем не больше того, что они получали бы от предприятия. Члены профсоюза не имеют льгот; то, что в России называют соцпакетом, дает работнику предприятие, а профсоюз лишь контролирует этот процесс. Это принципиальный вопрос – в профсоюзы не вступают из личной выгоды.

Следовательно, профсоюзы во Франции имеют важнейшее значение в жизни общества, их основная цель – закрепить за работниками те права, которые должны им принадлежать. Это касается и организации само-

го процесса их работы, и защиты работников во время каких-либо конфликтов.

Более детально предлагается рассмотреть акции «желтых жилетов», которые охватили страну в ноябре 2018 г., зародившись в социальных сетях. За несколько недель движение стало наиболее широким протестом против социального неравенства за последнее время. Сразу отметим, что «желтые жилеты» пока не являются оформившимся профсоюзом, однако у них есть все шансы для этого.

Одна из самых известных представительниц движения «желтые жилеты» – 51-летняя Жаклин Мурад, по специальности гипнотерапевт. В октябре 2018 г. она опубликовала в социальной сети Facebook видео с критикой экологического налога на выбросы углекислого газа, что привело к росту цен на бензин и дизельное топливо. Данный налог регулярно повышается, и Ж. Мурад считает, что с помощью этого власть «травит водителей»⁵. Ее выступление поддержали люди разного возраста, проживающие во многих регионах страны. Среди них есть и безработная молодежь, и пенсионеры с очень низкими пенсиями, и люди, которые получают минимальную заработную плату.

Демонстрации «желтых жилетов» привели к хаосу на улицах самых престижных районов Парижа, и как обычно в таких случаях, горели автомобили, люди из толпы били витрины и грабили магазины и кафе. В уличных акциях протеста участвовала как праворадикальная молодежь, так и левые радикалы. При этом протестующие пытались дистанцироваться от этих радикальных участников, так как они вносили волну насилия. Вдобавок ко всему движение «желтых жилетов» стали использовать в своих интересах политические лидеры: глава Национального Фронта Марин Ле Пен и лидер левого движения Жан-Люк Меланшон – оба выразили свою поддержку группе. Опрос населения, который провели два французских ТВ-канала RTL

и М6, показал, что 72 % французов поддерживают то, чего добиваются «желтые жилеты». В то же время 85 % респондентов против использования насилия. Требование прекратить рост налогов на топливо лишь положило начало движению.

По суммарному негативному эффекту эти беспорядки попали в один разряд с парижскими студенческими волнениями весной 1968 г. При этом у «желтых жилетов» до сих пор отсутствует оформленное руководящее звено, они нигде не зарегистрированы в качестве официальной группы или организации, и это затрудняет их общение с властями.

Основные требования «желтых жилетов»:

1) выносить на референдум любую законодательную инициативу, поддержанную 700 тысячами подписей французских граждан;

2) снизить пенсионный возраст, который французы считают весьма высоким;

3) поднять минимальную пенсию до 1200 евро и минимальную зарплату до 1300 евро «чистыми»;

4) платить всем депутатам Национального собрания не больше средней заработной платы по стране;

5) вернуть под контроль правительства Франции весь топливно-энергетический комплекс;

6) отказаться от закрытия провинциальных школ, детских садов, почтовых служб⁶.

Основное требование протестующих – это остановить рост и без того высокой стоимости жизни и укрепить покупательскую способность среднего класса. В статье, опубликованной в газете *Le Journal du Dimanche*, группа «желтые жилеты» выдвигает еще один набор долгосрочных требований. «Мы бы хотели знать, на какие цели используются [собранные] налоги, нам нужен общенациональный социальный диалог, региональные дебаты по вопросу социальной мобильности, регулярные референдумы по социальным вопросам, переход к пропорциональному пред-

ставительству в законодательных органах для того, чтобы население было лучше представлено в парламенте»⁷.

После первых протестов премьер-министр Франции Эдуар Филипп заявил, что власти услышали население, однако не собираются отказываться от повышения цен на топливо. Президент Франции Эммануэль Макрон признал, что «французам непросто менять свои привычки», но пообещал, что в стране будут развиваться альтернативные формы передвижения, а власть будет поддерживать тех, кто хочет сменить их на менее вредные для окружающей среды. Также Президент страны обострил ситуацию своим решением упразднить налог на богатство, ранее введенный социалистами, который распространяется на граждан с налогооблагаемым капиталом более 1,3 млн евро. Многие граждане рассматривают экономические преобразования Макрона как шаги в интересах наиболее богатых. Несмотря на то, что правительство Макрона сделало незначительные поблажки, чтобы показать, что оно прислушивается к мнению населения, маловероятно, что уличные протесты заставят главу государства отменить закрепленные в законе нормы⁸.

Таким образом, «желтые жилеты» являются пока не оформившимся профсоюзом, но это вполне может произойти в дальнейшем. Малозащищенные категории (безработная молодежь, пенсионеры, малоимущие) могут существенно влиять на экономическую и социальную государственную политику, чего, к сожалению, нельзя сказать о россиянах.

В отличие от Франции, в России количество профсоюзов за последние 10 лет уменьшилось вдвое. Самый крупный – Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР) – российская общественная организация, объединяющая большинство крупных российских профессиональных союзов (около 20 млн человек). Представители ФНПР входят в совещательные структуры при органах государственной власти. Однако практиче-

ская деятельность ФНПР по защите интересов наемных работников незначительна: профсоюзные юристы почти не участвуют в судебных трудовых спорах, никогда не призывают работников к забастовкам или к акциям протеста против нарушения трудовых прав. В политическом отношении ФНПР тесно сотрудничает с политической партией «Единая Россия», поддерживает ее политику, проводит совместные массовые акции. За лояльность «Единая Россия» выделяет представителям ФНПР несколько депутатских мест в Государственной Думе СФ РФ, включая профсоюзных активистов в свои партийные списки.

В соответствии с ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» создать профсоюз в России может каждый, достигший возраста 14 лет и осуществляющий трудовую (профессиональную) деятельность. Для создания организации на предприятии достаточно всего трех сотрудников, вне зависимости от количества работников. Во Франции же создать профсоюз можно только на предприятии, где более 50 работников. Представляется, что эта норма более эффективна, так как большее количество заинтересованных людей сможет обеспечить высокую гарантированность защиты прав работников.

¹ О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности : федер. закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 148.

² См.: Брюа Ж., Пиоло М. Очерки истории всеобщей конфедерации труда Франции : [пер. с фр.]. М., 1959. С. 78.

³ Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / В. В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 117.

⁴ См.: Нугманова А. Н., Санжиева А. Т. Профсоюзы Франции : актуальные вопросы // Инновационная наука. 2015. № 10. С. 177–180.

⁵ Кляйн Р., Филатова И. Кто такие «желтые жилеты», протестующие во Франции. URL: <https://www.dw.com/ru>

⁶ См.: Полонский И. Кто стоит за восстанием «желтых жилетов» во Франции? URL: <http://geopolitica.info/kto-stoit-za-vosstaniem-zheltykh-zhiletov-vo-frantsii.html>

⁷ Хмельнов А. «Желтые жилеты»: кто они? URL: <https://ru.euronews.com/2018/12/04/who-are-the-yellow-vests-ru>

⁸ См.: Кляйн Р., Филатова И. Указ. соч.

Воронежский государственный университет

Шелудякова Т. В., преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

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

Пушкарева Д. Н., студент

E-mail: pushkardar@mail.ru
Тел.: 8-960-139-11-12

Voronezh State University

Sheludyakova T. V., the Lecturer of Constitutional and Municipal Law Department

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

Pushkareva D. N., Student

E-mail: pushkardar@mail.ru
Tel.: 8-960-139-11-12

УДК 342.25

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

**ПРАВOTВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ ГОРОДОВ ЛИПЕЦК
И ВОРОНЕЖ)**

В статье анализируются вопросы материального и процедурного правового регулирования такой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как правотворческая инициатива граждан; на примере городских округов городов Липецк и Воронеж рассматриваются особенности регламентации и практики применения данного института в этих муниципальных образованиях, а также иные проблемы реализации правотворческой инициативы граждан, встречающиеся в практике органов местного самоуправления и судов.

