

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 2 (22). 2021

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

СОДЕРЖАНИЕ

Наши поздравления 5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

Бондарева Е. А. Благоприятный экономический
климат как условие реализации
предпринимательской деятельности 6

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Гриценко В. В. Цифровой суверенитет России:
проблемы управления и обеспечения 19

Мальцев В. А., Мальцев Д. В. Особенности
и содержание основных направлений, в рамках
которых осуществляется борьба с терроризмом 28

Сазонникова Е. В. Правовое регулирование
организации и деятельности студенческих отрядов –
общественных объединений обучающихся 36

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Лесовик О. А. Международное межмуниципальное
сотрудничество в Российской Федерации 42

НАУЧНАЯ СТУДЕНЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ

Сазонникова Е. В. Обзор заседания научного
студенческого кружка кафедры конституционного
и муниципального права «Конституционные чтения»
(март 2021 г.) 49

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 28.06.2021.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 6,8. Уч.-изд. л. 7,7.
Тираж 100. Заказ 231

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, 2021
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2021

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Головай Н. В. Институт парламентского контроля
в Российской Федерации и в зарубежных странах 53

Закора В. С. Роль Европейской хартии местного
самоуправления в системе российского права 60

Маренков А. С. Требования неимущественного
характера в исполнительном производстве: сущностные
подходы в российском и зарубежном праве 65

Мищенко И. Е. Проблемы работы с обращениями
граждан в органах публичной власти субъекта
Российской Федерации (на примере
Воронежской области)..... 71

Одинцова В. В. Публичные слушания на территории
городского округа город Воронеж: статистика и анализ
практического опыта 75

Требования к материалам, направляемым
в редакционную коллегию журнала
для опубликования 80

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 2 (22). 2021

EDITORIAL COMMITTEE:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTENTS

Our congratulations 5

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Bondareva E. A. Favorable economic climate
as a condition for the implementation
of entrepreneurial activity 6

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gritsenko V. V. Digital sovereignty of Russia:
problems of management and provision 19

Maltsev V. A., Maltsev D. V. The need to further
increase the efficiency of implementation of legal
mechanisms of combating terrorism and countering
its manifestations 28

Sazonnikova E. V. Legal regulation of the organization
and activity student groups – public associations
of students 36

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Lesovik O. A. International intermunicipal cooperation
in the Russian Federation 42

SCIENTIFIC STUDENT'S LIFE

Sazonnikova E. V. Review of the session of the scientific
student circle of the Department of Constitutional and
Municipal Law «Constitutional Readings» (march 2021) ... 49

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

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

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

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

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

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Golovay N. V. Institute of parliamentary control
in the Russian Federation and in foreign countries.....53

Zakora V. S. The role of the European Charter of Local
Self-government in the system of Russian law 60

Marenkov A. S. Non-property claims in enforcement
proceedings: essential approaches in Russian
and foreign law.....65

Mishchenko I. E. Problems of working with citizens' appeals
in public authorities of a constituent entity of the Russian
Federation (on the example of the Voronezh Region) 71

Odintsova V. V. Public hearings on the territory
of the city district Voronezh city: statistics
and their thinking practical experience 75

The requirements to the materials, sent to the editorial staff
for publishing 80

НАШИ ПОЗДРАВЛЕНИЯ



*Редакция журнала
поздравляет с юбилеем кандидата юридических наук,
доцента кафедры конституционного и муниципального права*

Светлану Михайловну БЕКЕТОВУ

УДК 342.417, 342.7

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

БЛАГОПРИЯТНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КЛИМАТ КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье исследуются вопросы реализации государственной экономической политики России в сфере поддержки предпринимательства. Анализируются особенности и условия формирования благоприятного экономического климата в условиях пандемии, предлагаются направления совершенствования форм взаимодействия государства и бизнеса на современном этапе.

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

FAVORABLE ECONOMIC CLIMATE AS A CONDITION FOR THE IMPLEMENTATION OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY

The article examines the implementation of the state economic policy of Russia in the field of entrepreneurship support. The features and conditions for the formation of a favorable economic climate in the conditions of the pandemic are analyzed, the directions of improving the forms of the interaction of the state and business at the present stage are proposed.

Key words: avorable economic climate, business environment, interaction of power and business, business community, balance of public and private interests in the economic sphere.

Поступила в редакцию 31 марта 2021 г.

Прошедший 2020 г. оказался, по мнению Президента России В. В. Путина, самым тяжелым для глобальной экономики со времен окончания Второй мировой войны, ВВП планеты сократился на 3,5 процента¹.

Большинство руководителей мировых компаний полагают, что динамика глобального ВВП в 2021 г. улучшится, а выручка бизнеса вырастет. Об этом свидетельствуют данные проведенного PwC опроса 5 тыс. глав

компаний из 100 стран². На рост ВВП рассчитывают 76 % опрошенных – это максимум с включения вопроса в опрос в 2012 г. В конце 2019 г. таких оптимистов было лишь 22 %, а 53 % ждали замедления роста ВВП.

На уверенный рост выручки в 2021 г. рассчитывают 36 % опрошенных (47 % – на рост в перспективе трех лет, годом ранее – 27 % и 34 % соответственно).

По секторам экономики ситуация при этом различается: больше всего уверенных

© Бондарева Е. А., 2021

в росте в технологических компаниях – 45 %; в транспорте и логистике роста ждут лишь 29 % респондентов; представители гостиничного бизнеса и туристских услуг гораздо менее уверены в увеличении выручки в течение ближайших 12 месяцев – таких всего 27 %.

Ключевыми угрозами 52 % респондентов назвали пандемию и состояние системы здравоохранения (в прошлом опросе такого риска еще не было), киберриски (47 % против 33 % в прошлом году) и избыточное регулирование (42 % против 36 % – при этом такой риск в конце прошлого года казался руководителям самым значительным). На 4-й позиции – неопределенность макроэкономической политики (38 % против 33 %), на 5-й – неясные перспективы состояния экономики (35 % против 34 %), на 6-й – популизм (31 % против 27 %).

Озабоченность руководителей в отношении распространения дезинформации выросла – ее отметили 28 % по сравнению с 16 % в 2020 г. Доля глав компаний, выразивших тревогу в связи с глобальным изменением климата, увеличилась с 24 % в 2020 г. до 30 % в 2021-м. Наконец, еще одним риском, который отметило значительное число респондентов, стало увеличение налоговой нагрузки (31 % против 10 %). Главы компаний опасаются, что масштабные программы фискальной поддержки, инициированные правительствами для борьбы с пандемией, в конечном итоге приведут к росту налогов.

Влияние пандемии негативно отразилось и на состоянии экономики России как участника глобальной экономики, что и показал опрос «Оценка состояния бизнеса и эффективности мер государственной поддержки», проведенный институтом Уполномоченного при Президенте России по защите прав предпринимателей среди руководителей и владельцев 5305 компаний из 85 субъектов Федерации³.

По данным указанного опроса предприниматели отметили, что разразившийся в 2020 г. полномасштабный кризис затронул абсолютное большинство предприятий. Вы-

ручка упала у 80 % компаний. Тем не менее массовых банкротств пока не произошло, рынок покинули лишь 3,1 % из опрошенных компаний.

Важнейшим негативным фактором оказался деградирующий спрос. 78,8 % респондентов указали, что спрос на продукцию их компании по итогам 2020 г. или сильно уменьшился или совсем исчез.

С помощью целенаправленных мер поддержки в целом удалось избежать массовых увольнений, но фонд оплаты труда все равно снижался. 26,4 % компаний снизили ФОТ не более чем на 30 %, 17,9 % – более чем наполовину. Оставшиеся 55,7 % не снизили ФОТ или даже немного нарастили по сравнению с 2019 г.

Только 42,3 % предпринимателей смогли воспользоваться мерами поддержки, а 31,8 % – пытались получить поддержку, но не смогли.

Самой популярной мерой государственной поддержки в период пандемии было названо кредитование под 2 % на возобновление деятельности (21,4 %). На втором месте отсрочка по всем видам налогов (за исключением НДС) (19,6 %). На третьем – продление сроков уплаты страховых взносов (16,6 %).

Из тех предпринимателей, которые воспользовались мерами поддержки в форме прямых дотаций (федеральных или региональных), кредита под 2 % или регионального кредита, 59,7 % смогли сохранить численность персонала в 2020 г. У 30,7 % предпринимателей так и не восстановились обороты бизнеса, в связи с этим им не удалось выполнить обязательства по сохранению численности персонала (по крайней мере, по состоянию на начало февраля).

36,7 % предпринимателей получили меры поддержки (налоговые, кредитные отсрочки и реструктуризации), по которым предстоит погашение обязательств в ближайшее время. 49,4 % из них готовы к выполнению обязательств, еще 42,9 % нуждаются в новой реструктуризации, так как не смогут

погасить долг по наступлении срока погашения. Остальные 7,7 % считают, что не смогут исполнить условия получения меры поддержки ни при каких условиях.

В отношении 2021 г. у участников опроса весьма пессимистичные ожидания. У трети наблюдается дальнейшее снижение оборотов, каждый десятый указал, что их компания готовится к закрытию. Основной трудностью, по мнению большинства, стало то, что спрос на продукцию с момента начала пандемии так и не восстановился.

Как показал анализ указанных выше опросов, как на международном, так и российском уровне, взаимодействие государственных органов и бизнес-структур является индикатором развития всей экономической системы страны. Государство является непосредственным участником не только политических, но и экономических процессов, инициатором изменений и гарантом определенных направлений развития общества и всех его сфер посредством:

- формирования базового стержня социально-экономической системы, который включает в себя совокупность прав и обязанностей хозяйствующих субъектов, на основании которых реализуются процессы регулирования и санкционирования. Власть определяет ключевые принципы основ экономической политики и организует формы общественной жизни с учетом институциональной иерархии;

- выполнения своих функций и применения разнообразных правовых, организационных, информационных и иных инструментов для регламентации деятельности различных субъектов предпринимательской деятельности.

Последствия государственной политики ощущаются в различных сферах: политической, экономической, социальной, культурно-психологической и др. Кроме того, данные последствия могут иметь как позитивный, так и негативный характер. Могут послужить как толчком для дальнейшего развития всей

социально-экономической системы и формирования благоприятного экономического климата, так и стать источником возникновения кризисных ситуаций.

Роль публичной власти в экономике в современных условиях развития оказывает прямое воздействие на функционирование социально-экономической системы в целом и на формирование благоприятного экономического климата.

Построение максимально комплексной и сбалансированной системы взаимодействия власти и предпринимательства является основной задачей государства, так как это позволит не только повысить эффективность и порядок в организации бизнеса, но и сократит возникновение многочисленных транзакционных издержек и иных потерь, обусловленных нестабильностью рыночной ситуации⁴.

Говоря об экономическом климате, имеют в виду благоприятные и неблагоприятные условия для инвестирования в данной стране. По большей части это благоприятность налогообложения в данной стране, а также простота в открытии нового производства или дела⁵.

В литературе экономический климат определяется как слаженное функционирование экономических, политических, социальных, институциональных и правовых сфер государства или региона, дающих возможность эффективного развития всех отраслей жизнедеятельности общества, в том числе различных форм предпринимательской деятельности, в результате повышения инвестиционной привлекательности экономики⁶.

При первом рассмотрении под экономическим климатом будем понимать целостность экономических, правовых, информационных и институциональных условий для предпринимательской деятельности, а также совокупность благоприятных или неблагоприятных макроэкономических и институциональных условий для расширения накопления капитала и воспроизводства на инновационной основе.

Благоприятный экономический климат делает экономику интересной для иностранных инвесторов. Благодаря интересу иностранных экономических агентов отечественная экономика может получать только иностранные инвестиции, но не технологии, научные разработки и долгосрочные партнерские отношения, которые приведут к экономическому росту и повышению благосостояния населения.

Понятие «инвестиции» произошло от латинского *invest* – «вкладывать».

Западные экономисты в области финансового и инвестиционного менеджмента определяют инвестиционные вложения как затраты на производство и увеличение материальных запасов, прирост ценности капитального имущества в результате производственной деятельности, использование финансовых ресурсов в форме долгосрочных вложений капитала⁷.

Многие авторы отмечают, что неразрывно с понятием «благоприятного экономического климата» связан термин «инвестиционный климат», поскольку активный экономический рост невозможен без благоприятных условий для осуществления инвестиций в отрасль, регион или предприятие.

М. В. Лоскутова под инвестиционным климатом понимает совокупность социальных, экономических, политических, правовых и прочих условий, играющих определяющую роль при принятии решений об осуществлении инвестиций.

В публикациях Всемирного банка и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе инвестиционный климат определяется как совокупность характерных для каждой местности факторов, фиксирующих возможности компаний и формирующих у них стимулы к осуществлению продуктивных инвестиций, созданию рабочих мест и расширению своей деятельности⁸.

В. А. Джигоев определяет инвестиционный климат как взаимосвязь экономических, политических, социальных, а также иных

факторов, которые могут меняться в результате деятельности государства и непосредственно влияют на уровень инвестиционной привлекательности⁹.

Согласно данному подходу, инвестиционный климат рассматривается как неотъемлемая часть, фактор благоприятного экономического климата государства, региона¹⁰.

Эффективное использование инвестиционных ресурсов является, непосредственно, одним из главных факторов, определяющих рост экономики страны в долгосрочной перспективе, а значит и поддержание благоприятного экономического климата¹¹.

Возможности изменения инвестиционного климата, т. е. целенаправленные действия со стороны государства и органов регионального управления создают стимулы и возможности для привлечения инвестиций в трех направлениях: воздействие на излишние издержки бизнеса, уменьшение систематических рисков и устранение препятствий на пути создания социально ориентированного конкурентного рынка.

Состояние экономического климата влияет на развитие малых и средних предприятий, поэтому постоянный мониторинг его качества, выявление неблагоприятных условий, поиск направлений их устранения является одной из первейших задач органов публичной власти всех уровней в сфере реализации не только экономической, но и социальной, экологической, миграционной и других функций государства. Отсюда меры по развитию экономического климата включают следующие направления.

1. Инвестирование в человеческий капитал: развитие образовательных систем, повышение экономических и юридических знаний населения.

2. Разработка среднесрочной и долгосрочной экономической и социальной стратегии страны.

3. Политика занятости населения и возможность сверхурочной работы с учетом уровня отчислений в Фонд социального стра-

хования и занятости и одобрения работодателей и работников.

4. Фискальная политика и бюджет, стимулирующие развитие малого и среднего бизнеса: упрощение налоговой системы, введение налоговых льгот, развитие электронной налоговой информационной системы¹².

Развитие предпринимательства и установление благоприятной обстановки для его устойчивости в отдельно взятом регионе или в целом в государстве зависит от того, насколько качественно и объективно реализуется государственная политика в сфере социально-экономического развития¹³. Обеспечение стабильного развития бизнеса может характеризоваться следующими факторами: нормативной правовой базой, организацией исполнения правовых предписаний, мониторингом правоприменительной практики и эффективности взаимодействия государства с различными секторами экономики.

Если рассматривать благоприятный экономический климат на региональном уровне, то по сути это условия для долгосрочного вложения капитала в предприятия различной отраслевой принадлежности, расположенные на территории соответствующего субъекта федерации. Степень такой благоприятности характеризуется показателями эффективности и уровнем риска по сравнению с другими регионами. В данном случае можно выделить пять факторов, оказывающих воздействие на состояние деловой среды.

Во-первых, это геополитическое положение субъекта Российской Федерации и его природно-ресурсный потенциал.

Во-вторых, производственный, финансовый потенциал региона, состояние региональных товарных рынков (развитая производственная инфраструктура, дешевая рабочая сила необходимой квалификации и т. п.).

В-третьих, уровень развития рыночной инфраструктуры и таких ее институтов, как банки, биржи, страховые и лизинговые компании, торговые дома, инвестиционные фонды и др.

В-четвертых, налоговая политика, создание на территории регионов свободных экономических зон или режима наибольшего благоприятствования.

В-пятых, различные внеэкономические риски (нестабильность социально-политической ситуации в регионе, неурегулированность межнациональных, межконфессиональных отношений, неблагоприятная экологическая ситуация, наличие острых социальных проблем), проявляющиеся в повышенном уровне политической активности населения, резко ухудшают инвестиционный климат на данной территории. Огромная дифференциация субъектов Российской Федерации по социально-экономическому развитию может только усилить влияние внеэкономических рисков на состояние предпринимательской среды в конкретном регионе¹⁴.