Ключевые слова: местное самоуправление, формы участия в осуществлении местного самоуправления, правотворческая инициатива граждан, инициативная группа граждан, муниципальный правовой акт, проблемы реализации правотворческой инициативы граждан.

**LAW-MAKING INITIATIVE OF CITIZENS: LEGAL REGULATION
AND CHALLENGES OF IMPLEMENTATION (ON THE EXAMPLE
OF LIPETSK AND VORONEZH CITY DISTRICTS)**

The article analyzes the issues of material and procedural legal regulation of such form of participation of the population in the implementation of local self-government as a law-making initiative of citizens; on the example of the city districts of Lipetsk and Voronezh, the features of regulation and practice of application of this institution in these municipalities, as well as other problems of implementation of the law-making initiative of citizens, found in the practice of local self-government and courts.

Key words: local self-government, forms of participation in the implementation of local self-government, law-making initiative of citizens, initiative group of citizens, municipal legal act, problems of implementation of law-making initiative of citizens.

Поступила в редакцию 20 июля 2019 г.

Особо актуальными в настоящее время являются вопросы правовой регламентации и реализации институтов непосредственной демократии в Российской Федерации. Связа-

но это с тем, что в последнее время ряд законодательных изменений позволили ограничить участие граждан в управлении государством и местном самоуправлении, в частности, путем предоставления права муниципалитетам заменять выборы глав муниципаль-

© Попов В. А., 2019

ных образований конкурсной процедурой избрания, а депутатов представительных органов муниципальных районов – путем их избрания депутатами поселений из своего состава. Ведь от того, насколько качественно и количественно будут претворяться в жизнь положения ст. 32 Конституции Российской Федерации¹, гарантирующей гражданам право участвовать в осуществлении публичной власти, зависит построение демократического правового государства. Не случайно С. А. Авакьян отмечает, что «проблема видов институтов непосредственной демократии и масштабов их применения существует в любом государстве, претендующем на то, чтобы считаться демократическим. В России это связано еще и с проблемой формирования гражданского общества...»². Правотворческая инициатива граждан, или народная правотворческая инициатива, является ярким примером того, насколько регулирование форм непосредственной демократии зависит и от конкретного государства, и от уровня власти. На федеральном уровне в настоящее время такой институт, к сожалению, не закреплен; между тем ряд государств, например Республика Беларусь, имеют подобные положения. Так, ст. 99 Конституции Республики Беларусь³ закрепляет, что право законодательной инициативы принадлежит, в том числе, гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч. Однако по информации официального сайта Палаты представителей Национального собрания⁴ (нижней палаты Парламента указанного государства) за период с 2016 г. граждане Беларуси так и не воспользовались своим субъективным правом. Возвращаясь к Российской Федерации, следует отметить, что народная правотворческая инициатива присутствует в уставах (конституциях) ее субъектов, однако регулирование различно и никаких гарантий на федеральном уровне не установлено. Например, норма ч. 1 ст. 82 Устава Воронежской области⁵ определяет, что предложить поправки к Основному закону обла-

сти может инициативная группа граждан-избирателей численностью 40 тысяч человек. Но на этом круг объектов правотворческой инициативы граждан ограничен: Регламент Воронежской областной Думы⁶ выделяет избирателей Воронежской области в качестве субъектов права законодательной инициативы только в случае, предусмотренном Уставом области, о чем говорит бланкетная норма п. 2 ст. 76 указанного акта. Для сравнения: в Липецкой области граждане-избиратели могут внести в Областной Совет депутатов на обсуждение проекты не только Устава, но и законов Области (п. 5 ст. 29 Устава Липецкой области⁷). И только как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления правотворческая инициатива граждан нашла наиболее полное отражение в федеральном законодательстве и муниципальных правовых актах.

Прежде чем говорить о современном регулировании правотворческой инициативы граждан, необходимо рассмотреть ее историческое развитие. По утверждению Е. И. Бычковой, «правотворческая инициатива граждан – новый институт непосредственной демократии для российского государства»⁸. В целом с этим можно согласиться, однако анализ показывает, что уже в законодательстве о городском самоуправлении 1917 г. был подобный институт.

Так, в соответствии с п. 4 ст. 67 Положения об общественном управлении городов⁹ Городская Дума приступала к обсуждению дел, находящихся в ее ведении, по просьбам и жалобам частных лиц. Из анализа данной нормы видно, что в то время правотворческая инициатива не была ограничена от обращений граждан, а указание на такую современную форму обращений, как жалоба, говорит о том, что посредством этой формы непосредственной демократии в большей степени решались вопросы о восстановлении конкретных нарушенных прав и свобод граждан, нежели принятие проектов правовых актов. Тем более что такие жалобы и просьбы

вносились не напрямую в представительный орган, а лишь через городского голову, что в значительной степени отдаляет их от современной правотворческой инициативы. Советское законодательство о местных органах государственной власти, например ст. 92 Закона РСФСР «О районном Совете народных депутатов»¹⁰, закрепляла в крайне общем виде принцип взаимодействия граждан и народных депутатов путем вовлечения их в деятельность органов, подотчетных советам. И только в ходе муниципальной реформы 1990-х гг. правотворческая инициатива нашла свое отражение в законодательстве.

Согласно ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 154-ФЗ¹¹ население имело право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения, если это предусматривалось уставом муниципального образования, а сама форма участия граждан именовалась как народная правотворческая инициатива, переименованная уже в новом Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹² (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в правотворческую инициативу граждан, что, по мнению, например, Л. Ю. Свистуновой¹³, более удачно, поскольку с точки зрения теории муниципального права его субъектом является именно население муниципального образования, а не народ.

В настоящее время легальное понятие правотворческой инициативы граждан отсутствует в Федеральном законе № 131-ФЗ. Тем не менее муниципальные правовые акты, конкретизирующие положения ст. 26 вышеназванного закона, по-разному подходят к определению данной формы непосредственной демократии. Например, согласно ст. 1.2 Положения «О правотворческой инициативе граждан в городе Липецк», утвержденно-го Решением Липецкого городского Совета депутатов¹⁴ (далее – Положение г. Липецк) правотворческая инициатива граждан – это

внесение жителями города Липецка проектов муниципальных правовых актов в Липецкий городской Совет депутатов, Главе города Липецк, администрацию города Липецк, т. е. в основу определения положено представление о правотворческой инициативе граждан как о стадии муниципального правотворческого процесса, субъектом которого выступают жители данного муниципального образования. Более широкое определение дано в ст. 1.2 Положения «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городском округе город Воронеж», утвержденного Решением Воронежской городской Думы¹⁵ (далее – Положение г. Воронеж), в соответствии с которой правотворческая инициатива является формой непосредственного участия жителей городского округа город Воронеж в осуществлении местного самоуправления на территории городского округа. Таким образом, правотворческая инициатива граждан может быть определена и как особый вид правотворческого процесса, и как субъективное политическое право граждан вносить проекты муниципальных правовых актов в органы местного самоуправления, т. е. как конкретная деятельность населения. В объективном смысле о ней можно говорить как об институте муниципального права.

Раскрывая материально-правовые аспекты правотворческой инициативы, целесообразно рассмотреть такие составляющие правоотношений, возникающих по поводу ее реализации, как субъекты и объекты. В соответствии со ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ субъектом правотворческой инициативы является инициативная группа граждан, обладающих активным избирательным правом и проживающих на территории конкретного муниципального образования. В литературе неоднократно поднимается вопрос о том, чтобы расширить субъективный состав и включить туда общественные объединения. По мнению Д. С. Михеева, это позволит реализовать принцип гласности в местном самоуправлении и потребности населения муници-

пальных образований¹⁶. Между тем судебная практика не всегда выступает за такое расширение: своим Определением № 1551-О от 18 июля 2017 г.¹⁷ Конституционный Суд Российской Федерации отказался принимать жалобу одного из профсоюзов Вологды на нормы, в том числе, ст. 26 и 46 Федерального закона № 131-ФЗ в связи с тем, что они не предполагают «обязательного предоставления права правотворческой инициативы профсоюзам на муниципальном уровне», и тем, что профсоюзы не являются формой непосредственного осуществления местного самоуправления. Несмотря на отсутствие общественных объединений в качестве субъектов муниципальной правотворческой инициативы в федеральном законодательстве, в силу ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования могут быть предусмотрены и те субъекты, которые не указаны в этой статье; тем более что сами члены общественных объединений могут войти в состав инициативной группы, выразив интересы соответствующей организации.

Еще одним важным вопросом, связанным с инициативной группой граждан, является ее количественный состав. Федеральный законодатель установил минимальную численность такой группы – не более 3 % от числа жителей-избирателей муниципального образования, позволив муниципалитетам самостоятельно определять данный коэффициент. В городских округах Липецк и Воронеж сложился разный подход к определению численности: если в Положении г. Липецк указано твердое число – минимум 500, то в Положении г. Воронеж относительная величина – не более 2 %. Несмотря на то, что количество избирателей в двух городских округах отличается в 2 раза (823 745 в Воронеже¹⁸ и 407 003 в Липецке¹⁹ по состоянию на 1 января 2019 г.), в различии минимального количества членов инициативной группы в данных муниципальных образованиях обнаруживается явное несоответствие числу избирателей: 500 человек против 16 475, т. е. разница

почти в 33 раза. Подсчет показывает, что внести проект муниципального правового акта в городе Липецк намного легче. Однако единого подхода среди ученых относительно того, какой подход более целесообразен и удобен для населения, нет. Например, Е. И. Бычкова предлагает закрепить определение численности инициативной группы только в процентах, чтобы привести в соответствие с федеральным законодательством положения муниципальных правовых актов²⁰. В то же время А. Е. Помазанский считает, что «установление требования к составу инициативной группы по реализации правотворческой инициативы в процентном отношении является не вполне обоснованным и может привести к полному отказу населения от использования такой важной формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, что особенно актуально для крупных по численности населения городских округов»²¹, обосновывая это тем, что значительное число необходимых подписей усложняет процедуру правотворчества граждан. Поэтому наиболее целесообразно было бы значительным образом уменьшить минимальный процент количества членов инициативной группы, например, как в городском округе г. Липецк, где в пересчете получается около 0,1 % от численности избирателей. Исходя из плюралистической концепции, объектом правоотношений, складывающихся по поводу муниципальной правотворческой инициативы, является муниципальный правовой акт, т. е. нормативные и не имеющие признаки нормативности правовые акты, принимаемые непосредственно населением и органами местного самоуправления по вопросам местного значения и вопросам, делегированным субъектами Российской Федерацией.

Следует отметить, что помимо правотворческой инициативы население муниципального образования имеет еще два способа, две непосредственные формы осуществления местного самоуправления, благодаря которым оно может внести и даже са-

мостоятельно принять проекты муниципальных правовых актов – местный референдум и сход граждан. Однако обе эти формы по сравнению с правотворческой инициативой имеют ряд недостатков. Во-первых, исходя из положений ч. 4 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ, устав муниципалитета принимается представительным органом и не выносится на референдум, что является значительным ограничением участия граждан в осуществлении местного самоуправления, а посредством правотворческой инициативы возможно внести проекты поправок в устав или проект нового устава муниципального образования, что непосредственно отражено, например, в п. 1 и 2 ст. 1.3 Положения г. Липецк. Во-вторых, сход граждан, выполняющий функции представительного органа, императивно допустим лишь тех поселениях, в которых численность избирателей не превышает 100 человек, а диспозитивно – от 100 до 300 человек.

Важным аспектом объекта муниципальной правотворческой инициативы, не нашедшим отражение в Федеральном законе 131-ФЗ, но урегулированным в муниципальном правотворчестве, являются вопросы, которые не могут быть внесены гражданами в органы местного самоуправления. И здесь прослеживается тесная связь с теми вопросами, которые не могут быть вынесены на местный референдум. В соответствии со ст. 1.6 Положения г. Воронеж к ним относятся вопросы: о принятии бюджета городского округа, внесении изменений в бюджет городского округа; о досрочном прекращении полномочий Воронежской городской Думы, главы городского округа город Воронеж; о назначении выборов в органы местного самоуправления; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению безопасности и здоровья населения. Правовая регламентация таких вопросов в городском округе г. Липецк значительно меньше: в 2016 г. в Положение г. Липецк было внесено единственное дополнение, отнесшее только бюджет горо-

да, а также изменения и дополнения в него к ограничению предмета правотворческой инициативы.

Поскольку правотворческая инициатива граждан представляет собой совокупность определенных последовательных действий ее субъектов, то значительная часть норм, определяющих содержание данного института, по своей природе являются процедурными, т. е. регламентируют стадии данного процесса и сроки, в рамках которых реализуются права субъектов и исполняются обязанности органов местного самоуправления. Исходя из содержания Положений г. Липецка и г. Воронежа можно выделить следующие стадии правотворческой инициативы граждан:

- 1) формирование инициативной группы и сбор подписей;
- 2) внесение проекта муниципального правового акта на рассмотрение и проверка достоверности подписей;
- 3) рассмотрение правотворческой инициативы граждан;
- 4) принятие решения по итогам рассмотрения правотворческой инициативы граждан.

Сопоставляя стадии правотворческой инициативы граждан со стадиями муниципального правотворческого процесса, можно сделать вывод, что правотворческая инициатива является составляющей муниципального правотворческого процесса, охватывая такие его стадии, как подготовка и внесение проекта муниципального правового акта, а также рассмотрение проекта и принятие решения по результатам рассмотрения. При этом, как особо подчеркнута в ст. 2.2 Воронежского положения, заниматься разработкой проекта правового акта может любой житель муниципального образования. Формирование инициативной группы осуществляется на основе принципов открытости, гласности, запрета принуждения при сборе подписей, а также исключения дискриминации при реализации права на муниципальное правотворчество. Несоблюдение указанных принципов может привести к отказу в

принятии документов при их предоставлении в уполномоченный орган местного самоуправления. Положения Липецка и Воронежа несколько по-разному определяют перечень необходимых документов, оформляющих результаты деятельности и статус отдельных членов инициативной группы. В городском округе г. Липецк граждане должны предоставить 2 основных документа: протокол, включающий решение о создании инициативной группы, сведения о председателе и секретаре инициативной группы, основания необходимости реализации правотворческой инициативы, решение об утверждении текста муниципального правового акта, сведения о представителях, а также сам проект. Организация составления этих документов и сбора подписей возлагается на председателя и организатора, которые должны быть избраны членами инициативной группы. В городском округе г. Воронеж подход к определению перечня документов менее формальный: требуются проект муниципального правового акта, пояснительная записка, сопроводительное письмо с указанием докладчика по проекту и подписной лист. Положение г. Воронежа не выделяет таких лиц, как председатель и секретарь инициативной группы, но определяет количественный состав представителей группы в органах местного самоуправления – не более 5 человек.