Большое влияние на формирование благоприятного экономического климата, как отмечалось выше, прежде всего оказывает деятельность государства, поскольку именно государство определяет направление развития всей экономики посредством регулирования всех сфер деятельности общества.

Экономическая наука, по мнению Г. А. Гаджиева, со времен Д. Кейнса признала, что рыночная экономика не способна находиться в равновесном состоянии без участия регуляторов, выступающих в качестве ограничителей экономической деятельности¹⁵.

Право формируется обществом, всей совокупностью общественных отношений, а не изобретается законодателем. При этом формулировки (принципы, законы, положения, схемы, модели, нормы) именно потому являются реальным и эффективным инструментом, средством овладения действительностью, что соответствуют ее внутренним закономерностям и структурам, подразумевают законосообразность связей реальности и учитывают их. Правовые нормы служат не основой абстрактных догматических конструкций, вырабатываемых юридической наукой, а более или менее адекватным форма-

лизованным отражением этих конструкций, выстроенных индуктивным путем на юридических элементах фактических отношений¹⁶.

На наш взгляд, основными направлениями, позволяющими развивать благоприятный экономический климат, являются:

1) разработка среднесрочной и долгосрочной социально-экономической стратегии государства, позволяющей спрогнозировать возможные варианты развития событий, а также разработать эффективные меры по дальнейшему развитию всех сфер деятельности общества, выработать альтернативные варианты;

2) совершенствование налоговой и бюджетной политики, позволяющей развиваться более эффективно всей экономической системе (упрощение системы налогообложения), а также поддержать малое и среднее предпринимательство (налоговые льготы, каникулы, введение электронных форм налоговой отчетности и т. д.);

3) проведение эффективной кредитной политики;

4) реализация протекционистской внешнеэкономической политики;

5) разработка и проведение эффективной политики в области занятости населения (возможность трудоустройства различных возрастных групп населения, проведение курсов переквалификации и повышения квалификации и т. д.);

6) инвестиции в инфраструктуру (в данном пункте к инфраструктуре мы можем отнести: транспорт, связь, объекты промышленности и торговли, обслуживающей сферы, здравоохранения и т. д.);

7) инвестиции в человеческий капитал (развитие и модернизация системы образования всех уровней, возможность реализации каждым своего потенциала).

Указанные направления в концентрированном виде получили нормативное закрепление, прежде всего на конституционном уровне, а также в ряде правовых актов стратегического характера.

Конституция России 1993 г.¹⁷ гарантирует и защищает единство экономического пространства; свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; поддержку конкуренции; свободу экономической деятельности; защиту равным образом всех форм собственности¹⁸.

Среди документов стратегического характера, по нашему мнению, следует обратить особое внимание на следующие.

«Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года», которая нацелена на «обеспечение противодействия вызовам и угрозам экономической безопасности, предотвращение кризисных явлений в ресурсно-сырьевой, производственной, научно-технологической и финансовой сферах, а также на недопущение снижения качества жизни населения, и является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях»¹⁹.

Отметим, что настоящая стратегия является документом стратегического планирования, разработанным в целях реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, определенных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683²⁰.

Отметим, что одним из факторов развития благоприятного экономического климата является уменьшение зависимости многих отраслей экономики от импортной продукции. В данной стратегии развития акцентируется внимание на вопросе разработки и внедрения инновационных технологий, стимулирования развития инноваций.

Таким образом, успешная реализация стратегии направлена на то, чтобы обеспечить суверенитет Российской Федерации, способствовать устойчивости экономики страны к разного рода воздействиям на нее различных

факторов, а также на развитие социальное и экономическое, рост уровня жизни граждан.

В целях улучшения экономического климата в Российской Федерации, а также осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития нашей страны 7 мая 2018 г. Президентом Российской Федерации подписан Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»²¹.

Основными целями в данном указе определены следующие:

1) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;

2) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. – до 80 лет);

3) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;

4) снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;

5) улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;

6) ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;

7) обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;

8) вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %;

9) создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориен-

тированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Анализ содержания данного документа позволяет констатировать, что государство не только намечает основные пути поддержания экономической системы, но и инициирует развитие некоторых отраслей, например, развитие цифровых технологий и их внедрение в повседневную жизнь каждого человека, предприятия, обеспечение доступности цифровых технологий, удобство их использования.

В этой связи уместно напомнить, что в сфере применения информационных и коммуникационных технологий, направленных на развитие информационного общества, формирование национальной цифровой экономики, обеспечение национальных интересов и реализации стратегических национальных приоритетов, была принята «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»²², а «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации»²³ направлена на научное и технологическое обеспечение реализации задач и национальных приоритетов Российской Федерации, определенных в документах стратегического планирования, разработанных в рамках целеполагания на федеральном уровне.

Положения указанных выше стратегических документов получили свое дальнейшее развитие в «Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года», утвержденной Указом Президента России от 10 октября 2019 г. № 490²⁴. Данный документ должен послужить основой для разработки (корректировки) государственных программ Российской Федерации и ее субъектов, федеральных и региональных проектов, плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний, акционерных обществ с государственным участием, стратегических доку-

ментов иных организаций в части, касающейся развития искусственного интеллекта.

Также отметим, что одним из факторов благоприятного экономического климата является развитие предпринимательства. Для развития данной сферы общественных отношений Распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р утверждена «Стратегия малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года». Стратегия разработана в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Данная стратегия является основой для разработки и актуализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Федерации, муниципальных программ, а также плановых и программно-целевых документов, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства.

Цель стратегии – развитие сферы малого и среднего предпринимательства как одного из факторов стабильного экономического развития страны. Основной направленностью стратегии является обеспечение высокого уровня индивидуализации товаров и услуг, высокой скорости технологического обновления и стабильной занятости.

Приоритетными направлениями стратегии являются:

- поддержка малого и среднего предпринимательства;
- стимулирование спроса на продукцию малых и средних предприятий, в том числе на основе формирования доступа таких предприятий к закупкам товаров, работ, услуг организациями государственного сектора экономики;
- создание условий для повышения производительности труда на малых и средних предприятиях;
- обеспечение доступности финансовых ресурсов для малых и средних предприятий;

- совершенствование системы налогообложения и неналоговых платежей;

- повышение качества государственного регулирования в сфере малого и среднего предпринимательства;

- стимулирование развития предпринимательства на отдельных территориях²⁵.

Указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» определяет пять национальных целей развития страны:

- 1) сохранение населения, здоровья и благополучия людей;
- 2) возможность для самореализации и развития талантов;
- 3) комфортная и безопасная среда для жизни;
- 4) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- 5) цифровая трансформация²⁶.

Данный Указ позволяет определить приоритетные направления развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, дает основания для разработки уже более конкретизированных программ и проектов для достижения поставленных целей. Отметим, что цели данного указа основаны на положениях, закрепленных в Конституции.

С целью облегчения деятельности различных субъектов предпринимательской деятельности было принято Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р с утвержденным планом «Трансформации делового климата»²⁷. Данный план предусматривает улучшение инвестиционного климата по следующими 12 направлениям: технологическое присоединение к инженерным сетям; градостроительная деятельность; регистрация прав на имущество и кадастровая оценка; таможенное администрирование; международная торговля и развитие экспорта; доступ объектов малого и среднего предпринимательства к финансам; регистрация юридических лиц; человеческий капитал и производительность труда;

корпоративное управление; налоговое администрирование; контрольно-надзорная деятельность.

Поскольку благоприятный экономический климат подразумевает эффективное функционирование всех элементов экономической системы, а также создание условий для развития предпринимательской деятельности, то отметим, что данный документ предназначен для поддержания и улучшения предпринимательской деятельности в Российской Федерации. Разработка и внедрение данного документа говорит нам о том, что государство заинтересовано в развитии данной сферы и предлагает условия для поддержания уже созданных предприятий, а также тех, кто только собирается открыть собственный бизнес.

Принятие Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденного 17 апреля 2019 г. № 768-р²⁸, было обусловлено необходимостью формирования системного подхода к деятельности исполнительной власти различных уровней по созданию с учетом региональной специфики условий для развития конкуренции между хозяйствующими субъектами в отраслях экономики. Данный документ, по замыслам авторов, должен был поспособствовать:

- формированию открытости в деятельности указанных органов публичной власти в части реализации результативных и эффективных мер по развитию конкуренции в интересах потребителей товаров, работ, услуг, в том числе субъектов предпринимательской деятельности, граждан, общества;
- выявлению потенциала развития экономики Российской Федерации, включая научно-технологический и человеческий потенциал;
- созданию стимулов и содействию формирования условий для развития, поддержки и защиты субъектов малого и среднего предпринимательства;
- укреплению и эффективному функционированию единого экономического пространства Российской Федерации;

- обеспечению роста производительности труда, диверсификации экономики;
- облегчению возможности получения финансовых услуг всеми участниками экономической деятельности.

Стандарт предназначен для регулирования конкуренции в различных отраслях, действия добросовестной конкуренции, регламентации конкурентной деятельности. Справедливая и добросовестная конкуренция также является залогом установления благоприятного экономического климата, государство в данном случае также является гарантом соблюдения всех необходимых норм.

Проанализировав доктринальные подходы к формированию благоприятного экономического климата и его основных составных элементов, их нормативное обоснование, практику их реализации, следует констатировать, что не только пандемия оказывает негативное воздействие на реализацию свободы предпринимательской деятельности.

По словам главы Росфинмониторинга Ю. Чиханчина, в 2020 г. в результате проверок было установлено, что недобросовестные исполнители по национальным проектам – 6 тысяч компаний, заключивших более 20 тыс. госконтрактов – получили около 500 млрд руб.²⁹ По данным Минфина, в 2020 г. исполнение бюджета нацпроектов составило 2,149 трлн руб. Это около 97,4 % от плановых показателей. Таким образом, недобросовестные контрагенты получили 23 % всех освоенных средств, т. е. почти каждый четвертый рубль. Напомним, что посредством реализации нацпроектов на общую сумму 25 трлн руб. планировалось добиться экономического роста, технологического прорыва, создания новых рабочих мест, а денежные средства были получены в том числе за счет повышения НДС до 20 % и пенсионного возраста для россиян.

Также, отметил Ю. Чиханчин, благодаря проверкам удалось почти в пять раз снизить количество подозрительных операций номинальных юридических лиц и в три раза со-

кратить объем нелегального вывода средств за рубеж. В общей сложности Росфинмониторинг сейчас вынужден контролировать 2,5 трлн руб. бюджетных средств, чтобы они не стали добычей злоумышленников³⁰.

На заседании комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации зам. главы Росфинмониторинга Г. Негляд сообщил о росте мошеннических схем, которые были направлены на хищение средств, выделяемых на борьбу с пандемией, поддержку бизнеса; возросли также риски сбора денежных средств под видом благотворительной деятельности, направленных якобы на поддержку населения. По итогам 2020 г. финансовые организации, в первую очередь банки, направили в адрес Росфинмониторинга 18 тыс. сообщений о подозрительных операциях с пометкой «ковид» на общую сумму 34 млрд руб.³¹

Создание и поддержание благоприятного экономического климата в Российской Федерации является необходимым условием развития всей экономической системы в положительном направлении, укрепления своих позиций в условиях непростых санкционных отношений со стороны других стран.

Основными факторами, влияющими на формирование благоприятного экономического климата, являются следующие:

1) *экономические*: стабилизация работы финансово-кредитных учреждений путем проведения грамотной государственной политики; формирование доверительного отношения к банковской системе как обычных граждан, так и предприятий различных форм собственности; прозрачная и обоснованная система налогообложения; уменьшение объемов государственного долга; увеличение ВВП на душу населения; уровень развития торговых отношений с другими странами и характер этих отношений, поскольку торговля с другими странами должна осуществляться не только на уровне экспорта ресурсов, но и высокотехнологичной продукции и инновационных технологий; укрепление по-

зиции предприятий реального сектора экономики; поддержка предпринимательской деятельности государством, включающая в себя льготное налогообложение вновь создаваемых предприятий; гранты, субсидии и льготы; правовое и профессиональное консультирование начинающих предпринимателей; развитие инновационных и наукоемких отраслей промышленности, создание и производство новых технологий и продуктов; развитие цифровых и телекоммуникационных технологий; уменьшение экономической дифференциации регионов;

2) *политические*: формулирование государственной стратегии социально-экономического развития, которая позволяет определить основные перспективы развития государства и наметить основные мероприятия по достижению намеченных целей; отсутствие политической напряженности внутри страны; внешнеполитический вектор поведения страны;

3) *правовые*: разработка законов и подзаконных актов с учетом положений и требований стратегических нормативных и доктринальных документов, их внутренняя непротиворечивость и согласованность; стабильное функционирование нормативной правовой базы во всех сферах общественных отношений; наличие эффективного механизма реализации правовых установок и привлечения к ответственности виновных лиц в случае их нарушения, обязательное соблюдение и исполнение законов;

4) *социальные*: отсутствие социальной напряженности внутри страны; рост доходов граждан, а значит и рост их покупательной способности; высокий уровень исполнения государственных социальных гарантий; низкий уровень безработицы; высокий уровень квалификации рабочей силы; соблюдение социальных гарантий при реализации трудовых отношений между работником и работодателем; доступность и высокий уровень качества образования и медицинского обслуживания.

В литературе также отмечаются некоторые факторы, негативно влияющие на благоприятный экономический климат: политическая нестабильность, социальная напряженность, высокий уровень инфляции, неразвитость законодательства, высокий уровень коррупции и бюрократии, низкий уровень доходов населения³².

Анализ понятий «благоприятный экономический климат» и «инвестиционный климат», а также факторов, влияющих на их развитие, позволяет сделать вывод об их схожести и тесной связи между собой. Благоприятный экономический климат всегда свидетельствует о том, что экономика является инвестиционно привлекательной как для внутренних инвесторов, так и для иностранных. Привлечение инвестиций в различные отрасли позволяет экономике и экономической системе в целом формироваться еще более стремительно, активно развивать инновационные технологии, осваивать новые производства, новые технологии, создавать новые рабочие места.

Роль органов публичной власти в создании благоприятного экономического климата для субъектов предпринимательской деятельности заключается в формировании наиболее оптимальных условий для развития и совершенствования предпринимательских отношений, укрепления экономического статуса данных субъектов, облегчения налогового бремени, стимулирования повышения качества услуг и производимой ими продукции.

В этой связи следует согласиться с предложениями представителей бизнес-структур, озвученными на различных площадках их взаимодействия с органами публичной власти в части создания и поддержки благоприятного экономического климата. В числе первоочередных мер можно назвать следующие³³:

а) в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, так называемой «регуляторной гильотины», пересмотр нормативных требований в целях снижения избыточного административного регулирования

предпринимательской деятельности, устранения нормативных, бюрократических барьеров (в первую очередь в сфере промышленного строительства, лицензионной деятельности). Наряду с реформированием контрольно-надзорной деятельности следует кардинально трансформировать и разрешительную систему;

б) более тесная и продуманная кооперация государства и бизнеса, особенно в сфере реализации системных проектов. В частности, предлагается использовать средства Фонда национального благосостояния в качестве гарантийного фонда для проектов государственно-частного партнерства, концессии;

в) обеспечение доступа представителей малого предпринимательства к рынкам акционерного капитала;

г) введение специальных налоговых режимов для пострадавших отраслей экономики. Следует пересмотреть принципы такой поддержки – отказаться от отнесения компаний к пострадавшим по ОКВЭД в пользу критерия падения выручки более чем на 30 % по сравнению с предыдущим годом³⁴;

д) совершенствование механизма в сфере соглашений о защите и поощрении капиталовложений³⁵ в части:

– реального его использования на региональном уровне для поддержки прежде всего малых проектов;

– перехода к цифровой платформе подготовки заключений и сопровождения данных соглашений;

– установления фиксированных налоговых условий (на срок до 20 лет) в отношении крупных и знаковых проектов. Вложения инвесторов в транспортную, коммунальную, цифровую инфраструктуру могут быть компенсированы государством за счет будущих налоговых поступлений.

Механизм взаимодействия власти и бизнеса в условиях интеграционных и глобализационных процессов требует постоянного совершенствования.

Указанные предложения, наряду с другими, будут способствовать переформатированию экономики России и ее регионов, что позволит занять и укрепить определенные позиции нашей страны на мировом рынке.

Власти и бизнесу необходимо искать формы сотрудничества, наилучшим образом удовлетворяющие запросы общества и, соответственно, быть чувствительными к изменению данных запросов.