Вторая стадия правотворческой инициативы граждан заключается во внесении необходимых документов в органы местного самоуправления для совершения таких процедур, как проверка данных документов на соответствие федеральному закону, Уставу и иным муниципальным правовым актам и проверка количества собранных подписей. При этом процессуальные сроки на совершение указанных действий в двух муниципалитетах разные: если в Воронеже отводится 15 дней, то в Липецке – 10. Несколько разный объем регулирования касается и оснований отказа в принятии к рассмотрению: Липецкое положение уделяет им значительно большее

внимание. Согласно ст. 3.4 и 5.1 отказ возможен в случае выявления случаев принуждения при сборе подписей, обнаружения более 5 % недостоверных подписей (их критерии также определяются Положением); если принятие муниципального правового акта не относится к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и если проект акта внесен в орган, в компетенцию которого не входит принятие такого муниципального правового акта. Формулировка причин отказа от рассмотрения правотворческой инициативы в городском округе г. Воронеж более расплывчатая: несоответствие поданных документов требованиям, указанным в Положении. Однако по сравнению с Липецком данная причина охватывает все представляемые документы, а не только подписной лист.

К сожалению, много вопросов на стадии внесения проекта муниципальных правовых актов так и остаются не урегулированными. Во-первых, соответствие вносимого проекта муниципального правового акта полномочиям органа местного самоуправления по его принятию, отсутствие которого, например в г. Липецк, является основанием для отказа в рассмотрении правотворческой инициативы. Поэтому в случае внесения проекта муниципального правового акта, полномочия по принятию которого не входят в компетенцию органа местного самоуправления, было бы целесообразно по аналогии закона использовать нормы законодательства об обращении граждан, которое предписывает органу власти в течение 7 дней после регистрации обращения направлять его соответствующему органу или должностному лицу. Во-вторых, вызывает ряд вопросов формулировка такой причины отказа в рассмотрении проекта акта в Липецке, как несоответствие проекта акта полномочиям органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Означает ли это, что граждане не могут вносить муниципальные правовые акты по вопросам, делегированным государством

местному самоуправлению? Безусловно, наличие такого условия ограничивает право граждан на муниципальное правотворчество.

Третья стадия заключается в рассмотрении проекта муниципального правового акта. Если речь идет о представительном органе, то, как правило, рассмотрение муниципального правового акта включается в повестку ближайшей сессии депутатов; рассмотрение правотворческой инициативы, адресованной главе муниципалитета, возможно на личном приеме, что прямо предусмотрено в ст. 4.3 Положения г. Липецк. Самой важной гарантией, установленной в ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ и продублированной в актах органов местного самоуправления, является возможность субъектов права муниципальной правотворческой инициативы донести свою позицию при обсуждении проекта. При этом срок рассмотрения правотворческой инициативы не может превышать 3 месяца со дня внесения всех необходимых документов: ни в Воронеже, ни в Липецке этот срок не уменьшен.

Финалом деятельности населения по реализации правотворческой инициативы является вынесение органом местного самоуправления решения либо о принятии проекта муниципального правового акта в предложенной редакции, либо о его отклонении. Принятие осуществляется в соответствии с общими правилами принятия муниципальных правовых актов: если речь идет о представительном органе – простым большинством голосов депутатов, если об администрации или главе муниципалитета – волеизъявлением главы администрации или, соответственно, главы муниципального образования; отказ в принятии должен быть мотивирован. Дальнейшие процедуры несколько различны в двух городских округах: если Положение г. Воронеж предписывает в течение 10 дней со дня принятия акта проинформировать об этом инициативную группу (при этом об опубликовании муниципального правового акта ничего не говорится, что позволяет судить о том, что оно осуществляется по общим

правилам в соответствии с ч. 5 ст. 56 Устава городского округа город Воронеж²²), то в Липецке после оповещения инициативной группы, срок которого не установлен, происходит опубликование в 10-дневный срок. В целом последние стадии правотворческой инициативы аналогичны стадиям муниципального правотворческого процесса: направление главе города (если речь идет о решении представительного органа), подписание, официальное опубликование и вступление в силу.

Говоря о проблемах процедуры реализации правотворческой инициативы и о проблемах данного института непосредственной демократии в целом, нельзя не согласиться с мнением А. Е. Помазанского о том, что «основной проблемой правовой регламентации процедуры реализации правотворческой инициативы является установление чрезмерных, не обусловленных правовой природой местного самоуправления... требований, чрезмерно усложняющих процедуру ее проведения»²³. И действительно, излишний формализм значительным образом отдаляет правотворческую инициативу граждан от населения, делает эту форму участия в осуществлении местного самоуправления практически недоступной для населения. Ярким примером этого служит Положение г. Липецк, установившее достаточно большой перечень документов, необходимых для внесения в органы местного самоуправления, нечеткие формулировки причин отказа в рассмотрении правотворческой инициативы, которые ввиду несовершенства юридической техники в самом решении Липецкого городского совета расположены почему-то в разных статьях. Вызывает вопросы и употребление термина «муниципальный нормативный правовой акт» на протяжении всего Положения г. Липецк, хотя ни в определении правотворческой инициативы граждан, ни где бы то ни было еще нет ограничения по нормативности вносимого муниципального правового акта. Положение г. Воронеж в значительной мере более совершенно, нежели Липецка, однако

и в нем есть факторы, усложняющие реализацию правотворческой инициативы: большая численность инициативной группы – почти 16 с половиной тысяч человек, и нечеткие основания отказа в принятии документов от инициативной группы. В настоящее время эти муниципальные правовые акты должны быть доработаны, а Положение о правотворческой инициативе Липецка принято вновь, поскольку ныне действующее, принятое в 2005 г. с единичными поправками в 2016 г., значительно устарело.

Следует отметить, что законодатель в ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрел определенные гарантии, которых не было в предыдущем законе 1995 г. К ним, прежде всего, относятся обязательность рассмотрения правотворческой инициативы и прямое применение норм ст. 26 в случае отсутствия соответствующего решения представительного органа, установление максимального числа инициативной группы и присутствие при обсуждении проекта. Однако в судебной практике встречаются случаи, когда органы местного самоуправления игнорируют инициативу граждан и даже злоупотребляют правовым вакуумом в регулировании этого института во многих муниципальных образованиях. Ярким примером этого является Решение Видновского городского суда Московской области от 26 июня 2018 г.²⁴ по административному делу, суть которого заключалась в том, что глава сельского поселения – председатель Совета депутатов поселения несколько раз подряд не включала в повестку сессии представительного органа проект муниципального правового акта, направленный 372 избирателями, а в письме одному из членов инициативной группы указала на то, что проверить, являются указанные в подписных листах физические лица жителями поселения и обладают ли они избирательным правом «не представляется возможным». Суд абсолютно справедливо указал, что при отсутствии нормативного акта, который бы регулировал порядок рассмотре-

ния правотворческой инициативы граждан, и установленной формы обращения действия главы муниципального образования непропорциональны, и обязал административного ответчика, руководившего представительным органом, рассмотреть инициативу граждан.

Говоря о непропорциональных действиях должностных лиц местного самоуправления, нельзя не упомянуть о том, что в настоящее время ни в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), ни в законах субъектов РФ не предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения правотворческой инициативы граждан, хотя по аналогии со ст. 5.59 КоАП РФ²⁵, предусматривающей ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, ее следовало бы установить.