¹ См.: Совещание о мерах по стимулированию инвестиционной активности Президента России В. В. Путина с представителями деловых кругов 11 марта 2021 г. URL: <http://www.kremlin.ru/>

² См.: Еговина Т. Мониторинг делового климата // Коммерсантъ. 2021. 12 марта.

³ См.: URL: <https://ombudsmanbiz.ru/>

⁴ См.: Кайль Я. Я., Епинина В. С., Ламзин Р. М. Влияние бизнеса на процесс выработки органами публичной власти управленческих решений // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 1. С. 43–48.

⁵ См.: Расторгуев С. В. Партнерство и соперничество во власти и в бизнесе в современной России. М., 2014. С. 96.

⁶ См.: Кормишкина Л. А., Егина Н. А. Формирование благоприятного экономического климата с позиции индикаторов финансовой безопасности как основа развития предпринимательства // Национальные интересы : приоритеты и безопасность. 2008. № 8. С. 53–56.

⁷ См.: Мищенко В. В. Инвестиционный менеджмент : учеб. пособие / под ред. В. В. Мищенко. М., 2016. С. 39.

⁸ См.: Доклад о мировом развитии 2005 «Улучшение инвестиционного климата в интересах всех слоев населения». URL: <http://www.expert.ru/expert/ratings/regions/reg96/data/reg.htm>

⁹ См.: Джиоев В. А. Сущность и взаимосвязь понятий инвестиционной привлекательности и инвестиционного климата регионов // Вестник ГУУ. 2020. № 3. С. 118–122.

¹⁰ См.: Чернецова Н. С., Абдуллаев Г. С. Формирование благоприятного инвестиционного климата в российской экономике // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2018. № 4 (48). С. 130–140.

¹¹ См.: Григорян О. А., Халяпин А. А. Инвестиционный климат России на современном этапе // Инновационная наука. 2016. № 4-1 (16). С. 140–143.

¹² См.: Мешанина М. П. Большая Энциклопедия. М., 2019. URL: <https://www.ngpedia.ru/id87000p1.html>

¹³ См.: Чазова И. Ю., Мухина И. А. Роль органов публичной власти в развитии предпринимательской деятельности // Вестник Удмуртского университета. 2020. Т. 30, вып. 2. С. 222–230.

¹⁴ См. подробнее: Экономическая энциклопедия / под ред. Л. И. Абалкина. М., 1999. С. 289–290.

¹⁵ См.: Гаджиев Г. А. Право и экономика (методология) : учебник для магистрантов. М., 2018. С. 25.

¹⁶ См.: Круглый стол «О понимании советского права» // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 56.

¹⁷ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ См. подробнее Бондарева Е. А. Конституционно-правовое регулирование основ экономических отношений на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж, 2010 ; Ее же. Реализация принципа экономической свободы в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Правовая наука и реформа юридического образования. Вып. 3 (26): Двадцать лет Конституции Российской Федерации / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2013. С. 10–18 ; Ее же. Принципы основ экономического строя как элемент конституционной экономики // Конституционализм и государ-

ствование. 2016. № 2 (8). С. 20–26 ; *Ее же*. Власть и бизнес : вопросы взаимодействия в современном государстве // Конституционализм и государство. 2019. № 1 (13). С. 17–26 ; и др.

¹⁹ О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (Ч. II). Ст. 212.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

²² Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2901.

²³ Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49. Ст. 6887.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 41. Ст. 5700.

²⁵ См.: Стратегия малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ См.: О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р с утвержденным планом мероприятий «Трансформация делового климата». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸ Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2019 г. № 768-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: URL: <http://www.fedsfm.ru/mediaaboutus/4995>

³⁰ См.: URL: https://secretmag.ru/news/byudzhethnaya-utechka-na-500-mlrd-rublei-kazhdyi-chetyvortyi-rubl-iz-nacproektov-ushyol-v-karmany-khalturshikov.htm?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

³¹ См. подробнее: URL: <http://www.fedsfm.ru/mediaaboutus/4995>

³² См.: Подшиваленко Г. П. Инвестиционный климат и инвестиционная привлекательность // Финансовая аналитика : проблемы и решения. 2010. № 15. С. 7–10.

³³ См.: Совещание о мерах по стимулированию инвестиционной активности Президента России В. В. Путина с представителями деловых кругов 11 марта 2021 г. URL: <http://www.kremlin.ru/>

³⁴ См. подробнее: Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. URL: <https://ombudsmanbiz.ru/2021/03/boris-titov-predlozhit-andreju-belousovu-provesti-nalogovuju-amnistiju-dlja-predpriyatij-postradavshih-ot-pandemii/>

³⁵ См.: О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации : федер. закон от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ // Рос. газета. 2020. 3 апр.

Воронежский государственный университет

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

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

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

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

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

Tel.: 8 (473) 220-83-78

УДК 342.9

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

ЦИФРОВОЙ СУВЕРЕНИТЕТ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В статье рассматривается понятие, содержание, особенности формирования цифрового суверенитета России, обосновывается вывод о необходимости принятия документа, закрепляющего поступательное и на длительную перспективу развитие и обеспечение цифрового суверенитета РФ в форме Концепции или Стратегии.

К л ю ч е в ы е с л о в а: цифровой суверенитет, цифровизация, цифровые технологии, цифровое пространство.

DIGITAL SOVEREIGNTY OF RUSSIA: PROBLEMS OF MANAGEMENT AND PROVISION

The article discusses the concept, content, features of the formation of digital sovereignty of Russia, substantiates the conclusion about the need to adopt a document that consolidates the progressive and long-term development and provision of digital sovereignty of the Russian Federation in the form of a Concept or Strategy.

Key words: digital sovereignty, digitalization, digital technologies, digital space.

Поступила в редакцию 18 марта 2021 г.

Актуализация тематики «цифровой суверенитет» обусловлена «оцифрованием» многих действующих правовых категорий, а также объективным появлением новых терминов, например: «цифровая сфера», «цифровое государство», «цифровое право», «цифровое пространство», ««цифровая революция», «цифровое управление», «цифровые технологии», «цифровые платформы», «цифровой мир», «цифровая сфера», «цифровизация личности», «цифровая блокада», «цифровая экономика» и т. д.

По данным Росстата, цифровизация услуг в стране становится неуправляемым, «ла-

винообразным процессом». Так, в 2010 г. интернет-услугами пользовались 48 % населения, в 2018 г. – 59 %, в 2020 г. – 72 % (в городах-миллионниках – 95 %)¹. По данным опросов ВЦИОМ, 32 % или треть граждан РФ, «испытывали на себе “прелести” нового вида цифрового развлечения на грани преступления»².

В настоящее время «цифровизация» приобрела уровень целого мировоззрения, разделив научное сообщество на две категории: «за» и «против»; «плюсы» и «минусы» цифровизации. По мнению Н. А. Бобровой, «все-таки в цифровизации видится больше плюсов, чем минусов...»³. К. Родин подчеркивает, что «зоны неопределенности и непонимания, как себя вести, – самые большие вы-

© Гриценко В. В., 2021

зовы этапа цифровизации», так как «70 процентов людей находят законодательное регулирование “цифры” недостаточным для обеспечения гарантий соблюдения их прав и безопасности»⁴. Как считает К. Родин, «общество посылает ясный сигнал – мы находимся в начале тренда привыкания людей к “цифре”»⁵. Стремительная тенденция «привыкания к цифре» прослеживается в обществе, государстве, государственном управлении.

Все это, по мнению В. Д. Зорькина, свидетельствует о формировании «цифровой реальности», являющейся результатом развития новых технологий⁶. Одной из таких объективных реальностей выступает цифровой суверенитет. Всплеск научного интереса к термину «цифровой суверенитет» и его содержанию обусловлен как внутренними, так внешними причинами⁷. В. М. Алиев и Н. Н. Соловых подчеркивают, что в настоящее время «практически все страны мира поставлены перед необходимостью решения проблемы обеспечения цифрового суверенитета, “цифровой независимости”»⁸.

Выступая на межправительственном совете Евразийского экономического союза (ЕАЭС), М. В. Мишустин предупредил, что страны, которые не имеют цифровых платформ, могут «попасть в информационную, политическую, экономическую зависимость от чужих цифровых решений». Кроме того, по его мнению, «затягивание» цифровизации влечет негативные последствия для ЕАЭС, так как отсутствие общих цифровых платформ и систем несут «угрозу нашим экономикам и суверенитетам»⁹.

Безусловно, вопрос о цифровом суверенитете находится в плоскости пересечения политических, экономических, а также правовых проблем.

Через призму указанных аспектов проведем анализ дискуссионного в научной литературе термина «цифровой суверенитет», оказывающего непосредственное влияние как на интересы государства в целом, так и на интересы каждого гражданина. По справедливо-

му замечанию В. В. Архипова, именно в сфере управления цифровым суверенитетом интересы граждан могут совпадать с интересами государства, особенно если это касается «защиты прав субъектов персональных данных»¹⁰.

В настоящее время в юридической литературе выделяются следующие виды суверенитетов: народный суверенитет, политический суверенитет, экономический суверенитет, налоговый суверенитет, территориальный суверенитет, технологический, цифровой суверенитет, последний является относительно молодым в «семействе» суверенитетов.

В юридической науке цифровой суверенитет определяется как «право государства самостоятельно определять, что происходит в цифровой сфере»¹¹.

К рискам воздействия цифровизации на общественные отношения Е. С. Аничкин относит «противоречие между тенденцией интеграции национальных цифровых пространств и необходимостью обеспечения государственного суверенитета и, как следствие, “цифрового суверенитета” государства»¹².

Анализируя современное законодательство в сфере прав человека, Э. Талапина приходит к выводу о «нарастании» противоречий между универсальностью прав человека и цифровым суверенитетом¹³. Безусловно, требуется система механизмов защиты прав граждан в данной сфере. А. Е. Постников считает, что «цифровое управление не позволяет ответственно учесть многие индивидуально значимые особенности, что ставит граждан и их объединения в неравные условия с органами публичной власти при отстаивании своих интересов», поэтому он делает вывод о законодательном закреплении четких процессуальных гарантий, которые должны «защитить права и законные интересы граждан в случае, если их реализация каким-либо образом обусловлена исключительно формальным применением цифровых технологий»¹⁴.

Цифровые технологии влекут возникновение новых правоотношений в различных сферах государственной и обществен-

ной жизни, которые можно рассматривать не только с положительной стороны, так как они могут быть связаны с «потерей хорошего старого», с неопределенностью, непредсказуемостью в перспективе, с возникновением рисков. По справедливому замечанию Г. Ф. Ручкиной, «новые возможности и связанные с ними новые риски и угрозы социального, психологического, экономического и юридического характера для государства, общества и отдельных индивидов, обострение глобальной конкуренции и борьбы за технологическое первенство» связаны с вытекающей из этого необходимостью «сохранения технологического и цифрового суверенитета...»¹⁵.

По справедливому замечанию Б. А. Шахназарова, «цифровое пространство полностью не подчинено суверенитету одного государства или группы государств и не защищено от апроприации»¹⁶.

Президент РФ В. В. Путин неоднократно указывал на проблемы, связанные с государственным суверенитетом. В частности, в Послании Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 г. Президент РФ высказал опасения по поводу «потери суверенитета» из-за технического отставания, зависимости, что может повлечь «снижение безопасности и экономической возможности России», так как «скорость технологических изменений нарастает стремительно, идет резко вверх. Тот, кто использует эту технологическую волну, вырвется далеко вперед. Тех, кто не сможет этого сделать, она – эта волна – просто захлестнет, утопит»¹⁷.

При этом необходимо подчеркнуть, что новые технологии имеют двойственный характер: с одной стороны, они способствуют развитию цифрового суверенитета, с другой, по справедливому замечанию А. А. Уварова, А. А. Уварова, именно «развитие новых технологий диктует необходимость защиты цифрового суверенитета»¹⁸.

Следует отметить, что курс на «цифровизацию» был также задан Президентом РФ в выступлении перед Федеральным Собранием РФ, повлекшем принятие программы

«Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р¹⁹, основной целью которой являлось обеспечение стопроцентного доступа граждан к широкополосному использованию Интернета к 2025 г.

В международных документах, регулирующих международные коммуникативные технологии, термин «цифровой суверенитет» отождествляется с термином «сетевая нейтральность».

Е. С. Аничкин к основным задачам по формированию законодательства в сфере цифровизации относит «осмысление рисков ее воздействия на сложившиеся общественные отношения», в частности «противоречие между тенденцией интеграции национальных цифровых пространств и необходимостью обеспечения государственного суверенитета и, как следствие, «цифрового суверенитета»»²⁰.

Анализируя ст. 4 Конституции РФ о распространении государственного суверенитета РФ на всю ее территорию, М. А. Липчанская, Т. В. Заметина подчеркивают, что она «обуславливает необходимость создания гарантий экономического, технологического и цифрового суверенитета страны...»²¹.

Спорной представляется позиция О. А. Колодкиной, А. С. Морозовой, И. Д. Ягофаровой, считающих, что «современное государство не обладает суверенитетом, так как он ограничивается международными отношениями, теми обязательствами, которые следуют из международных договоров, участниками которых являются многие современные государства»²².

Иного мнения придерживается О. А. Курилкина, подчеркивающая, что «внешний суверенитет» выражается в равноправии и неподчиненности государств друг другу, но при этом их взаимосвязь «с точки зрения международных обязательств нельзя расценивать как зависимость одного от другого, а скорее, наоборот, необходимо понимать подобные обязательства как элемент равноправия

международных субъектов и защиты их суверенитета»²³.

В основе цифрового суверенитета находится термин «собственный». В частности, это собственные социальные сети; собственные информационные технологии; собственная поисковая система; собственные службы, собственное централизованное управление, собственная операционная система; собственная микроэлектроника; собственное сетевое оборудование; собственный национальный сегмент Интернет; собственная платежная система; собственная навигационная система; собственные средства системы, собственные цифровые технологии и т. д.

В п. 20 Стратегии научно-технического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г., подчеркивается, что в ближайшие 10–15 лет переход к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, новым материалам и способам конструирования, создание систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта относится к числу основных приоритетов научно-технического развития РФ²⁴.

Приказом Евразийской экономической комиссии от 23 марта 2017 г. № 44 был утвержден План действий Евразийской комиссии по реализации приоритетов Кыргызского представительства, изложенных в обращении Президента Кыргызской Республики А. Ш. Атамбаева к Главам государств – членов Евразийского экономического союза от 1 февраля 2017 г. В абзаце 14 Обращения подчеркивалось, что «актуальной повесткой является новое для Союза направление – формирование единого цифрового пространства, которое послужит укреплению цифрового суверенитета Союза, созданию благоприятной среды для развития предпринимательства. В целях его освоения обострялась необходимость разработки и принятия в 2017 г. Стратегии формирования

цифрового пространства ЕАЭС и Плана мероприятий по ее реализации»²⁵. В настоящее время к приоритетным направлениям цифровой повестки ЕАЭС относятся: цифровая прослеживаемость движения продукции, товаров, услуг и цифровых активов, цифровая торговля Союза, цифровые транспортные коридоры Союза²⁶.

Большая часть поправок, внесенных в 2020 г. в Конституцию РФ²⁷ Законом РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»²⁸, направлена на укрепление, обеспечение государственного, а значит, и цифрового суверенитета (ч. 2.1 ст. 67, п. «ж» ст. 83 Конституции РФ). Но закрепить даже в Основном законе страны отдельные статьи, регулирующие отношения в сфере государственного суверенитета, недостаточно, необходим четкий научно разработанный механизм их реализации. Тем более что ч. 2.1 ст. 67 Конституции РФ возлагает обязанность обеспечения защиты «своего суверенитета» на Российскую Федерацию.

М. А. Липчанска и Т. В. Заметина считают, что ст. 4 Конституции РФ обуславливает необходимость создания гарантий экономического, технологического и цифрового суверенитета страны»²⁹.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (Закон «О Рунете» как части российского сегмента в Интернете) введена глава 7.1, установившая правила обеспечения устойчивого, безопасного и целостного функционирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети Интернет³⁰, и статьи Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации», направленные на обеспечение устойчивого и безопасного использования на территории РФ доменных имен.

Характеризуя данный закон, Д. Степанов подчеркивает, что «с одной стороны, государство сделало шаг к обеспечению своего суверенитета, с другой – мы очень сильно продвинулись в направлении огораживания от иного мира», так как это может «привести к выпадению из общемирового контекста»³¹.

Вряд ли такие опасения можно признать обоснованными, так как принятие данного закона и дальнейшие изменения в законодательство свидетельствуют о развитии науки в сфере цифровых технологий и расширении межгосударственного цифрового пространства, а также о защите цифрового суверенитета.

Следует также отметить, что в Распоряжении Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3684-р «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы)» указывается на необходимость переосмысления концепции государственного суверенитета³².

К основным нормативно-правовым актам, регулирующим отношения в сфере цифрового суверенитета, можно отнести:

- Конституцию РФ;
- указанные выше законы;
- Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³³;
- Постановление Правительства РФ от 31 марта 2020 г. № 386-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Информационное общество»»³⁴;
- Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3684-р «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы)»³⁵;
- Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 (в ред. от 15.03.2021) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»³⁶;

– Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»)»³⁷;

– Распоряжение Правительства РФ от 20 февраля 2021 г. № 431-р «Об утверждении Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года»³⁸;

– Указ Президента РФ от 15 марта 2021 г. № 143 «О мерах по повышению эффективности государственной научно-технической политики»³⁹;

– Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2020 г. № 2846-р «О подписании Соглашения об информационном взаимодействии государств – участников Содружества Независимых Государств в области цифрового развития общества»⁴⁰ и др.

Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2020 г. № 127 «Об утверждении правил Централизованного управления сетью общего пользования» определены виды угроз устойчивости, безопасности и целостности функционирования на территории РФ сети Интернет и сети связи общего пользования⁴¹.

Таким образом, в настоящее время достаточно много нормативно-правовых актов, так или иначе затрагивающих отношения в сфере цифрового суверенитета, характеризующих суверенитет как правовую категорию. В то же время правовое регулирование вопросов, связанных с цифровым суверенитетом, носит фрагментарный характер, иными словами, отсутствует комплексный документ, закрепляющий поступательное и на длительную перспективу развитие отношений, складывающихся по поводу регулирования информационного и цифрового пространства, который может принять форму Концепции или Стратегии развития и обеспечения цифрового суверенитета. В этой связи следует согласиться с мнением Т. С. Масловской,

обосновывающей необходимость принятия Стратегии цифрового развития государства⁴². В то же время следует отметить, что с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴³ возникла неопределенность соотношения таких дефиниций, как стратегия, концепция и доктрина⁴⁴.

Одним из условий развития цифрового суверенитета является расширение и эффективное использование цифрового пространства, связанного с созданием технологической инфраструктуры с применением новейших цифровых и высокотехнологических разработок.

Следует отметить, что на цифровой суверенитет как независимость в цифровой сфере влияют, во-первых, создание технологической инфраструктуры цифрового пространства, основанной на внедрении современного оборудования; во-вторых, самостоятельность в управлении процессами информации; в-третьих, развитие цифровой экономики и использование ее результатов в формировании российского сегмента Интернета.

Таким образом, технологический суверенитет, состоящий в обеспечении «необходимого уровня самостоятельности Российской Федерации в области искусственного интеллекта, в том числе посредством преимущественного использования отечественных технологий искусственного интеллекта и технологических решений, разработанных на основе искусственного интеллекта»⁴⁵ и информационный суверенитет «как верховенство государственной власти и возможность национального (или государственно-правового) регулирования определенного информационного пространства»⁴⁶ являются основными составляющими элементами цифрового суверенитета.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что цифровой суверенитет по своему содержанию более широкое понятие, так как включает в себя технологический и информационный суверенитеты.

Цифровой суверенитет России – это ее независимость от угроз целостности функци-

онирования сети Интернет и самостоятельность в сфере разработки информационных, цифровых технологий.

По мнению В. В. Путина, «научный и технологический суверенитет – вопрос настоящего и будущего России», в связи с чем он обосновал необходимость подготовки указа по изменению механизмов управления государственной научно-технической политикой⁴⁷, и 15 марта 2021 г. вступил в силу Указ Президента РФ № 143 «О мерах по повышению эффективности государственной научно-технической политики», возложивший на Совет при Президенте РФ по науке и образованию функции по определению стратегических целей, задач и приоритетов научно-технического развития РФ, а также по принятию решений о разработке и реализации Правительством РФ важнейших инновационных проектов государственного значения⁴⁸.

В настоящее время США с помощью корпораций Microsoft, Apple, Google, занимающих лидирующие мировые позиции программного характера, осуществляет контроль над деятельностью государств, в том числе и России. В связи с этим О. В. Кожина справедливо считает, что «сохранение цифрового суверенитета является актуальной проблемой для всех государств»⁴⁹. Следует согласиться и с мнением Н. Касперской о том, что только национальный проект в области информационных технологий и разработка собственных решений позволит России сохранить цифровой суверенитет, так как попытка государства догонять и заимствовать чужие технологии чревата тем, что техническое отставание со временем будет увеличиваться. Не беспочвенными представляются ее предостережения в отношении зависимости нашего государства от зарубежных технологий. По ее мнению, «если мы построим новую экономику на чужих криптовалютах, если нашим производством и транспортом станет управлять иностранный искусственный интеллект, отдадим большие данные о нашей

экономике – мы окончательно станем цифровой колонией США»⁵⁰.

А. Б. Зеленцова, рассуждая о границах и структуре современного административного права, приходит к выводу о том, что «правовое регулирование отдельных вопросов, в том числе управленческого характера, переходит из сферы внутренней компетенции государств в область их совместного, общего регулирования», в связи с чем «возрастает потребность в широком использовании различных форм и методов межправительственного, транснационального (надгосударственного) регулирования в условиях усиливающейся взаимозависимости государств в таких областях, как безопасность, охрана окружающей среды, финансовые и банковские операции, торговля, интеллектуальная собственность, трансграничная миграция, трудовая занятость населения»⁵¹. Действительно, ряд проблем современности, имеющих глобальный характер, к которым относятся, в том числе, охрана окружающей среды, трансграничная миграция, нуждаются в интеграции усилий различных государств. Между тем на фоне существующей в настоящее время «цифровой зависимости», развития русофобии, информационных атак, кибервойн, постоянно применяемых санкционных мер, «недружелюбного» отношения к нашей стране в целом со стороны Правительств и глав отдельных государств назрела объективная необходимость в принятии ряда мер, направленных на защиту цифрового суверенитета России. Приказом Министерства промышленности и тор-

говли РФ от 29 мая 2019 г. № 1869 утверждена Концепция создания российского сегмента евразийской сети промышленной кооперации и субконтрактации, пунктом 5 которой к основным задачам российского сегмента относится обеспечение цифрового суверенитета по защите информации в соответствии с законодательством РФ⁵².

Появляются и развиваются новые правовые институты, например, институт блокировки доступа к интернет-ресурсам, что, по справедливому мнению Э. В. Талапиной, «трактруется как выражение цифрового суверенитета»⁵³. Например, Роскомнадзор 10 марта 2021 г. принял решение замедлить скорость работы Twitter на территории Российской Федерации за неудаление запрещенной информации, а в случае невыполнения указанных требований применить блокировку доступа к Twitter.

Таким образом, единство системы публичной власти, нашедшее закрепление в обновленном варианте Конституции РФ (ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 80, п. «е. 5» ст. 83, ч. 3. ст. 131, ч. 3 ст. 132), а затем в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 349-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», должно быть обеспечено принятием документа, закрепляющего поступательное и на длительную перспективу развитие и обеспечение цифрового суверенитета РФ в форме Концепции или Стратегии, закрепляющего независимость России от иностранных информационных, цифровых технологий и самостоятельность решений в цифровой сфере.

¹ См.: Емельяненко В. Хлеба и стрима, Как остановить унижения и издевательства в Сети // Рос. газета. 2021. 4 февр.

² Там же.

³ Боброва Н. А. Цифровизация : плюсы и минусы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 25.

⁴ Емельяненко В. Указ. соч.

⁵ Там же.

⁶ Зорькин В. Д. Право в цифровом мире // Рос. газета. 2018. 29 мая.

⁷ См.: Алиев В. М, Соловых Н. Н. Цифровая экономика поставила нас перед необходимостью решения проблем цифрового суверенитета // Безопасность бизнеса. 2018. № 3. С. 18–22 ; Талапина

Э. В. Права человека и цифровой суверенитет // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 10–15 ; Андреев Н. Ю. Налоговый суверенитет и цифровая экономика : цифровое постоянное представительство // Финансовое право. 2018. № 12. С. 15–18 ; Шахназаров Б. А. Территориальный принцип охраны интеллектуальной собственности и действие государственного суверенитета в цифровом пространстве // Lex russica. 2018. № 12. С. 132–144 ; Масловская Т. С. Цифровая сфера и конституционное право : грани взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 18–22 ; Романовская О. В., Романовский Г. Б. Цифровые технологии и децентрализация государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 36–40 ; Талапина Э. В. Право и цифровизация : новые вызовы и перспективы // Журнал рос. права. 2018. № 2. С. 5–17 ; Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал рос. права. 2018. № 1. С. 85–102 ; и др.

⁸ Алиев В. М., Соловых Н. Н. Указ. соч. С. 18–22.

⁹ Кузьмин В. На общей платформе. Михаил Мишустин призвал партнеров по евразийской интеграции не бояться цифровизации // Рос. газета. 2021. 8 февр.

¹⁰ Архипов В. В. Проблемы квалификации персональных данных как нематериальных благ в условиях цифровой экономики, или нет ничего более практичного, чем хорошая теория // Закон. 2018. № 2. С. 52–68.

¹¹ Финансовый мониторинг : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / А. Г. Братко [и др.] ; под ред. А. Ю. Чиханчина, А. Г. Братко. М., 2018. Т. 2.

¹² Аничкин Е. С. Модернизация конституционно-правового статуса личности в условиях формирования цифрового пространства // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 19–22.

¹³ См.: Талапина Э. В. Права человека и цифровой суверенитет... С. 10–15.

¹⁴ Постников А. Е. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал рос. права. 2020. № 5. С. 46.

¹⁵ Ручкина Г. Ф. Искусственный интеллект, роботы и объекты робототехники : к вопросу о теории правового регулирования в Российской Федерации // Банковское право. 2020. № 1. С. 7.

¹⁶ Шахназаров Б. А. Указ. соч. С. 132–144.

¹⁷ См.: Послание Президента Путина Федеральному Собранию РФ // Рос. газета. 2018. 2 марта.

¹⁸ Уваров А. А., Уваров А. А. Проблемы использования цифровых технологий при реализации прав и свобод граждан // Право и цифровая экономика. 2020. № 2. С. 5–11.

¹⁹ В настоящее время утратил силу в связи с изданием Распоряжения Правительства РФ от 12 февраля 2019 г. № 195-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 8. Ст. 803.

²⁰ Аничкин Е. С. Указ. соч. С. 19–22.

²¹ Липчанская М. А., Заметина Т. В. Социальные права граждан в условиях использования искусственного интеллекта : правовые основы и пробелы законодательного регулирования в России // Журнал рос. права. 2020. № 11. С. 78–96.

²² Колоткина О. А., Морозова А. С., Ягофарова И. Д. Теория государства и права : учебник. М., 2020. С. 57.

²³ Курилкина О. А. Институт суверенитета : теоретико-правовое и практическое осмысление // Философия права. 2020. № 4. С. 14.

²⁴ См.: О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 (в ред. от 15.03.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 49. Ст. 6887.

²⁵ О плане действий Евразийской экономической комиссии по реализации приоритетов кыргызского председательства, изложенных в обращении Президента Кыргызской Республики Атамбаева А. Ш. к главам государств – членам Евразийского экономического союза от 1 февраля 2017 г. : приказ Евразийской экономической комиссии от 23 марта 2017 г. № 44 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>

²⁶ Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>

- ²⁷ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020, с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; 2020. 10 июля.
- ²⁸ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.
- ²⁹ Липчанская М. А., Заметина Т. В. Указ. соч. С. 78–96.
- ³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 18. Ст. 2214.
- ³¹ Степанов Д. Правовые итоги – 2019 // Закон. 2020. № 1. С. 32.
- ³² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 3. Ст. 609.
- ³³ Там же. 2018. № 20. Ст. 2817.
- ³⁴ Там же. 2020. № 15 (ч. II). Ст. 2254.
- ³⁵ Там же. 2021. № 3. Ст. 609.
- ³⁶ Там же. 2016. № 49. Ст. 6887.
- ³⁷ Там же. 2019. № 41. Ст. 5700.
- ³⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ³⁹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>
- ⁴⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45. Ст. 7179.
- ⁴¹ Там же. 2020. № 8. Ст. 1002.
- ⁴² См.: Масловская Т. С. Указ. соч. С. 18–22.
- ⁴³ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.
- ⁴⁴ См.: Мишунский М. А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации : проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 493.
- ⁴⁵ О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 41. Ст. 5700.
- ⁴⁶ Ефремов А. А. Электронное правительство и международное право // Труды XIV Всерос. объедин. конф. «Интернет и современное общество». СПб., 2011. С. 192.
- ⁴⁷ См.: Латухина К. Формула зарплаты // Рос. газета. 2021. 9 февр.
- ⁴⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁴⁹ Кожевина О. В. Национальные правовые режимы России и Франции в сфере цифровой безопасности : компаративный анализ // Право и цифровая экономика. 2020. № 2. С. 12–16.
- ⁵⁰ Шадрина Т. Обогнать, не догоняя // Рос. газета. 2018. 5 мар.
- ⁵¹ Зеленцов А. Б. Граница и структура предмета административного права современной России : дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 18.
- ⁵² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁵³ Талапина Э. В. Права человека и цифровой суверенитет... С. 10–15.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: vvgritsenko@mail.ru
Тел.: 8 (473) 255-07-19
Voronezh State University

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

E-mail: vvgritsenko@mail.ru
Tel.: 8 (473) 255-07-19

В. А. Мальцев, Д. В. Мальцев

Воронежский государственный университет

ОСОБЕННОСТИ И СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ, В РАМКАХ КОТОРЫХ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ

Государство сегодня не случайно уделяет повышенное внимание борьбе с терроризмом и его проявлениями, поскольку от уровня этой борьбы напрямую зависит социальная и политическая безопасность общества, а в целом всей национальной безопасности страны, что объясняет актуальность данной статьи. Статья посвящена проблемам антитеррористической деятельности в современном российском обществе. Ее цель заключается в обосновании необходимости создания четкой структуры и разработке эффективной правовой системы борьбы с террористическими угрозами для повышения эффективности обеспечения национальной безопасности в нашей стране, что будет способствовать сохранению устойчивого состояния ее социальной и политической систем. В статье проведен анализ существующих направлений и методов борьбы с терроризмом, выявлены основные недостатки в этой деятельности и намечены конкретные пути повышения ее эффективности. Особое внимание уделяется изучению конкретных направлений борьбы с терроризмом.

К л ю ч е в ы е с л о в а: национальная безопасность, терроризм, правовое регулирование, правовой механизм, направления борьбы с терроризмом.

THE NEED TO FURTHER INCREASE THE EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION OF LEGAL MECHANISMS OF COMBATING TERRORISM AND COUNTERING ITS MANIFESTATIONS

The article is devoted to the problems of combating terrorism and countering its manifestations in modern Russian society. It is no coincidence that the state today pays increased attention to anti-terrorist activities, since the social and political security of society, and the country's entire national security in general, directly depends on an increase in the level of this activity, which explains the relevance of this article. The purpose of the article is to substantiate the need to create a clearer structure and develop a more effective legal system to ensure the implementation of anti-terrorist activities in our country. The analysis of existing methods of combating terrorism and countering its manifestations is carried out. Particular attention is paid to the study of specific areas of organization of countering terrorist threats, the search for ways to prevent these crimes. A systematic analysis of the practice of combating terrorism and modern legal literature makes it possible to state that antiterrorist activities in our country today should fill not only the national system of combating terrorism, but also the system of countering individual terrorist manifestations. It is emphasized that the specified anti-terrorist activity should be carried out by its subjects on the basis of various regulatory legal acts.

Key words: security, terrorism, legal regulation, legal mechanism, spheres of countering terrorist manifestations.

Поступила в редакцию 15 февраля 2021 г.

© Мальцев В. А., Мальцев Д. В., 2021

Потребность в комплексных научных исследованиях механизмов борьбы с терроризмом

В последнее время в нашей стране возникла потребность в комплексных научных исследованиях механизмов обеспечения национальной безопасности. Современные исследователи в своих работах предлагают решать проблемы различных видов безопасности в тесной взаимосвязи с механизмами их обеспечения¹.