Помимо объективных причин, связанных с регламентацией муниципальной правотворческой инициативы, существуют и субъективные причины проблем реализации этого института. Население зачастую не имеет представления о том, какими правами в решении вопросов местного значения оно обладает, поэтому случаи внесения проектов муниципальных правовых актов в органы местного самоуправления населением единичны. Отрицательным примером, к сожалению, служат и городские округа Липецк и Воронеж – крупнейшие по численности муниципальные образования Центрального Черноземья. В ответе на обращение от 13 июня 2019 г.²⁶, направленное автором статьи в Воронежскую городскую Думу, сообщается, что в данный орган власти проекты муниципальных правовых актов в порядке правотворческой инициативы граждан никогда не вносились. Аналогичная ситуация и в Липецке: в ответе на обращение в Липецкий городской Совет депутатов от 18 июня 2019 г.²⁷ сообщается, что с момента вступления в силу Положения г. Липецк (с 1 марта 2006 г.) население данного муниципалитета не воспользовалось своим правом на участие в муниципальном

правотворчестве. Описанная выше практика, а точнее ее отсутствие, и анализ современного регулирования института правотворческой инициативы граждан на местном уровне показывают, что необходимы, во-первых, серьезные нормативные изменения, позволившие бы упростить доступность этой фор-

мы непосредственной демократии для населения, ввести дополнительные гарантии для жителей поселений, муниципальных районов, округов, а во-вторых, активная работа органов местной власти со своими избирателями для повышения их правовой культуры и грамотности в этой сфере.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. Т. 1. С. 392.

³ Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875-XII (с изм. и доп., принятыми на республик. рефер. 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. 24 нояб. № 1/6032.

⁴ URL: <http://house.gov.by/ru/zakonodatelnaya-deyatelnost-ru/>

⁵ Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (с изм. от 8.04.2019). URL: govrn.ru

⁶ Регламент Воронежской областной Думы от 22 апр. 2004 г. (в ред. от 30.03.2017). URL: <http://www.vrnoblduma.ru/status/reglament-voronezhskoy-oblastnoy-dumy.php>

⁷ Устав Липецкой области от 9 апреля 2003 г. № 46-ОЗ (в ред от 5.12.2014) // Липецкая газета. 2003. 17 апр.

⁸ Бычкова Е. И. Проблемы реализации правотворческой инициативы граждан (на примере муниципальных образований Челябинской области) // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2009. № 6. С. 70.

⁹ Об изменении действующего положения об общественном управлении городов : постановление Временного правительства от 9 июня 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. 5 мая – 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I-VIII / Сост. Упр-нием Кодификационной частью. 1918. VII. С. 448.

¹⁰ О районном Совете народных депутатов : закон РСФСР от 29 июля 1971 г. (в ред. от 28.05.1986) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. 5 авг. № 31 (669). Ст. 653.

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

¹² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. (в ред. от 01.05.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹³ Свищунова Л. Ю. Правотворческая инициатива граждан как форма взаимодействия органов местного самоуправления и институт гражданского общества // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 3 (49). С. 72.

¹⁴ О правотворческой инициативе граждан в городе Липецк : решение Липецкого городского Совета депутатов от 28 декабря 2005 г. № 224 (в ред. от 26.04.2016) // Огни Липецка. 2006. 1 марта.

¹⁵ О порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городском округе город Воронеж : решение Воронежской городской Думы от 18 марта 2015 г. № 1728-III // Берег. 2015. 24 марта.

¹⁶ См.: Михеев Д. С. Вопросы гласности при реализации правотворческой инициативы граждан // Марийский юридический вестник. 2016. № 2 (17). С. 26.

¹⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации «Профсоюз работников образования города Череповца Вологодской области» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 35 и 35.1 Трудового кодекса Российской Федерации, статьей 11 Федерального закона

«О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», статьями 26, 33 и частью 1 статьи 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 18 июля 2017 г. № 1551-О. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision281841.pdf>

¹⁸ См.: Сведения о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Липецкой области. URL: <http://www.lipetsk.izbirkom.ru/voters/>

¹⁹ См.: Сведения о численности избирателей на территории Воронежской области. URL: <http://www.voronezh.izbirkom.ru/chislennost-izbirateley/>

²⁰ См.: Бычкова Е. И. Указ. соч. С. 70.

²¹ Помазанский А. Е. Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал рос. права. 2018. № 8. С. 42.

²² Устав городского округа город Воронеж от 27 октября 2004 г. (в ред. от 28.05.2019) // Воронежский курьер. 2004. 16 нояб.

²³ Помазанский А. Е. Указ. соч. С. 43.

²⁴ Решение Видновского городского суда Московской области от 26 июня 2018 г. по делу 2а-3173/2018 ~ М-2707/2018. URL: <https://bsr.sudrf.ru>

²⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 3.07.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. 7 янв. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

²⁶ Ответ на обращение Попова В. А. в Воронежскую городскую Думу от 13 июня 2019 г. № П-135@ // Текущие материалы Воронежской городской Думы.

²⁷ Ответ на обращение Попова В. А. в Липецкий городской Совет депутатов от 18 июня 2019 г. № П-247@ // Текущие материалы Липецкого городского Совета депутатов.

Воронежский государственный университет

Попов В. А., студент

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Тел.: 8-920-542-87-03

Voronezh State University

Popov V. A., Student

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Tel.: 8-920-542-87-03

Е. Н. Сотникова

Воронежский государственный университет

О ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДАХ К КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В статье проанализированы подходы к пониманию конституционно-правовой ответственности и месту данного вида ответственности в системе юридической ответственности. Рассмотрены сходства и отличия конституционно-правовой ответственности, конституционной и муниципальной ответственности, что позволило прийти к выводу о разграничении данных понятий.

Ключевые слова: юридическая ответственность, конституционно-правовая ответственность, государственно-правовая ответственность, муниципальная ответственность, категории ответственности, принципы ответственности.

ON THEORETICAL APPROACHES TO CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESPONSIBILITY IN THE SYSTEM OF LEGAL RESPONSIBILITY

The article analyzes approaches to the understanding of constitutional and legal responsibility and consideration of this type of responsibility in the system of legal responsibility. The similarities and differences of constitutional and legal responsibility, constitutional and municipal responsibility are considered, which allowed to come to the conclusion about the differentiation of these concepts.

Key words: legal liability, constitutional and legal liability, public legal liability, municipal liability, accountability and principles of responsibility.

Поступила в редакцию 15 октября 2019 г.

Фридрих Энгельс говорил, что «первое условие всякой свободы – ответственность всех чиновников за все свои служебные действия по отношению к любому из граждан перед обыкновенными судами и по общему праву»¹.

Вопрос о юридической ответственности представляется одним из наиболее сложных, так как она выступает ключевой юридической категорией, фундаментом всей правоохранительной и правоприменительной деятельности. «Она является одним из важ-

нейших средств организации правильного (должного) исполнения предписаний правовых актов, предупреждения и пресечения нежелательного с точки зрения закона поведения субъектов общественных отношений, данная ответственность является категорией, свойственной всем отраслям права, включая и конституционное»².

Вопрос о понятии юридической ответственности в правовой науке не имеет однозначного ответа, наиболее устоявшейся, преобладающей в настоящее время является ее трактовка «как меры государственного при-

© Сотникова Е. Н., 2019

нуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения и выражающейся в установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений (лишений) личного или имущественного порядка»³.

Также дискуссионным остается вопрос о видах юридической ответственности, критериях ее классификации, несмотря на значительное количество научных трудов, посвященных данной теме, вопрос остается открытым для обсуждения. Традиционно в учебной и научной литературе признается существование следующих видов юридической ответственности: конституционной, гражданско-правовой, уголовной, административной дисциплинарной и материальной, соответствующих таким отраслям права, как конституционное, гражданское, уголовное, административное и трудовое.

Стоит заострить внимание на том, что категория ответственности может рассматриваться в двух аспектах – позитивном (активном) и негативном (ретроспективном). В позитивном аспекте ответственность представляет собой осознание личностью собственного долга перед государством и обществом. Однако не все ученые признают наличие позитивной ответственности наряду с негативной. Ответственность в негативном смысле наступает за поведение, противоречащее социальным нормам.