Решение этой задачи ставит на повестку дня необходимость создания институтов и механизмов защиты государственных, общественных и личных интересов в целях удовлетворения, обеспечения и развития нужд этих субъектов правоотношений в разнообразных условиях воздействия на них внутренних и внешних угроз в различных сферах национальной безопасности России, что как никогда актуально в настоящее время². Как отмечается по этому поводу в литературе, сегодня остро ощущается потребность в комплексных научных исследованиях механизмов обеспечения национальной безопасности³. Особую актуальность при этом в последнее время приобрели вопросы, связанные с правовыми механизмами обеспечения антитеррористической деятельности. Дело в том, что новые задачи, поставленные перед государством в сфере антитеррористической деятельности, требуют повышения эффективности защиты государственных интересов от угроз терроризма и его проявлений в целях обеспечения общественной и государственной безопасности России в различных условиях воздействия на нее угроз со стороны внутреннего и международного терроризма.

Представляется, что с целью обеспечения интересов субъектов права в указанных сферах обеспечения национальной безопасности государства необходимо использовать весь арсенал средств правовых механизмов антитеррористической деятельности, и прежде всего борьбы с терроризмом. В этих условиях

чрезвычайно актуальным и практически значимым становится исследование возможных форм и методов обеспечения борьбы с терроризмом и противодействия его проявлениям, входящих в структуру правовых механизмов антитеррористической деятельности в целом. «Решение этой задачи, – справедливо отмечает И. Е. Ильичев, – имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. От ее решения, – считает автор, – нахождения алгоритмов моделирования адекватного “образа будущего” зависит экономичность и эффективность мер предупреждения и предотвращения угроз безопасности, преодоления последствий и повышения эффективности указанных мер»⁴.

Понятие правового механизма обеспечения борьбы с терроризмом

К сожалению, сегодня нельзя не отметить того, что в юридической литературе до сих пор недостаточное внимание уделяется характеристике сложного (составного) правового механизма борьбы с терроризмом, подробному анализу и характеристике его составных элементов. В результате этого у указанного механизма до сих пор нет четко определенной структуры, не показаны основные и конкретные направления борьбы с террористическими проявлениями, как это сделано, например, по отношению к основным направлениям борьбы с экстремизмом⁵.

Именно поэтому сегодня необходимость повышения эффективности антитеррористической деятельности требует существенного уточнения понятия правового механизма борьбы с терроризмом, выявления его структуры и характеристики основных направлений обеспечения указанной борьбы.

Как нам представляется, правовой механизм борьбы с терроризмом представляет собой составную часть правового механизма обеспечения национальной безопасности в нашей стране. Наиболее удачное определение этого механизма в свое время дал А. А. Куковский, который в широком смысле

рассматривает его как «систему средств, с помощью которых осуществляется результативное воздействие на подвергшиеся угрозам общественные отношения и социальные процессы с целью защиты жизненно важных интересов общества и государства»⁶.

Исходя из данного определения, правовой механизм борьбы с терроризмом также можно было бы рассматривать как систему средств, с помощью которых осуществляется результативное воздействие на угрозы со стороны терроризма с целью защиты жизненно важных интересов общества и государства. Однако нельзя не отметить того, что в данном случае правовой механизм борьбы с терроризмом будет характеризоваться явной зауженностью без указания конкретных направлений упомянутой борьбы. По этому поводу нельзя не отметить, что в свое время и Стратегия национальной безопасности до 2020 г. и Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. не случайно воспроизводили законодательную конструкцию обеспечения безопасности как степень защищенности, а правоохранительная система как один из важнейших субъектов обеспечения безопасности личности, общества и государства рассматривается как **целостная совокупность направлений** (Выделено нами. – В. А. и Д. В.), в рамках которых реализуется совокупность государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защищенность интересов личности, общества и государства, в том числе и от угроз со стороны терроризма и его проявлений.

Исходя из указанного определения, правовой механизм борьбы с терроризмом можно рассматривать как составную часть правового механизма обеспечения национальной безопасности России, а также как совокупность (комплекс) эффективных правовых мер по разработке и осуществлению борьбы с терроризмом в рамках конкретных направлений по противодействию угрозам с его стороны.

Таким образом, правовой механизм борьбы с терроризмом можно рассматривать по-разному:

– *во-первых*, как закрепленную в законодательстве совокупность направлений борьбы с терроризмом;

– *во-вторых*, как «систему средств, с помощью которых осуществляется результативное воздействие на подвергшиеся угрозам общественные отношения и социальные процессы с целью защиты жизненно важных интересов общества и государства»⁷ в рамках направлений борьбы с терроризмом;

– *в-третьих*, как совокупность «методов, способов и приемов, используемых субъектами обеспечения безопасности для решения стоящих перед ними задач»⁸, в данном случае для целей борьбы с терроризмом.

Учитывая ограниченный объем настоящей статьи, мы рассмотрим в ней всего лишь один, но важный с точки зрения борьбы с терроризмом вопрос, касающийся особенностей и содержания тех направлений, в рамках которых осуществляется противодействие указанным выше угрозам.

Особенности и содержание основных направлений, в рамках которых осуществляется борьба с терроризмом

Как уже отмечалось ранее, исходя из принятой в свое время Стратегии национальной безопасности до 2020 г., воспроизводящей законодательную конструкцию обеспечения безопасности как степень защищенности государства, правоохранительная система как один из важнейших субъектов обеспечения безопасности личности, общества и государства не случайно рассматривалась, прежде всего, как целостная совокупность направлений, в рамках которых реализуется совокупность государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защищенность личности, общества и государства, в том числе и от угроз со стороны терроризма и его проявлений.

В настоящее время в соответствии с российским законодательством борьба с терроризмом охватывает деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов.

К сожалению, несмотря на то, что борьба с терроризмом сосредотачивается именно на указанных выше основных организационных направлениях, в рамках которых проводятся гласные и негласные мероприятия, особый характер которых определяется условиями борьбы с терроризмом, указанные направления закреплены в законодательстве **без их конкретной расшифровки**, поэтому **содержание указанных основных направлений до сих пор не раскрыто**, а это, на наш взгляд, не только заметно затрудняет их реализацию на практике, но и снижает уровень борьбы с терроризмом в целом, так как не поясняет необходимость использования каждого из указанных направлений, не акцентирует внимание на их конкретных целях, задачах и характерных методах борьбы.

На законодательном уровне до сих пор также не выявлено и то, как отдельные направления, средства и методы противодействия терроризму взаимодействуют между собой. Исходя из этого попытаемся хотя бы кратко коснуться вопроса о содержании основных направлений борьбы с терроризмом.

Не вызывает сомнения то, что повышение эффективности каждого из указанных выше направлений борьбы с терроризмом в немалой степени будет способствовать заметному повышению уровня этой борьбы. А это обусловливается тем, что законодательство, определяющее систему обеспечения борьбы с терроризмом, помимо направлений, должно включать в себя и такие характерные ее элементы, как цели, задачи и содержание каждого из указанных выше направлений в сфере противодействия терроризму.

Особенности и содержание основных направлений, в рамках которых осуществляется борьба с терроризмом

Одним из основных и наиболее важных направлений борьбы с терроризмом, на наш взгляд, является **выявление угроз с его стороны**. Термин «выявление» определяется в справочных пособиях как **«обнаружить, вскрыть»**⁹. Важность указанного направления борьбы с терроризмом проявляется в том, что оно **является основанием** для проведения мероприятий по борьбе с указанным преступным деянием. Не случайно, по мнению исследователей, именно выявлению факторов, способствующих развитию террористической деятельности в России, сегодня стоит уделять наибольшее внимание, особенно во время массовых мероприятий¹⁰.

Важная роль в реализации такого направления, как выявление угроз терроризма, принадлежит контролю. Именно этот метод борьбы с терроризмом позволяет **во время и своевременно обнаруживать террористические угрозы**. Исходя из этого, с нашей точки зрения, контроль в сфере борьбы с терроризмом и его проявлениями представляет собой меру, которую целесообразно шире использовать в ходе реализации такого направления борьбы с терроризмом, как «выявление угроз со стороны терроризма».

С термином «выявление» тесно связано другое, близкое к нему по смыслу, понятие **«раскрытие»**. В соответствии со справочными изданиями это понятие означает «обнаружить, сделать известным, объяснить неизвестное»¹¹.

Реализации указанного направления борьбы с терроризмом способствует другое направление, связанное с термином **«добывание информации»**. В справочных изданиях этот термин определяется как «достать, добыть, приобрести что-нибудь»¹².

К сожалению, в законодательстве указанное направление деятельности по борьбе с терроризмом еще не получило закрепления,

хотя информация о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма, чрезвычайно важна для деятельности по выявлению террористических акций. Ликвидация этого недостатка, на наш взгляд, несомненно, могла бы способствовать активизации участия в этой деятельности представителей общественности.

Не вызывает сомнения, что осуществить деятельность по обнаружению фактов подготовки террористических актов органы по борьбе с терроризмом не смогут **без поддержки со стороны органов общественной самодеятельности, представителей различных** правозащитных организаций, заинтересованных в стабилизации политической обстановки в стране. Как отмечается по этому поводу в литературе, «терроризм – это многогранная проблема, и взаимодействие общества и государства является одним из способов антитеррористической борьбы»¹³. Не случайно в опубликованных «Основных направлениях противодействия экстремизму и терроризму» от 10 ноября 2016 г. указываются профилактические меры, которые включают в себя совместную работу органов власти, местного самоуправления, правоохранительных органов, общественных организаций – от принятия целевых программ до воспитательной работы, направленной на профилактику и предупреждение экстремистской и террористической деятельности среди населения.

С целью повышения эффективности деятельности населения по добыванию информации об угрозах со стороны терроризма важное значение, на наш взгляд, может иметь мобилизация граждан, их инструктаж (разделение на группы с постановкой конкретных задач). В этом плане следует согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что «повышение уровня образованности и гражданской культуры является одной из первостепенных задач каждого ответственного гражданина, размышляющего и делающего выводы»¹⁴.

Немаловажную роль в противодействии террористическим угрозам и борьбе с терроризмом, на наш взгляд, мог бы сыграть **гражданский контроль**. И это не случайно, ибо «для общества, – отмечается в литературе, – демократический гражданский контроль – это... **общественный порядок и спокойствие в повседневной жизни, защита и помощь** на случай чрезвычайных обстоятельств, а также **гарантия соблюдения прав человека** как в самих силовых структурах, так и в обществе в целом»¹⁵.

Однако сегодня нельзя не признать того факта, что распространившаяся в последнее время в нашей стране практика угроз со стороны терроризма заметно **препятствует сохранению гражданского мира**.

К сожалению, в настоящее время в нашей стране все еще остается без внимания то, что гражданский контроль в немалой степени способствует борьбе с терроризмом и его проявлениями.

В современной литературе можно встретить термин «концепция гражданского контроля»¹⁶, который, по справедливому мнению М. В. Сицинской, должен стать основой успешной стратегии демократизации, ее трансформационных преобразований. «Его влияние на решение стратегических проблем национальной безопасности, – пишет автор, – является показателем зрелости гражданского общества, гарантом безопасности личности, общества и государства»¹⁷.

К сожалению, остаются без внимания ответы на вопросы о том, в чем конкретно состоит указанная концепция и в чем проявляются гражданский контроль как показатель зрелости гражданского общества и гарант безопасности личности, общества и государства? М. В. Сицинская ответы на указанные вопросы не дает. Нам же думается, что без четких ответов на указанные выше вопросы трудно говорить о роли гражданского контроля в сфере обеспечения борьбы с терроризмом.

В литературе также делается справедливый вывод о том, что одним из эффективных

направлений деятельности органов внутренних дел по противодействию экстремизму с его проявлениями в виде терроризма «является организация планового взаимодействия окружных и региональных Министерств молодежной политики муниципальных образований, поскольку одним из направлений их деятельности является противодействие асоциальным явлениям в молодежной среде и их профилактика, защита молодых граждан от деструктивных влияний и негативных воздействий»¹⁸.

К наиболее эффективным направлениям борьбы с терроризмом, на наш взгляд, относится деятельность, связанная с раскрытием и расследованием террористических актов. Эти два термина, близко примыкающие друг к другу по смыслу, в то же время имеют ряд характерных, отличительных особенностей.

Термин **«раскрытие»** в соответствии со справочными изданиями означает «обнаружить, сделать известным, объяснить неизвестное»¹⁹. В этом смысле указанное понятие близко примыкает к понятию «выявление террористических проявлений». Но, в отличие от этого понятия, термин «раскрытие» больше всего, на наш взгляд, касается борьбы с террористическими актами.

Понятие **«расследование»** означает «подвергнуть всестороннему рассмотрению, изучению факты, обстоятельства дела»²⁰. В данном плане это понятие так же, как и понятие «раскрытие», в основном касается борьбы с террористическими актами.

Оба указанных направления борьбы с террором реализуются посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий. Эту деятельность в основном осуществляют следственные органы.

В рамках таких направлений, как «раскрытие» и «расследование», нельзя не упомянуть и о таком важнейшем направлении борьбы с терроризмом, как **пресечение противозаконных действий со стороны террористов**. Сам термин «пресечение» означает «прекратить сразу, остановить резким вмешательством»²¹.

Указанное направление борьбы с терроризмом может выражаться в конкретных мерах пресечения, принимаемых по отношению к обвиняемым лицам для предотвращения возможных в будущем противозаконных действий. В качестве таких мер могут быть, например, «задержание» и «заключение под стражу».

Еще одним важным элементом правового механизма обеспечения борьбы с терроризмом, в рамках которого осуществляется государственная безопасность, является **институт ответственности**. В частности, нельзя забывать об ответственности самого государства, его органов и сил национальной безопасности в лице их руководящих должностных лиц перед законом за бездействие в предотвращении угроз со стороны терроризма государственной безопасности, конституционному строю страны.

Нам представляется, что ответственность указанных должностных лиц должна наступать и за проявление пассивности в деле сохранения гражданского мира, вседозволенность протестующих по отношению к другим категориям граждан.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, целесообразно заменить ныне существующий широкий и абстрактный термин **«противодействие терроризму»** на более узкие термины, типа «обеспечение борьбы с терроризмом», «противодействие его проявлениям», «система реагирования на проявления терроризма и террористической деятельности» и др. Это, на наш взгляд, позволит сделать борьбу с терроризмом **более содержательной** за счет четкости в указании отдельных ее направлений, их целей и задач.

Во-вторых, необходимо наполнить в законодательстве термин «правовой механизм противодействия терроризму» конкретным содержанием, включив в него такие «расшифрованные» составляющие направления указанной деятельности, как «выявление

угроз террористической деятельности», «предупреждение распространения террористических действий» и «пресечение террористической деятельности».

В-третьих, целесообразно закрепить на законодательном уровне такие дополнительные направления борьбы с терроризмом, как «предотвращение террористических актов», «борьба с подстрекательством к совершению террористических преступлений», «борьба с вербовкой террористов, их подготовкой и обучением для совершения террористических актов». Это, на наш взгляд, позволит сосредоточить внимание на дополнительных направлениях борьбы с терроризмом не только органам борьбы с терроризмом, но и широким

слоям населения страны, чья помощь, как мы отметили выше, как никогда востребована в настоящее время в нашей стране.

В-четвертых, исходя из всего сказанного, нам представляется, что борьбу с терроризмом, т. е. защиту и реализацию интересов государства в данной сфере, следует считать не только конституционным интересом, но и базовой ценностью, показывающей уровень национальной безопасности.

Иными словами, конституционные нормы в области защиты интересов государства в сфере антитеррористической деятельности могут стать тем основанием, нарушение которого влечет за собой потерю безопасности Российского государства.

¹ См.: Сицинская М. В. Сущность и соотношение понятий «государственное управление», «государственный контроль», «демократический гражданский контроль» в сфере национальной безопасности // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 220.

² См.: Храпов А. В. Экономическая безопасность продовольственного обеспечения государственных нужд: актуальные направления и формы // Межвузовский сборник научных трудов. 2017. Вып. 18. Экономика и социум: современные модели развития. С. 84.

³ См.: Сицинская М. В. Указ. соч. С. 220.

⁴ Ильичев И. Е. Актуальные проблемы теории национальной безопасности // Проблемы правоохранительной деятельности. 2017. № 1. С. 33.

⁵ Некоторые из основных направлений и форм борьбы с экстремистской деятельностью были названы в федеральном законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции» с последующими изменениями и дополнениями. В соответствии с этим законом полиция обязана «принимать меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан».

⁶ Куковский А. А. Механизм обеспечения национальной безопасности // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2010. № 38, вып. 24. С. 9–11.

⁷ Там же. С. 10.

⁸ Колокольцев В. А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. С. 89.

⁹ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М., 1991. С. 127.

¹⁰ См.: Газимуллин И. Ю. Актуальные проблемы противодействия экстремизму в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу в 2018 г. на территории Российской Федерации // Вестник Уфим. юрид. ин-та МВД России. 2017. № 4. С. 86.

¹¹ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 658.

¹² Там же. С. 173.

¹³ Пилявский А. П., Ткаченко В. С. Терроризм и экстремизм как угроза государственной и общественной безопасности // Концепт. 2018. № 2.

¹⁴ Там же.

¹⁵ См.: Сицинская М. В. Указ. соч. С. 219.

¹⁶ Под **концепцией** в литературе понимается «система взглядов на что-нибудь», «основная мысль». См.: Ожегов С. И. Указ. соч. С. 294.

¹⁷ Сицинская М. В. Указ. соч. С. 219.

¹⁸ Газимуллин И. Ю. Указ. соч. С. 87.

¹⁹ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 658.

²⁰ Там же. С. 662.

²¹ Там же. С. 583.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: meatwagon@List.ru

Тел.: 8-951-861-96-16

Мальцев Д. В., магистр

E-mail: meatwagon@list.ru

Тел.: 8-904-213-60-02

Voronezh State University

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

E-mail: meatwagon@List.ru

Тел.: 8-951-861-96-16

Maltsev D. V., Master-student

E-mail: meatwagon@list.ru

Тел.: 8-904-213-60-02

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТУДЕНЧЕСКИХ ОТРЯДОВ – ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ОБУЧАЮЩИХСЯ

Статья посвящена правовому регулированию организации и деятельности студенческих отрядов, проведен анализ федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о студенческих отрядах, сделан обзор истории становления и развития движения студенческих отрядов в Воронежской области.

Ключевые слова: студенческие отряды, общественные объединения, молодежная политика, образование, труд.

LEGAL REGULATION OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITY STUDENT GROUPS – PUBLIC ASSOCIATIONS OF STUDENTS

The article is devoted to legal regulation of organization and activities of student groups, the analysis of federal legislation and the legislation of constituent entities of the Russian Federation on student teams made a review of the history of formation and development of movement of student groups in the Voronezh region.

Key words: student groups, public associations, youth policy, education, labor.

Поступила в редакцию 18 января 2021 г.

Введение

Одна из возможностей реализации гражданами закрепленных в Конституции Российской Федерации права на объединение, права свободно распоряжаться своими способностями к труду и права на образование связана с участием в создании и деятельности студенческих отрядов – общественных объединений обучающихся, изъявивших желание в свободное от учебы время работать в различных отраслях экономики.

Начало движения студенческих отрядов связывают с работой студенческого отряда Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова в Казахстане

в 1959 г., когда 339 студентов физического факультета добровольно выехали в совхозы Ждановский и Булаевский Северо-Казахстанской области. Пик студенческой активности пришелся на 1985 г., когда в ряды студенческих отрядов записалось более 830 тыс. человек во всех республиках СССР. В начале 1990-х гг. в период смены плановой экономики на рыночную деятельность студенческих отрядов практически прекратилась. В первую очередь это было вызвано прекращением деятельности региональных штабов студенческих отрядов¹.

Датой начала развития движения современных студенческих отрядов считается 17 февраля 2004 г. (в этот день в Москве состоялся Всероссийский Форум студенческих отрядов, посвященный 45-летию существования движения; в ходе Форума было уч-

© Сазонникова Е. В., 2021

реждено Молодежное общероссийское общественное движение «Российские студенческие отряды», преобразованное позднее в Молодежную общероссийскую общественную организацию «Российские студенческие отряды»². Начиная с 2016 г. ежегодно 17 февраля отмечается день российских студенческих отрядов³.

В настоящее время Молодежная общероссийская общественная организация «Российские студенческие отряды» (РСО) – крупнейшая организация, которая обеспечивает временной работой более 240 тыс. молодых людей и имеет региональные отделения в 74 субъектах Российской Федерации. За годы существования движения через школу студенческих отрядов прошло около 19 млн человек.

5 ноября 2019 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин принял в Кремле представителей движения студенческих отрядов, которое в 2019 г. отметило 60-летний юбилей с дня основания и 15-летие современного этапа своего развития.

Правовое регулирование создания и деятельности студенческих отрядов на федеральном уровне

На федеральном уровне в настоящее время прямое упоминание о студенческих отрядах содержится в нескольких законах.

Право на создание студенческих отрядов предоставлено в ч. 7 ст. 34 ФЗ Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴ обучающимся, осваивающим основные образовательные программы среднего общего, среднего профессионального и высшего образования; студенческие отряды – это общественные объединения обучающихся, целью деятельности которых является организация временной занятости таких обучающихся, изъявивших желание в свободное от учебы время работать в различных отраслях экономики.

В перечне основных направлений реализации молодежной политики в Российской Федерации студенческие отряды закреплены как средство содействия трудоустройству молодых граждан (ст. 6 ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ⁵).

Исходя из определения понятия «студент», закрепленного в п. 3 ч. 1 ст. 33 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» во взаимосвязи с субъектами права на создание студенческих отрядов, закрепленными в ч. 7 ст. 34 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», учитывая виды образовательных программ, установленные в ст. 12 «Об образовании в Российской Федерации», следует несоответствие в перечне групп обучающихся лиц, которые могут участвовать в студенческих отрядах.

В частности, согласно ч. 7 ст. 34 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» субъектами права на создание студенческих отрядов выступают не только собственно студенты, но и лица, осваивающие основные образовательные программы среднего общего образования (но эта группа обучающихся не относится к категории студентов).

Кроме того, к лицам, осваивающим основные образовательные программы высшего образования, согласно ст. 12 «Об образовании в Российской Федерации» относятся не только студенты, но также и другие обучающиеся, а именно лица, осваивающие программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программы ординатуры, программы ассистентуры-стажировки. Соответственно, студенческие отряды могут комплектоваться не только студентами.

Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств 13 апреля 2018 г. был принят модельный закон «О деятельности студенческих отрядов», который призван способствовать разработке и гармонизации в государствах – участниках Содружества

Независимых Государств законодательства, регулирующего деятельность студенческих отрядов, определению вопросов организации деятельности студенческих отрядов, прав, обязанностей и социальных гарантий участников студенческого отряда, а также мер по поддержке студотрядовского движения⁶.

В ст. 4 этого модельного закона закреплены принципы деятельности студенческих отрядов:

- свободного волеизъявления и добровольности участия;
- равноправия и соблюдения законности, прав и свобод человека и гражданина в отношении участников студенческих отрядов;
- самоуправления при осуществлении деятельности студенческих отрядов;
- гласности, общедоступности и популяризации информации о деятельности студенческих отрядов с безусловным соблюдением прав личности и тайны персональных данных;
- солидарности, добросовестности, справедливости;
- соблюдения необходимых мер для обеспечения безопасности участников студенческих отрядов и окружающих людей, сохранности имущества участников студенческих отрядов, защиты окружающей среды;
- равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества в сфере осуществления деятельности студенческих отрядов.

Законодательство о студенческих отрядах в субъектах Российской Федерации

В настоящее время законодательное регулирование в сфере студенческих отрядов имеется в 24 субъектах Российской Федерации (по состоянию на 15.01.2021 г. – Е. С.). Это законы, которые регулируют государственную поддержку деятельности студенческих отрядов, взаимодействие органов государственной власти субъектов РФ со студенческими отрядами, государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций в части развития дви-

жения студенческих отрядов. В большинстве из этих субъектов Федерации соответствующие законы были приняты в период с 2015 по 2020 г.; в числе самых первых субъектов Федерации, в которых были приняты законы, регулирующие общественные отношения в сфере деятельности студенческих отрядов – Воронежская и Ростовская область (2011 г.).

Тенденции законодательного регулирования деятельности студенческих отрядов в субъектах Российской Федерации⁷:

- определена законодательная дефиниция студенческих отрядов (в отдельных субъектах Федерации они называются «молодежные студенческие отряды»);
- установлены различные виды студенческих отрядов: 1) педагогический отряд; 2) строительный отряд; 3) отряд проводников; 4) медицинский отряд; 5) отряд спасателей; 6) отряд пожарных; 7) сельскохозяйственный отряд; 8) трудовой отряд подростков; 9) сервисный отряд; 10) археологический отряд; 11) промышленный отряд; 12) экологический отряд; 13) культурно-массовый отряд и др. (виды отрядов приведены по закону Республики Башкортостан «О государственной поддержке деятельности студенческих отрядов в Республике Башкортостан» (2020 г.) и по закону Архангельской области «О государственной поддержке деятельности молодежных трудовых отрядов и студенческих отрядов в Архангельской области» (2013 г.);
- введено правило об учете студенческих отрядов, действующих в субъектах Федерации, и организаций, предоставляющих рабочие места для участников студенческих отрядов (ведутся соответствующие реестры и мониторинг их деятельности);
- закреплены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере деятельности студенческих отрядов;
- предусмотрено создание координационных советов при органах государственной власти субъектов Федерации по развитию и

поддержке студенческих отрядов (например, такие советы действуют при губернаторе Ленинградской и Архангельской областей, при Администрации Ненецкого автономного округа, созданы они и в других субъектах Федерации);

– закреплены формы государственной поддержки деятельности студенческих отрядов в различных формах, например: 1) учет в своей деятельности предложений студенческих отрядов; 2) информационно-методическая поддержка; 3) целевое финансирование общественно полезных программ студенческих отрядов по их заявкам (государственные гранты); 4) содействие созданию рабочих мест для членов студенческих отрядов; 5) содействие проведению мероприятий по профессиональной подготовке и дополнительному профессиональному обучению членов студенческих отрядов; 6) освещение деятельности студенческих отрядов в средствах массовой информации и т. д.

Функции уполномоченных органов в сфере поддержки деятельности студенческих отрядов на территориях субъектов Российской Федерации осуществляют, как правило, исполнительные органы государственной власти в сфере образования, молодежной политики, труда.

Государственная политика в области создания и деятельности студенческих отрядов в Воронежской области

История студенческих отрядов в Воронежской области насчитывает 55 лет. В 1964 г. сформировалось десять отрядов при участии восьми вузов города Воронежа. Численность первого отряда составила 520 бойцов. К 1988 г. в студотрядах трудились уже 8 тыс. добровольцев. Современная история студотрядов началась с их возрождения в 2006 г.⁸

В 2007 г. в Воронеже было создано региональное отделение Молодежного общероссийского общественного движения «Россий-

ские студенческие отряды». С 2010 г. областной штаб общественного объединения работает на постоянной основе. Штабы созданы в двух десятках учебных заведений⁹.

Сегодня региональное отделение студенческих отрядов насчитывает более 3,5 тыс. человек. В последние годы Воронежское региональное отделение Молодежной общероссийской общественной организации «Российские студенческие отряды» реализовало крупнейшие проекты в Центральном федеральном округе: студенты участвовали в строительстве нового блока Нововоронежской АЭС в 2014 г., строили атомные станции и в других регионах страны, работали в сельскохозяйственных отрядах¹⁰.

По информации официального портала органов власти Воронежской области в ноябре 2021 г. в Воронеже состоится Всероссийский слет студенческих отрядов. Это молодежное мероприятие ни разу не проводилось в Воронежской области. Председатель правления Воронежского регионального отделения Молодежной общероссийской общественной организации «Российские студенческие отряды» В. В. Шамарин рассказал, что на слет соберутся 2,5 тыс. человек из 78 субъектов России.

В преддверии Всероссийского слета студенческих отрядов в Воронеже стартовали работы по созданию «Сквера студенческих отрядов». Объект будет располагаться на ул. Плехановская – недалеко от главного корпуса Воронежского государственного университета. В сквере планируется установить памятник студенческим отрядам в ознаменование 62-го Всероссийского слета студенческих отрядов, который пройдет в Воронеже, а также информационные стенды, рассказывающие о направлениях студенческого движения¹¹.

В Воронежском государственном университете в настоящее время действуют 15 студенческих отрядов: студенческие строительные отряды («Айсберг», «Ворон», «Серп и молот»), студенческие отряды проводни-

ков («Гермес», «Локомотив», «Полярная звезда», «Ягуар»), студенческие педагогические отряды («Astra», «Вершина», «Гравитация», «Львиное сердце», «West»), социальный студенческий отряд («ИндиГО»), студенческий сервисный отряд («Аврора»)¹².

Заключение

1. Право на создание и участие в деятельности студенческих отрядов носит межотраслевой характер, оно фундировано конституционными правами человека и гражданина на объединение, на свободное распоряжение своими способностями к труду, на образование.

2. В настоящее время в Российской Федерации действует общероссийская общественная организация «Российские студенческие отряды»; руководитель (командир) центрального штаба молодежной общероссийской общественной организации «Российские студенческие отряды» М. С. Киселёв включен Президентом Российской Федерации в число членов Общественной

палаты Российской Федерации¹³; ежегодно проводятся Всероссийский слет студенческих отрядов и Всероссийская спартакиада студенческих отрядов; ежегодно отмечается день российских студенческих отрядов 17 февраля.

3. Предлагается дополнить ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» статьей о студенческих отрядах, закрепив в ней: определение студенческого отряда как отдельной разновидности общественных объединений, категории обучающихся, имеющих право участвовать в создании и деятельности студенческих отрядов, основные меры государственной поддержки этих объединений, основы порядка создания и деятельности этого вида общественных объединений обучающихся. Можно рассматривать как вариант принятие федерального закона о студенческих отрядах. Это придаст большую определенность в правовом регулировании данной сферы общественных отношений на федеральном уровне и послужит импульсом дальнейшему развитию законодательства субъектов Российской Федерации.

¹ См.: Стратегия развития движения студенческих отрядов в Российской Федерации на период до 2020 г. : решение Правления МООО «Российские Студенческие Отряды» от 14 декабря 2013 г. URL: [https://трудкрыт.рф/theme/documents/Стратегия РСО до 2020 года утвержденная от 14.12.2013.pdf](https://трудкрыт.рф/theme/documents/Стратегия%20РСО%20до%2020%20года%20утвержденная%2014.12.2013.pdf)

² См.: Информация на сайте Молодежной общероссийской общественной организации «Российские Студенческие отряды». URL: https://трудкрыт.рф/den_rso.html

³ См.: О Дне российских студенческих отрядов : указ Президента Российской Федерации от 21 февраля 2015 г. № 86 // Сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201502240013.pdf>

⁴ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁵ О молодежной политике в Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ // Рос. газета. 2021. 11 янв.

⁶ См.: О деятельности студенческих отрядов : модельный закон. Принят Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств 13 апреля 2018 г. № 47-10 // Интернет-портал СНГ. URL: <http://old.e-cis.info/foto/pages/24481/1.pdf>

⁷ При подготовке статьи изучены законы о студенческих отрядах следующих субъектов Российской Федерации: Республика Башкортостан, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Архангельская область, Брянская область, Волгоградская область, Воронежская область, Иркутская область, Кировская область, Ленинградская область, Оренбургская область,

Пензенская область, Ростовская область, Саратовская область, Сахалинская область, Тамбовская область, Тюменская область, Ульяновская область, Ненецкий автономный округ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Саубанова Г. Воронежские студенческие отряды в 2019 году стали лучшими в ЦФО // Информация на сайте сетевого издания РИА «Воронеж». 2019. 25 нояб. URL: <https://riavrn.ru/news/voronezhskie-studencheskie-otryady-v-2019-godu-stali-luchshimi-v-tsfo>

⁹ См.: Захаржевский В. Воронеж может принять Всероссийский слет студотрядов в 2021 году // Электронное издание «Время Воронежа». URL: <https://vrntimes.ru/articles/obshchestvo/voronezh-mozhet-prinyat-vserossiyskiy-slet-studotryadov-v-2021-godu>

¹⁰ Воронеж в 2021 году примет Всероссийский слет студенческих отрядов : информация на официальном портале органов власти Воронежской области. URL: <https://www.govrn.ru/novost/-/~/id/6288385>

¹¹ См.: Петров И. К лету 2021 года в центре Воронежа появится еще один сквер // Сетевое издание «Обозреватель. Врн». URL: http://obozvrn.ru/archives/142813?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.com%2Fnews%2Finsstory%2FPamyatnik_studencheskim_otryadam_raspolozhat_v_novom_skvere_v_Voronezhe--0bc4a91d3af25c888170de635fceb910 ; Аистова А. В Воронеже продолжили работы по реконструкции сквера студотрядов // Информация на сайте проекта «P.S. – 5 сов» – портале студентов Воронежа. URL: <http://5-sov.ru/blog/news/5440.html>

¹² См.: Страница ВКонтакте «Студенческие отряды ВГУ». URL: <https://vk.com/@sovsu-studencheskie-otryady-vgu>

¹³ См.: Об утверждении членов Общественной палаты Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 10 апреля 2020 г. № 254 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 15 (ч. I). Ст. 2244.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: sazon75@mail.ru

Voronezh State University

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

E-mail: sazon75@mail.ru

УДК 342.25

О. А. Лесовик

Воронежский государственный университет

МЕЖДУНАРОДНОЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В данной статье рассматриваются формы участия муниципалитетов Российской Федерации в международном межмуниципальном сотрудничестве. Автором проанализирован опыт взаимодействия муниципалитетов Российской Федерации с муниципалитетами иностранных государств, выявлена положительная тенденция в формировании нормативно-правовой базы в данной сфере.