Следует отметить, что именно конституционно-правовая ответственность может рассматриваться как в активном, так и ретроспективном аспектах. Стоит согласиться с мнением В. В. Невинского, что на сегодняшний день требует разработки «идея конституционной ответственности как позитивной ответственности, предполагающей формирование у граждан, должностных лиц, выборных представителей, коллегиальных органов публичной власти чувства гражданского долга по соблюдению и защите Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ»⁴. Одна-

ко законодательство Российской Федерации конституционно-правовую ответственность установило только фрагментарно и даже, как вполне правомерно отмечает В. О. Лучин⁵, не пользуется соответствующей терминологией.

Вместе с тем, закрепляя правовые основы в сфере отношений, связанных с юридической ответственностью, Конституция РФ и конституционное право в целом устанавливает конституционную (конституционно-правовую) ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности.

Как отмечает Т. Д. Зражевская, это связано «с особенностями предмета конституционно-правового регулирования, так как конституционно-правовая ответственность имеет четко выявленный политический характер, потому что ответственность наступает за нарушение общественных отношений, непосредственно связанных с осуществлением власти в государстве»⁶.

Для того чтобы точно определить понятия конституционно-правовой ответственности, необходимо выделить ее признаки; данный вид ответственности обладает общими и особенными признаками, которые характеризуют особенности ее правовой природы.

Выделим общие признаки конституционно-правовой ответственности:

- она является следствием конституционного деликта;
 - способом подавления отрицательных волевых устремлений субъектов являются меры государственного принуждения и воздействия;
 - наличие карательного элемента, который выражается претерпеванием нарушителем неблагоприятных последствий.
- К особым признакам конституционно-правовой ответственности можно отнести следующие:
- системообразующий характер, т. е. конституционно-правовая ответственность определяет общие принципы для других видов ответственности;

- устанавливается конституционно-правовыми нормами;
- применение конституционных санкций, в свою очередь предусматривающих особые меры и формы юридической ответственности;
- отсутствие единой процедурной формы ее применения;
- особый круг субъектов конституционно-правовой ответственности;
- источниками конституционно-правовой ответственности являются не только нормы Конституции Российской Федерации, но и все остальные конституционно-правовые нормы в системе действующего конституционного законодательства;
- данная ответственность связывает совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере активной и ретроспективной юридической ответственности конституционно-правовой ответственности⁷.

На основе выделенных признаков можно дать следующее определение конституционно-правовой ответственности – это претерпевание неблагоприятных последствий вследствие совершения лицом конституционного деликта, что связано с негативной оценкой государства и общества и применением установленных законом мер государственно-принудительного характера.

Профессор А. А. Кондрашев полагает, что термины «государственно-правовая ответственность» и «конституционно-правовая ответственность» «можно считать синонимичными, так как имеют тождественное значение, а различие в названиях обусловлено временем появления данных терминов»⁸. Так, термин «государственно-правовая ответственность» преобладал в советский период, это было связано с тем, что отрасль права носила название «государственное право», и государство имело большую роль в регулировании общественных отношений. Термин же «конституционно-правовая ответственность» пришел

ему на смену после переименования вышеупомянутой отрасли в конституционное право.

Н. А. Боброва и Т. Д. Зражевская подчеркивают, что «государственно-правовую ответственность как «особый вид ответственности за нарушение конституции» многие ученые именуют также конституционно-правовой ответственностью. Такие понятия, как государственно-правовая и конституционная ответственность, могут употребляться как тождественные.

Однако между понятиями государственно-правовой и конституционной ответственности нельзя ставить абсолютный знак равенства, и это связано с тем, что, с одной стороны, государственно-правовая ответственность поглощает конституционную, поскольку конституционные нормы – часть государственно-правовых норм. С другой стороны, социально-правовое содержание конституционной ответственности значительно глубже, так как категория социальной ответственности объединяет в себе политическую, моральную и юридическую ответственность⁹.

Вопрос о соотношении понятий «конституционная ответственность» и «конституционно-правовая ответственность» также много лет вызывает дискуссию о тождественности данных понятий, и мнения ученых в данном случае далеко неоднозначны.

Такие ученые, как И. А. Кравец¹⁰, Н. В. Витрук, Н. М. Колосова¹¹ и другие в своих трудах используют термин «конституционная ответственность», отождествляя ее с конституционно-правовой, указывая, что она охраняет нормы не только Конституции РФ, но и представляющие особую важность общественные отношения, которые также могут быть и не закреплены в Основном законе.

Профессор В. А. Виноградов, используя термин «конституционно-правовая ответственность», «подразумевает под ней самостоятельный вид юридической ответственности, осуществление мер которой установлено не только нормами Конституции РФ, но и

направлено на защиту конституционно-правовых отношений в целом»¹². Профессор О. Е. Кутафин также рассматривает указанные понятия как тождественные¹³.

Есть сторонники и различия указанных терминов, полагающие, что понятие конституционно-правовой ответственности по содержанию шире понятия конституционной ответственности.

Например, весьма интересной представляется позиция А. А. Безуглова и С. А. Солдатова, которые полагают, что «более точно отражает смысл «конституционно-правовая ответственность», поскольку «конституционная ответственность представляет собой такую ответственность, которая предусмотрена нормами Конституции и может наступить при нарушении конституционных обязанностей. Что же касается конституционно-правовой ответственности, то она предусмотрена нормами конституционного права и может быть применена за нарушение обязанностей, закрепленных нормами конституционного права. А так как конституционное право в настоящее время включает в себя нормы права, не только закрепленные Конституцией РФ, но и содержащиеся во многих других источниках, из чего следует вывод, что понятие конституционно-правовой ответственности значительно шире понятия конституционной ответственности»¹⁴.

С. А. Авакьян также отмечает, что «обсуждаемый вид юридической ответственности применяется в связи с обеспечением действия всех норм конституционного права. Ведь оно, как известно, не исчерпывается конституциями, а содержит огромный перечень иных источников»¹⁵.

Интересной представляется позиция А. В. Зиновьева, который полагает, что «когда мы говорим о конституционно-правовой ответственности, речь идет о двух видах ответственности – конституционной и правовой. Первая наступает за нарушение конституционных норм и распространяется на государ-

ство, органы государства, должностных лиц, на органы местного самоуправления; вторая включает в себя правовую ответственность за нарушения Конституции иными субъектами по другим отраслям права»¹⁶.

В этой связи представляется наиболее обоснованной позиция тех ученых, которые наделяют термин «конституционно-правовая ответственность» более широким содержанием по сравнению с термином «конституционная ответственность».

Разграничение указанных понятий представляется весьма целесообразным, так как вполне отвечает современным реалиям науки и практики. Конституционно-правовая ответственность имеет свои цели, которые состоят из обеспечения верховенства и прямого действия конституции, охраны конституционного строя, защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности в публичной сфере.

Таким образом, следует отметить необходимость дальнейшего развития в теории и на законодательном уровне вопросов конституционно-правовой ответственности как эффективного демократического правового механизма, а также не следует недооценивать ее правостимулирующую роль. Данный институт способен эффективно приводить в норму поведение субъектов конституционно-правовых отношений в случаях, когда в правоприменительной деятельности обнаруживаются дефекты, обусловленные их недолжным и, конечно, нежелательным поведением.

Хотелось бы отметить, что понятие и содержание ответственности в конституционном праве должно опираться на общетеоретическое понимание юридической ответственности и того содержания, которое вкладывается в данное понятие. Неоднозначность подходов к определению конституционно-правовой ответственности связана с тем, что не существует единства мнений в отношении определения в целом юридической ответственности.