К л ю ч е в ы е с л о в а: межмуниципальное сотрудничество, международное сотрудничество, приграничное сотрудничество, города-побратимы.

INTERNATIONAL INTERMUNICIPAL COOPERATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article explores forms of participation of municipalities of the Russian Federation in international inter-municipal cooperation. The author has been analysed the experience of collaborative engagement municipalities of the Russian Federation with municipalities of foreign states, reveals a positive trend in the formation of a regulatory framework in this area.

Key words: inter-municipal cooperation, international cooperation, cross-border cooperation, sister-cities.

Поступила в редакцию 12 марта 2021 г.

Одной из особенностей развития регионов России является неравномерное социально-экономическое развитие территорий. Зачастую муниципалитетам не хватает финансовых и материальных средств для разработки проектов и реализации программ по развитию экономики и социально-культурной сферы, которые направлены на максимальное устранение проблем местного значения.

Часть регионов из соображений экономии бюджетных ресурсов и снижения управленческих издержек ведет политику укрупнения поселений или преобразования поселе-

ний и районов в городские/муниципальные округа, другая – из соображений экономии и снижения управленческих издержек отказывается от территориальных преобразований на муниципальном уровне, третья – наблюдает за опытом коллег, решаясь на точечные эксперименты, требующие минимальных информационных и организационных вложений¹.

Еще одним способом решения подобных проблем является межмуниципальное сотрудничество. В соответствии с п. 1 ст. 10 Европейской Хартии местного самоуправления органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать

© Лесовик О. А., 2021

в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес². С помощью такого сотрудничества местное самоуправление обеспечивает общегосударственную систему взаимодействия организаций публичной власти на местном уровне, более эффективно решает политические, финансовые и социально-культурные задачи.

Межмуниципальное сотрудничество осуществляется в следующих формах: ассоциативные формы (Советы, ассоциации, союзы органов местной власти) и договорные формы (соглашения о намерениях, договоры о совместной деятельности, создание совместных координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп, межмуниципальных организаций).

Оно способствует укреплению связей между муниципальными образованиями на внутрирегиональном, региональном, межрегиональном, общероссийском и международном уровнях (по классификации А. А. Петроградской)³. Эту классификацию дополнила В. А. Плахота, отметив, что данные уровни, которые выделены с точки зрения территориального охвата действия сотрудничества, распределяются и взаимодействуют между собой по горизонтали и по вертикали – в зависимости от состава участников такого сотрудничества. Так, международное межмуниципальное сотрудничество по горизонтали является сотрудничеством российских форм хозяйствования одного уровня с иностранными формами хозяйствования того же уровня, в то время как по вертикали – сотрудничеством, возникающим между хозяйствующими субъектами разного уровня, а также их Ассоциациями, с муниципальными образованиями, находящимися на территории иностранного государства, с целью формирования совместных предприятий, школ развития, институтов, проведения семинаров⁴.

В данной статье будет рассмотрено именно международное межмуниципальное сотрудничество, поскольку оно выходит за

рамки внутригосударственной системы органов публичной власти и одновременно с этим позволяет государствам обмениваться опытом и ресурсами посредством совместного решения вопросов местного значения.

В первую очередь следует обратить внимание на приграничное сотрудничество муниципалитетов. Именно приграничные территории существуют в условиях постоянного вынужденного взаимодействия с иностранными муниципалитетами. Им необходимо урегулировать совместное использование инфраструктуры, участие в торговых отношениях, решение экологических и санитарно-эпидемиологических проблем; регламентировать трудовую миграцию населения, оказание медицинской помощи, охрану объектов культурного наследия и прочие вопросы, решение которых способствует комплексному развитию приграничных территорий. Кроме того, приграничные муниципалитеты пропагандируют и популяризируют национальную культуру, науку, искусство на территории другого государства, укрепляют дружбу народов отдельных стран.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.⁵ перечисляются приграничные геостратегические территории Российской Федерации, к которым относятся 22 субъекта Российской Федерации, в том числе Воронежская область.

28 июня 2019 г. в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации на конференции, организованной Общероссийским конгрессом муниципальных образований (ОКМО), представители Российской Федерации, Армении, Азербайджана, Финляндии, Кыргызстана, Казахстана обсудили международное сотрудничество муниципалитетов. Было озвучено, что по состоянию на июнь 2019 г., по данным Минюста РФ, договоры о побратимстве и приграничном сотрудничестве имели 354 муниципальных образования: 135 районов, 182 городских округа, 31 городское и 6 сельских поселений. Наиболее развиты международные связи

у муниципальных образований Татарстана, Мордовии, Брянской и Белгородской областей⁶.

Ранее приграничное сотрудничество регулировалось только законодательством субъектов Российской Федерации. При этом законодатель не раз предпринимал попытки принятия федерального закона, который урегулировал бы данную сферу отношений: проект Федерального закона № 75537-4 «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации» от 16 июля 2004 г.; проект Федерального закона № 66064-5 «О приграничном сотрудничестве» от 30 мая 2008 г.; проект Федерального закона № 351626-5 «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации», зарегистрированный 31 марта 2010 г. Последний проект после ряда изменений в итоге был принят и подписан только 26 июля 2017 г.⁷

Впервые на уровне федерального законодательства был закреплён механизм заключения соглашений о приграничном сотрудничестве между муниципальными образованиями, которые, наряду с субъектами Российской Федерации, наделены правом осуществления международных и внешнеэкономических связей. В данном федеральном законе раскрывается понятие приграничного сотрудничества, его цели, направления, задачи, принципы, конкретизируются полномочия органов власти. Так, приграничное сотрудничество муниципального образования приграничного субъекта Российской Федерации осуществляется органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Соглашения о таком сотрудничестве заключаются органами местного самоуправления приграничных субъектов Российской Федерации с муниципальными образованиями сопредельных государств по согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации.

Рассмотрим это на примере Воронежской области, в которой данные отношения

в соответствии с федеральным законодательством конкретизированы в законе Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере приграничного сотрудничества Воронежской области»⁸. Высшим исполнительным органом государственной власти Воронежской области является Правительство области. В случае возникновения разногласий между органами местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области и Правительством Воронежской области по поводу проекта соглашения о приграничном сотрудничестве применяются согласительные процедуры в порядке, определяемом указанным законом Воронежской области. В п. 4 ст. 8 данного Закона сказано, что правительством Воронежской области создается согласительная комиссия, в которую входят представители органов местного самоуправления муниципального образования Воронежской области, являющиеся стороной соглашения о приграничном сотрудничестве, а также представители правительства Воронежской области, уполномоченного органа и заинтересованных исполнительных органов государственной власти Воронежской области, которая в течение десяти дней проводит совместные консультации, после которых в случае выработки совместного решения возникших разногласий согласительной комиссией оформляется протокол, который учитывается органами местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области в процессе доработки проекта соглашения. Подписанные соглашения регистрируются в уполномоченном исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, т. е. в Департаменте экономического развития Воронежской области, публикуются в порядке, предусмотренном для опубликования муниципальных правовых актов.

7 октября 2020 г. Распоряжением Правительства РФ была утверждена новая Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации⁹, которая основывается

на приоритетах, указанных в Стратегии пространственного развития до 2025 г. В прежней Концепции 2001 г.¹⁰ основные полномочия в сфере приграничного сотрудничества были разделены между органами публичной власти в зависимости от их вида. Так, было конкретизировано, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий имели право реализовывать две функции: осуществлять в установленном порядке внешнеэкономические связи с муниципальными образованиями, административно-территориальными образованиями, организациями и гражданами сопредельных государств и заключать в установленном законодательством Российской Федерации порядке с иностранными партнерами соглашения (гражданско-правовые договоры) о приграничном сотрудничестве. Теперь же Концепция, дублируя положения Федерального закона № 179-ФЗ, называет исключительной функцией органов местного самоуправления заключение ими соглашений о приграничном сотрудничестве с такими же приграничными муниципальными образованиями сопредельных государств.

Некоторые ученые разделяют понятия «приграничное сотрудничество» и «побратимское сотрудничество», указывая на географический фактор отдаленности территорий друг от друга и разные цели у данных видов сотрудничества, тогда как в законодательстве побратимское сотрудничество включается в приграничное или отождествляется с ним. В Законе Воронежской области «О регулировании отдельных отношений в сфере приграничного сотрудничества Воронежской области», так же как и в Федеральном законе № 179-ФЗ, не упоминается понятие «побратимы», законодатель использует исключительно понятие «приграничное сотрудничество». Тем не менее на практике муниципалитеты склонны упоминать в совместных соглашениях и договорах понятие «побратимы», указывая на длительные, тесные, доверительные взаимоотношения между ними. Например,

Соглашение о побратимских связях между Каменским городским поселением Каменского муниципального района Воронежской области Российской Федерации и Новопсковским поселковым советом Новопсковского района Луганской области Украины от 21 марта 2013 г., Соглашение об установлении побратимских связей между городом Омском (Российская Федерация) и городом Маньчжурией (Китайская Народная Республика) от 7 августа 2016 г., Соглашение об установлении побратимских связей между городом Санкт-Петербург Российской Федерации и городом Ош Кыргызской Республики от 20 февраля 2004 г. и др. Полагаем, что понятие «побратимские отношения», в отличие от приграничного сотрудничества, стоит рассматривать более широко, поскольку они возможны и при отсутствии общих границ.

По состоянию на март 2021 г. действуют шесть соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Воронежской области с муниципальными образованиями Луганской области. Например, Соглашение о развитии трансграничного сотрудничества между Кантемировским муниципальным районом Воронежской области (Российская Федерация) и Меловским районом Луганской области (Украина) от 24 января 2014 г.¹¹

Многие муниципалитеты России имеют большой опыт сотрудничества с муниципалитетами других государств в экономической, культурной, образовательной, спортивной и других сферах деятельности, не имея при этом общих территориальных границ. Такое международное межмуниципальное сотрудничество осуществляется в основном в ассоциативной форме.

Координация сотрудничества между породненными городами, а также содействие развитию международного муниципального сотрудничества осуществляется Федеральным агентством по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россо-

трудничество) посредством взаимодействия с городами и муниципальными образованиями Российской Федерации, их объединениями и ассоциациями.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» советы муниципальных образований субъектов РФ могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований, в том числе с целью организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами¹². Эту функцию осуществляет Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО), который был образован в 2006 г. в целях организации сотрудничества муниципалитетов и их региональных советов, выражения и защиты муниципальных интересов в диалоге с органами федеральной власти и организации межмуниципального сотрудничества на международном уровне.

ОКМО формирует муниципальную часть делегации России в Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, является постоянным наблюдателем при комиссии Межпарламентской ассамблеи СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы (КМРВСЕ) является одним из трех основных подразделений Совета Европы. Цель функционирования Конгресса сводится к проведению консультаций, направленных на обмен опытом и расширение сотрудничества в сфере муниципального управления. Российская делегация в Конгрессе состоит из 18 представителей и 18 заместителей представителей. Состав делегации утверждается распоряжениями¹³ Президента Российской Федерации на основании Положения о делегации Российской Федерации в КМРВСЕ¹⁴. В составе Палаты местных властей КМРВСЕ состоят главы муниципалите-

тов, председатели советов муниципальных образований, депутаты Советов народных депутатов муниципального образования, депутаты представительных органов местного самоуправления. КМРВСЕ ежегодно реализует мероприятие «Европейская неделя местной демократии», которое направлено на сближение граждан с местными властями. ОКМО выступает главным координатором мероприятия на территории Российской Федерации, тогда как в субъектах Российской Федерации проведение мероприятия координируют советы муниципальных образований.

Межпарламентская Ассамблея (МПА) является межгосударственным органом Содружества Независимых Государств. МПА СНГ состоит из парламентских делегаций государств-участников. Представители делегаций назначаются или избираются национальными парламентами. 29 ноября 2018 г. комиссией Межпарламентской Ассамблеи СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления были приняты Методические рекомендации по правовому регулированию и организации межмуниципального сотрудничества, в которых подробно рассмотрено понятие, принципы и виды межмуниципального сотрудничества, а также финансовая основа межмуниципального сотрудничества.

На территории Российской Федерации действуют и другие общероссийские и межрегиональные объединения муниципалитетов. В их числе Международная ассамблея столиц и крупных городов (МАГ), Союз российских городов, Международная ассоциация «Породненные города» (МАПГ), Ассоциация малых и средних городов России (АМСГР), Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ), Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация городов Поволжья, Ассоциация «Города Урала», Ассоциации Закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), Евразийское региональное отделение Всемирной организации «Объединенные Города и Местные Власти» и пр.

Подводя итог, можно сказать, что международное межмуниципальное сотрудничество в Российской Федерации в основном осуществляется муниципалитетами через ассоциативную форму межмуниципального сотрудничества. Взаимодействие муниципалитетов напрямую осуществляется путем заключения соглашений и договоров преимущественно в случае, если такие муниципалитеты приграничны, тогда как подобное взаимодействие было бы полезно для комплексного социально-экономического развития территорий, позволяло бы муниципалитетам быть частью мирового сообщества. Стоит отметить положительную тенденцию в формировании нормативно-правовой базы в

данной сфере: с 2017 г. в Российской Федерации законодателем делается упор на развитие и совершенствование правовых норм, касающихся международного сотрудничества на местном уровне, а не только на государственном, как было ранее. Следует обратить внимание, что в условиях экономического кризиса и уменьшения взаимодействия между государствами, которые вызваны пандемией коронавирусной инфекции, санкциями, применяемыми в отношении Российской Федерации, важно укреплять международные межмуниципальные отношения не только для развития территорий и обогащения культурного опыта, но и для поддержания добрососедских отношений между государствами.

¹ См.: О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления : доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления. М., 2020. С. 156 // Официальный сайт Общероссийского конгресса муниципальных образований. URL: <http://okmo.news>

² См.: Европейская Хартия местного самоуправления : подписана в Страсбурге 15 октября 1985 г., ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

³ См.: Петроградская А. А. Муниципальное сотрудничество : к вопросу об определении дефиниции // Административное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 34–37.

⁴ См.: Плахота В. А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России : монография. Чебоксары : Среда, 2019. С. 16.

⁵ См.: Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (в ред. от 31.08.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

⁶ См.: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/45496/>

⁷ Официальный сайт «Система обеспечения законодательной деятельности». URL: <https://sozd.duma.gov.ru>

⁸ О регулировании отдельных отношений в сфере приграничного сотрудничества Воронежской области : закон Воронежской области от 27 октября 2017 г. № 135-ОЗ // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет». URL: <http://www.govvrn.ru>

⁹ См.: Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 7 октября 2020 г. № 2577-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6650.

¹⁰ См.: Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 196-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 8. Ст. 764.

¹¹ См.: Официальный портал органов власти Воронежской области. URL: <https://www.govvrn.ru>

¹² См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹³ См.: Об утверждении состава делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы в 2021–2026 годах : распоряжение Президента РФ от 25 декабря 2020 г. № 317-рп // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8805.

¹⁴ См.: Об утверждении Положения о делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы : распоряжение Президента РФ от 5 июня 2012 г. № 256-рп // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 24. Ст. 3173.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: lesoviko.a@mail.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

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

E-mail: lesoviko.a@mail.ru

Tel.: 8 (473) 220-83-78

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (март 2021 г.)