- ¹ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. Т. 8. С. 273. URL: http://www.wisdoms.one/tsitati_pro_otvetstvennost.html
- ² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник М., 2009. С. 147.
- ³ Братусь С. П. Спорные вопросы теории юридической ответственности // Сов. государство и право. М., 1973. № 4. С. 27.
- ⁴ Невинский В. В. Конституционная ответственность и решения Конституционного Суда Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. М., 2001. С. 102.
- ⁵ См.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 277.
- ⁶ Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. С. 26.
- ⁷ См.: Виноградов В. А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. 2001. № 12. С. 73.
- ⁸ Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации : теория и практика. М., 2006. С. 14.
- ⁹ См.: Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985.
- ¹⁰ См.: Кравец И. А. Юридические процедуры и политические мотивы реализации мер конституционной ответственности (проблемы и перспективы) // Конституционное право и политика : сб. материалов Междунар. науч. конф., юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. М., 2012.
- ¹¹ См.: Колоскова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации : ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000.
- ¹² Виноградов В. А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности : проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2003. С. 6.
- ¹³ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч.
- ¹⁴ Безуглов А. А. Конституционное право Российской Федерации : в 3 т. Т. 1. М., 2001. С. 65.
- ¹⁵ Конституционно-правовая ответственность : проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001. С. 15.
- ¹⁶ Зиновьев А. В. Конституционная ответственность // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2003. № 4. С. 5–9.

Воронежский государственный университет

Сотникова Е. Н., магистрант

E-mail: Sotnicovalena96@yandex.ru
Тел.: 8-961-614-02-05

Voronezh State University

Sotnikova E. N., Master-student

E-mail: Sotnicovalena96@yandex.ru
Tel.: 8-961-614-02-05

Т. Д. Цурган

Воронежский государственный университет

РОЛЬ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Исследуется вопрос о значении правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в формировании правовых позиций арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Подчеркивается особая роль разъяснений Конституционным Судом РФ конституционно-правового смысла нормативных правовых актов на примере проанализированной судебной практики.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда РФ, конституционно-правовой смысл нормы, пересмотр судебных актов по новым обстоятельствам.

THE ROLE OF THE LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF RUSSIAN FEDERATION

Examines the question of the legal positions of the Constitutional Court of Russian Federation role in legal positions in the formation of the legal positions of arbitration courts and courts of general jurisdiction. The special accent on the special role of clarifications by the Constitutional Court of the Russian Federation of the constitutional and legal meaning of normative legal acts is highlighted by the example of the analyzed judicial practice.

Key words: Constitutional Court of the Russian Federation, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional and legal meaning of the norm, review of judicial acts for new circumstances.

Поступила в редакцию 13 октября 2019 г.

Дискуссионный вопрос об источниках права в Российской Федерации так или иначе продолжает подниматься среди юристов и в настоящее время. Несмотря на принадлежность России к континентальной системе права, отрицать роль актов высших судебных органов власти в развитии правового регулирования, выработке нового правопонимания невозможно.

В рамках настоящей работы предлагается проанализировать роль правовых позиций Конституционного Суда РФ в развитии судеб-

ной практики на примере отдельных категорий дел.

Однако прежде всего необходимо определиться с существом рассматриваемого термина. Наиболее полно данное понятие раскрывается в работе Е. А. Бондаревой и Н. В. Белоконь, где правовая позиция Конституционного Суда РФ определяется как «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, основанную на анализе фактических обстоятельств, суждений, умозаключений, аргументов, их оценке и выводах (применительно к конкретной ситуации), имеющих общеобязательное значение и распространяющих свое действие на аналогичные правовые ситуации»¹.

Данные правовые положения, отраженные в мотивировочной части решения Конституционного Суда РФ, не только определяют его выводы по рассматриваемым вопросам², но и служат результатом толкования Конституционным Судом РФ как Конституции, так и конституционного смысла иных нормативных правовых актов³, что нередко приводит к выявлению иного конституционно-правового смысла правовых норм и может выступать основанием для пересмотра уже принятых решений.

В качестве конкретного примера возникновения подобной ситуации в судебной практике предлагается проанализировать дела, связанные с привлечением лиц к административной ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ.

Спорным вопросом при рассмотрении дел по данной статье КоАП РФ явился вопрос об исчислении срока давности привлечения к административной ответственности. Так, по ряду дел, где субъектом административного правонарушения выступали почтовые или страховые организации, административные органы настаивали на применении специального – годовичного срока в связи с особым объектом – отношения по защите прав потребителей, в то время как другая сторона ссылалась на применение общего трехмесячного срока.

По данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» только в арбитражных апелляционных судах двадцати одного округа на рассмотрении находилось и продолжает находиться более 1000 подобных споров.

Практику по данной категории дел едва ли можно было назвать единообразной по субъектам РФ. Так, некоторые судебные органы привлекали лиц к административной ответственности за пределами трехмесячного срока давности, применяя специальный срок⁴, в иных случаях судебные органы хоть и отказывали в привлечении к административной ответственности, но, как правило, приходили к следующим выводам: «... ФГУП «Почта России», оказывая услуги почтовой связи гражданам, имеющим намерение заказать либо заказывающим, приобретающим или использующим указанную услугу исключительно для личных, семейных и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, находится с соответствующими лицами в правоотношениях, на которые распространяется требование Закона РФ... «О защите прав потребителей». Однако отправителем, т. е. заказчиком услуги, являлось ЗАО ГК АККОРД, а Горовенко А. В. являлся получателем. Следовательно, суд не может сделать вывод, что Горовенко А. В. заказывал, приобретал, либо использовал услугу, и его права затронуты применительно к закону «О защите прав потребителей». Горовенко А. В. не представил достаточных данных, свидетельствующих о причинении ему административным правонарушением физического, имущественного или морального вреда ни применительно к закону о защите прав потребителей, ни вне связи с его положениями...»⁵.

Таким образом, можно утверждать, что к 2019 г. сложилась устойчивая практика, согласно которой годовичный срок давности привлечения к административной ответственности в силу ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ подлежал применению к положениям ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ.

Ситуация крайне изменилась в текущем году с принятием Конституционным Судом Постановления от 15 января 2019 г. № 3-П. В указанном Постановлении Судом была сформирована кардинально иная позиция, изменившая ход судебной практики.

В указанном Постановлении Судом разъяснено, что установление административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, направлено на охрану общественных отношений, регулируемых лицензионным законодательством. Учитывая, что услуги почтовой связи оказываются операторами почтовой связи на договорной основе, предполагающей обязанность оператора по заданию отправителя переслать вверенное ему почтовое отправление или осуществить почтовый перевод денежных средств по указанному отправителем адресу и доставить (вручить) их адресату, а равно обеспечить пересылку письменной корреспонденции пользователям услуг почтовой связи в контрольные сроки, то превышение оператором почтовой связи установленных сроков доставки почтовых отправлений, адресатами или отправителями которых являются граждане, использующие почтовую связь для нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (личных, семейных и др.), порождают не только нарушение требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), но и нарушение прав потребителей услуг почтовой связи, что по смыслу действующего регулирования подразумевает возложение на оператора почтовой связи административной или гражданско-правовой ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации, как это предусмотрено ст. 43 Закона О защите прав потребителей».

Конституционный Суд РФ указал, что если осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), повлекло за собой нарушение прав потребителей, виновные лица могут быть привлечены к ответственности по самостоятельной статье – 14.4 КоАП РФ «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего

качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований». В этом случае постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 14.4 КоАП Российской Федерации, может быть, как это прямо оговорено ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, вынесено не позднее одного года со дня его совершения (обнаружения).

Сформулированный Конституционным Судом России вывод о том, что, если нарушения квалифицируются по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, то юридически это вменение в вину лицу нарушения лицензионного законодательства Российской Федерации, что исключает возможность распространения на него специального срока давности привлечения к административной ответственности, предусмотренного ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ за нарушение законодательства о защите прав потребителей, по сути «переломил» существующий подход к рассмотрению указанных дел и создал новое трактование норм КоАП РФ. Подобные выводы определяются как выявление Конституционным Судом РФ конституционно-правового смысла нормы, который ранее в процессе правоприменения ей не придавался.

Каковы же последствия выявления Конституционным Судом РФ нового конституционно-правового смысла нормы, если ее несоответствие Конституции установлено не было?

Ответ можно найти в актах самого Конституционного Суда РФ.

Из процессуальных кодексов – ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ, УПК РФ следует, что одним из оснований для пересмотра судебных актов в качестве нового обстоятельства выступает признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции РФ закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации.

Однако Конституционный Суд РФ дал более широкое толкование данному основа-

нию, чем опять же проявил свою способность к преобразованию правового регулирования. Так, согласно правовой позиции КС РФ юридической силой решения Конституционного Суда РФ, в котором выявляется конституционно-правовой смысл нормы, обусловливается невозможность применения (а значит – прекращение действия) данной нормы в неконституционном истолковании, т. е. утрата ею силы на будущее время в любом ином – расходящемся с выявленным конституционно-правовым – смысле, допускаясь в прежнем ее понимании. Это означает, что, по общему правилу, с момента вступления решения Конституционного Суда Российской Федерации в силу такая норма не должна толковаться каким-либо иным образом и применяться в каком-либо ином смысле. Поэтому решение, которым выявляется конституционно-правовой смысл нормы, имеет юридические последствия, предусмотренные частью второй ст. 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», гарантирующей пересмотр дела заявителя компетентным органом в обычном порядке⁶.

При этом отсутствие прямого указания в процессуальных кодексах на такое основание для пересмотра не может служить основанием для отказа в пересмотре судебного акта по новым обстоятельствам.

Возвращаясь к описываемым случаям в судебной практике, отметим, что в последующем, опираясь на изложенную выше правовую позицию Конституционного Суда РФ и его выводы в Постановлении от 15 января 2019 г. № 3-П, организации начали в массовом порядке обращаться с заявлением о пересмотре вынесенных в их отношении реше-

ний о привлечении к административной ответственности по новым обстоятельствам.

По данным информационного ресурса в сети Интернет «Картотека арбитражных дел» в одном лишь Девятнадцатом арбитражном апелляционном суде было рассмотрено более 50 подобных заявлений⁷, еще значительная часть только принята к производству⁸.

К слову, в удовлетворении указанных заявлений суды отказывают со ссылкой на правовую позицию все того же Конституционного Суда РФ, но изложенную уже в Определениях от 12 мая 2006 г. № 135-О, от 5 февраля 2004 г. № 78-О, согласно которой судебный акт о назначении административного наказания не может быть пересмотрен по новым обстоятельствам, если он исполнен.

Таким образом, даже на примере такой, казалось бы, непримечательной группы дел определяющее значение в формировании подхода судебных органов играет не только и не столько законодательство, сколько правовые позиции Конституционного Суда РФ. Более того, ни в одном из приведенных случаев нормы законодательства не признавались неконституционными, правовые позиции формировались лишь при толковании законодательства и выявлении его конституционно-правового смысла, что свидетельствует о возможности Конституционного Суда РФ корректировать правовое регулирование, не изменяя при этом законодательство. В связи с этим необходимо констатировать большое значение вырабатываемых правовых позиций Конституционного Суда РФ для правоотношений, необходимость органов судебной власти отслеживать и учитывать формируемые Конституционным Судом России правовые подходы.

⁶ Бондарева Е. А., Белоконь Н. В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации : понятие, юридическая природа // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 2 (17). С. 6–14.

² См.: *Бонгарева Е. А., Белоконь Н. В.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как интерпретационная категория и логико-языковая конструкция // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегород. академии МВД России. 2014. № 2 (26). С. 23–27.

³ См.: *Кряжкова О. Н.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации : вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8, 15.

⁴ См., например: Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 17 апреля 2017 г. по делу № А65-3543/2017 ; Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 12 августа 2018 г. по делу № А73-8393/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 марта 2017 г. по делу № А64-5706/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2010 г. № 4-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См., например: Постановления Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 сентября 2019 г. № А36-2544/2019, от 6 сентября 2019 г. по делу № А14-4779/2018, от 6 сентября 2019 г. по делу № А14-17423/2018, от 3 сентября 2019 г. по делу № А36-1775/2018. URL: <http://ras.arbitr.ru/>

⁸ См., например: Дело № А36-2254/2017, № А36-3682/2017. URL <http://ras.arbitr.ru/>

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Цурган Т. Д., магистрант

Tsurgan T. D., Master-student

E-mail: t.curgan@gmail.com

E-mail: t.curgan@gmail.com

Тел.: 8-910-284-16-80

Тел.: 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 приложить электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

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

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок – ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

Структура статьи (образец)

УДК 342. 56

А. А. Иванова

Воронежский государственный университет

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

Аннотация:

Ключевые слова:

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

Abstract:

Key words:

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций¹.

Воронежский государственный университет

Иванова А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета

E- mail:

Тел.:

Voronezh State University

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

E- mail:

Тел.:

¹ См.: *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 135–136.

THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. Accepted for publication materials containing results of scientific researches issued in the form of full papers, short communications, reviews. The journal may be published reviews and surveys conducted scientific conferences (forums, seminars).

1.2. The content sent to the editorial Board of the journal of materials and design should conform to established requirements, including a thematic focus. The question of publication solves editorial Board of the journal.

1.3. For publication must be submitted to the editorial Board materials by mail or e-mail. In case the material is sent to the editorial Board by mail, you need to apply the electronic media containing the file with the article author.

Signed by author (authors) of the text of the publication shall be by a single file that contains the following information and structure:

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

1.4. For graduate students, applicants, masters also required to send to the journal the extract of the minutes of the meeting of the Department (sector, organizational unit) on the recommendations of the submitted material for publication in the journal or brief opinion of the supervisor on the recommendations of the submitted material for publication in the journal.

1.5. The articles submitted to the journal are subject to peer review. By submitting an article for publication the author thereby agrees to the editing and placement on the magazine's website and in open access scientific journals – scientific electronic library (www.elibray.ru).

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

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

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

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

Editorial address: 394018, Voronezh, Lenin sq., 10A, office. 712.

2. REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in the text editor WinWord, font times new Roman 14 pin (size) with 1.5 line spacing.

2.2. All margins shall be 2 cm.

2.3. Footnotes are issued by page. The numbering is continuous. Rules for footnotes (GOST 7.0.5–2008 «Bibliographic reference. General requirements and rules»). In order to avoid errors, the editorial Board recommends authors to self not to cut footnotes, each time giving the full details about the source.

2.4. The volume of article should not exceed 16–18 pages (22 pages or 40 000 characters including spaces and punctuation marks constitute a single printed sheet).

2.5. The names of institutions, public authorities, international organizations are not reduced. All acronyms and abbreviations except for widely-known ones should be defined at first mention in the text.

2.6. Tables, charts, illustrations.

2.6.1. Each table is printed on a separate page, using 1.5 line spacing and numbered in order of appearance in the text. Each column (column) should have a short name (it can be used in abbreviations). Explanations of terms and abbreviations are placed in footnotes (notes), but not in the name table. For the footnote applies the symbol – *. If you use data from another published or unpublished source must be fully given its name.

2.6.2. Charts and diagrams should be numbered and submitted as a separate file.

2.6.3. Illustrations (photographs) should be black and white, scanned at a resolution of 300 dpi and saved in a separate file in tif or jpg format.

2.7. All manuscript pages should be numbered.

2.8. Materials that do not meet these requirements will not be accepted.

3. THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION

3.1. The author submitting to a journal article, shall before making a decision on the publication do not represent identical material to other Newspapers.

3.2. In the case for decision on the publication of the knowledge needed to narrow the field of jurisprudence, the editorial board sends the article for the conclusion to specialists or experts. In some cases, possible revision of article by the author on the instructions of editorial board.

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

3.5. The opinion of the editorial board may not always coincide with the point of view of the author.