23 марта 2021 г. состоялось заседание научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» на тему **«Актуальные вопросы взаимодействия органов публичной власти в Российской Федерации»**.

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

На заседании со вступительным словом на тему «Взаимодействие как фактор обеспечения единства системы публичной власти» выступила **доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Е. В. Сазонникова**. В своем выступлении она обратила внимание, что «взаимодействие» – одна из философских категорий, которая много используется в науке конституционного права, уделила внимание нормативным предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, регулирующих взаимодействие органов публичной власти.

Тема взаимодействия органов публичной власти прямо названа в подп. «е. 5» ст. 80, ч. 3 ст. 132, ст. 133 Конституции Российской Федерации.

Статьи о взаимодействии органов публичной власти закреплены во многих федеральных законах, например:

– «Взаимодействие Государственного Совета с органами и организациями» (ст. 15 ФЗ от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»);

– «Взаимодействие органов судейского сообщества» (ст. 16 ФЗ от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»);

– «Взаимодействие в защите Государственной границы» (ст. 34 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»);

– «Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с государственными органами, муниципальными органами, общественными объединениями и организациями, осуществляющими защиту прав и свобод человека и гражданина» (ст. 12 ФЗ от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»);

– «Взаимодействие субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления» (ст. 16 ФЗ от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»).

Взаимодействие органов публичной власти в России – это социальное взаимодействие, предполагающие участие в нем двух и более субъектов для достижения общего результата (для наиболее эффективного решения задач в интересах населения) в установленных в законодательстве формах в пределах их компетенции. Применительно к данному вопросу речь идет о постоянно совершенствующихся формах. У разных органов публичной власти это разные практики, а также разные органы публичной власти, организации, социальные группы и граждане, с которыми они взаимодействуют. Способы взаимодействия не носят исчерпывающий характер.

Сазонникова Е. В., 2021

В заключение, обращаясь к новелле Конституции РФ, закрепленной в ст. 75.1, было подчеркнуто, что одним из результатов и условий взаимодействия применительно к деятельности органов публичной власти является взаимное доверие государства и общества, а также социальная и политическая солидарность.

В выступлении **кандидата юридических наук, доцента кафедры конституционного и муниципального права С. В. Судаковой** на тему «Единство системы публичной власти: конституционное закрепление и тенденции законодательной конкретизации» было отмечено, что Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» впервые на конституционном уровне закрепил категорию «публичная власть».

На современном этапе развития законодательства конституционные идеи о единстве публичной власти уже конкретизированы в нормах ст. 2 ФЗ от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Так, под единой системой публичной власти данный закон понимает:

- 1) федеральные органы государственной власти;
- 2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 3) иные государственные органы;
- 4) органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, созда-

ния условий для социально-экономического развития государства.

Между тем в современных условиях многие представители научного сообщества опасаются усиления тенденции встраивания органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти. Однако определенный оптимизм внушает позиция Конституционного Суда Российской Федерации, отраженная в его заключении относительно поправки к Конституции РФ от 16 марта 2020 г. Конституционный Суд РФ считает, что «приведенные положения не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями ст. 12 Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий».

В настоящий момент на Правительство Российской Федерации возложена обязанность подготовки новых Основ государственной политики в сфере местного самоуправления. Данный документ должен быть подготовлен к октябрю текущего года, он должен развить конституционные новеллы о местном самоуправлении. Хочется выразить надежду, что в этом документе будет сохранена в качестве незыблемой конституционной ценности самостоятельность и обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти в рамках единой публичной власти в Российской Федерации.

Доклад **Ю. А. Перельштейн, обучающейся в аспирантуре кафедры конституционного и муниципального права**, на тему «Общественные и консультативные органы при органах публичной власти в Российской Федерации» был посвящен общественным и консультативным органам при органах публичной власти в Российской Федерации как способу привлечения общественности к обсуждению важных проблем, а также как

форме диалога между органами публичной власти и гражданским обществом и реализации права граждан на участие в управлении делами государства и обеспечения общественного контроля.

В настоящее время имеется ряд проблем, возникающих в деятельности совещательных и консультативных органов. Вот некоторые из них.

Проблемы правового характера связаны с отсутствием легального определения совещательных и консультативных органов и единого подхода к их типологии. В настоящее время отсутствует нормативный правовой акт, определяющий общие принципы организации и деятельности консультативных и совещательных органов в Российской Федерации. Это влечет отсутствие в единообразии определений данных органов, их задач и функций, юридической силы их решений.

Один из примеров противоречий между федеральным законодательством и законами субъектов федерации состоит в том, что правовое регулирование деятельности консультативных советов при Воронежской областной Думе не соответствует современным правовым реалиям. Исходя из положений ФЗ от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» совещательные органы при законодательных (представительных) органах власти субъектов выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля. Поскольку постановление Воронежской областной Думы «Об утверждении типового положения об общественном консультативном совете при комитете Воронежской областной Думы» было принято до вступления в действие ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», оно не содержит положения о том, что консультативные советы Воронежской областной Думы участвуют в осуществлении общественного контроля.

Есть и проблемы информационного характера. Законодательство устанавливает

требование, в соответствии с которым органы публичной власти на своих официальных сайтах должны публиковать информацию о деятельности совещательных и консультативных органов. Зачастую такая информация на сайтах не размещается, либо она имеется в ограниченном количестве. Информационная открытость необходима в целях обеспечения контроля над эффективностью работы совета на предмет соответствия его деятельности потребностям граждан.

Таким образом, консультативные и совещательные органы способствуют организации диалога и сотрудничества между органами публичной власти и институтами гражданского общества.

Доклад **студентки 1 курса М. С. Заяриной** был подготовлен на тему «Совет Безопасности Российской Федерации».

В соответствии с подп. «ж» ст. 83 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации формирует Совет Безопасности в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз. Президент Российской Федерации возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации. Статус Совета Безопасности Российской Федерации определяется федеральным законом.

Правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации закреплен в главе 3 ФЗ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». В центре внимания этого органа находятся стратегические проблемы государственной экономической, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, предотвращения чрезвычайных ситуаций. Совет Безопасности Российской Федерации разрабатывает

предложения по урегулированию кризисных ситуаций в различных регионах мира, затрагивающих интересы России, по другим проблемам международных отношений. На его заседаниях рассматриваются вопросы о перспективах отношений России с другими государствами.

В докладе **студентки 1 курса Е. П. Кенгуровой** «Государственный Совет в единой системе публичной власти» на основе ФЗ от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» были показаны роль и значение этого конституционного государственного органа, формируемого Президентом Российской Федерации, для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

В январе 2020 г. Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию указал на необходимость изменения правового положения Государственного Совета. Данная «трансформация» должна была произойти с целью увеличения полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в выработке и принятии решений на федеральном уровне. Это предложение стало частью конституционной реформы и было отражено в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

В докладе студентки **1 курса Ю. М. Щербаковой** на тему «Правовое положение Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий» автор провел анализ новелл Конституции Российской Федерации о статусе Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, а также ФЗ от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

В России действует ФЗ от 13 мая 2008 г. № 68-ФЗ «О центрах исторического наследия Президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий», направленный на создание условий для изучения и публичного представления исторического наследия Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, как неотъемлемой части новейшей истории России, развития демократических институтов и построения правового государства.

Справедливо, что Президент, прекративший исполнение своих полномочий, и далее сможет при его желании быть участником политической жизни страны. Люди, занимавшие столь высокий пост, имеют колоссальный опыт и знания. Данные новеллы конституции направлены на укрепление президентуры.

Выступления всех участвующих в заседании кружка были актуальны, основаны на современной юридической литературе и правоприменительной практике по темам исследования.

Е. В. Сазонникова,

*доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного
и муниципального права*

УДК 342.537

Н. В. Головай

Воронежский государственный университет

ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В статье анализируются положения законодательства Российской Федерации, формирующие институт парламентского контроля, рассматриваются особенности осуществления контрольной функции парламента в иностранных государствах, а также исследуются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся отдельных форм парламентского контроля в России, дается оценка внесенных изменений в Конституцию Российской Федерации, реформирующих данный правовой институт. На основании этого делается вывод о преимуществах и недостатках современного российского законодательства в данной сфере, а также о значении парламентского контроля в Российской Федерации в целом.

Ключевые слова: институт парламентского контроля, парламентское расследование, парламент, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституция Российской Федерации.

INSTITUTE OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION AND IN FOREIGN COUNTRIES

The article analyzes the provisions of the Constitution of the Russian Federation, that forms the institute of parliamentary control, analyzes the specifics of the control function of the parliament in foreign countries, examines the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation about some of the parliamentary control forms in Russia, provides an assessment of the amendments made to the Constitution of the Russian Federation, reforming this legal institution. Based on this, a conclusion is drawn on the advantages and disadvantages of modern Russian legislation in this area, as well as on the importance of parliamentary control in the Russian Federation as a whole.

Key words: institute of parliamentary control, parliamentary inquiry, parliament, Federal Assembly of the Russian Federation, Government of the Russian Federation, Constitution of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 15 февраля 2021 г.

Конституционная реформа 2020 г. и последовавшее за ней систематическое изменение законодательства в различных сферах правового регулирования затронули многие правовые институты, в том числе и инсти-

тут парламентского контроля. Изменениям, в частности, подверглись полномочия парламента Российской Федерации, особенно касающиеся участия палат парламента в формировании Правительства Российской Федерации и осуществлении контроля за его деятельностью, что в значительной степени ре-

© Головай Н. В., 2021

формировало конфигурацию властных полномочий высших органов государственной власти. В тексте Конституции появилась отдельная статья, посвященная исключительно парламентскому контролю.

Говоря о понятии парламентского контроля, прежде всего, необходимо отметить, что ни основополагающий в данной области Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (далее – ФЗ «О парламентском контроле»), ни иные законодательные акты не содержат определения понятия парламентского контроля. Ввиду отсутствия легального определения в научной среде сложилось множество подходов к данному термину, отражающих ту или иную его сущностную характеристику. Так или иначе все авторы сходятся в одном: парламентский контроль – это вид государственного контроля, осуществляемый парламентом в отношении иных органов власти, чаще всего – органов исполнительной ветви власти¹.

Институт парламентского контроля присутствует в законодательстве множества государств мира. Объем данного контроля, основания и формы его проведения, безусловно, имеют свою национальную специфику, сформированную историей развития парламентаризма в конкретном государстве, формой правления, сложившимся политическим режимом, а также иными факторами.

Особое внимание представляется необходимым уделить наиболее «критичным» формам парламентского контроля, демонстрирующим наличие конфликта между парламентом и правительством: вотум недоверия и отказ в доверии.

Вотум недоверия представляет собой своего рода неодобрение политической линии, проводимой правительством. Вынося вотум недоверия, парламент тем самым выражает не только несогласие с политикой, проводимой правительством, но и убежденность в том, что сохранение правительства в прежнем составе не приведет к положительному изменению ситуации.

В литературе принято выделять два вида вотума недоверия: деструктивный и конструктивный. Деструктивный вотум недоверия предполагает лишь голосование парламента по вопросу об отставке правительства в действующем составе. Проведение деструктивного вотума недоверия в виде упреждающего контроля содержится в законодательстве Франции, Польши, Италии, Болгарии, Венгрии, Греции, Нидерландов и ряда других стран. Именно деструктивный вотум недоверия свойственен большинству стран Европы и закреплён в их конституционном законодательстве².

Проявление конструктивного вотума недоверия как формы парламентского контроля предполагает не просто голосование об отставке действующего правительства, но и предложение по будущему правительству. Конструктивный вотум недоверия реализуется довольно наглядно лишь в конституционном законодательстве Германии.

С одной стороны, конструктивный вотум недоверия заставляет парламент более ответственно подходить к вопросу о вотуме недоверия ввиду необходимости подобрать и представить одновременно кандидатуру нового главы правительства. С другой стороны, это же самое обстоятельство значительно ограничивает свободу действия парламента. Парламентское большинство, недовольное деятельностью правительства, но не имеющее компромиссной фигуры на пост главы правительства, будет вынуждено и дальше мириться с неодобряемой им политикой правительства.

Сложность процедуры и крайне небольшую распространенность конструктивного вотума недоверия наглядно показывает практика его применения в ФРГ: с 1949 г. вотум недоверия правительству был вынесен Бундестагом лишь один раз – в 1982 г.

Отказ в доверии как форма парламентского контроля схож по своей процедуре с вынесением вотума недоверия. Главное отличие между ними заключается в том, что инициатором вопроса о доверии выступает само

правительство, а не парламент. Особой формой запроса о доверии в некоторых странах выступает направление вновь сформированным правительством своей программы для утверждения парламентом. Подобное положение закреплено, в частности, в Конституции Французской Республики.

Данное полномочие позволяет парламенту, не участвовавшему в процедуре формирования правительства, оказывать существенное воздействие на политику, которую данное правительство намерено проводить, что, безусловно, имеет воздействие и на процесс подбора кандидатуры, прежде всего, главы правительства.

Полноценное системное правовое регулирование института парламентского контроля в России началось с принятием Конституции 1993 г. и формированием парламента Российской Федерации как законодательного и представительного органа власти, наделенного рядом контрольных полномочий, осуществляемых в особых формах.

Сразу стоит отметить, что контрольная функция парламента Российской Федерации является одной из центральных его функций, о чем не раз говорил и Конституционный Суд РФ. В частности, в постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П Суд отмечает: «Парламентский контроль за исполнением федерального бюджета является неотъемлемой конституционной формой осуществления Федеральным Собранием государственной власти, одним из необходимых его полномочий как представительного и законодательного органа РФ и существенным элементом системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей»³. В постановлении от 10 декабря 1997 г. № 19-П Конституционный Суд указывает: «...обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон»⁴.

Правовую основу института парламентского контроля в России, безусловно, составляет Конституция РФ. Основным законом содержит ряд положений, определяющих основания и порядок выражения недоверия Государственной Думе Правительству РФ, отказа в доверии, отрешения от должности Президента РФ и т. д. Более того, в результате конституционной реформы 2020 г. Конституция была дополнена ст. 103.1, посвященной именно институту парламентского контроля. Согласно данной статье, Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц. Порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.

Однако детальное регулирование данного правового института осуществляется на уровне федеральных законов. Базовым федеральным законом в данном случае выступает ранее упомянутый ФЗ «О парламентском контроле». Именно данный закон регулирует цели и принципы осуществления парламентского контроля, детально регламентирует отдельные формы его осуществления.

Всего ФЗ «О парламентском контроле» закрепляет 18 форм парламентского контроля. Не вдаваясь в подробности каждой из форм, представляется целесообразным остановиться лишь на некоторых, наиболее примечательных и проблемных моментах.

Прежде всего необходимо отметить, что данный перечень форм парламентского контроля, закрепленный в Федеральном Законе, подвергается критике в научной литературе. Например, в литературе отмечается, что среди форм парламентского контроля называется заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка в

Российской Федерации. Данное действие, по мнению автора, носит информационный характер и вряд ли может считаться полноценной формой контроля⁵. В целом соглашаясь с автором, стоит, тем не менее, отметить, что по результатам засушивания доклада Генерального прокурора Совет Федерации может прибегнуть к иным формам парламентского контроля, основанием для проведения которых будет служить именно информация, полученная из доклада.

Эффективность института парламентского контроля в России подвергается критике также на основании практического применения тех или иных форм его осуществления. К примеру, несмотря на то, что с момента принятия Федерального Закона «О парламентском расследовании» прошло значительное время, данная форма парламентского контроля применялась лишь дважды: при расследовании причин и обстоятельств совершения террористического акта в Беслане 1–3 сентября 2004 г. и расследовании обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 г.⁶

При этом Конституционный Суд в Постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П отмечал: «Поскольку ответственность за нарушение депутатом Государственной Думы конституционного запрета на занятие другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности, представляет собой особую разновидность конституционно-правовой ответственности, проверка обстоятельств, связанных с предполагаемым правонарушением, возможна в рамках проведения соответствующим комитетом Государственной Думы (или специально созданной для этого комиссией) парламентского расследования и слушаний в заседании Государственной Думы»⁷. Тем самым Конституционный Суд фактически предложил в качестве одного из направлений парламентского расследования установление фактов нарушения

законодательства самими депутатами, тем самым распространив парламентский контроль на деятельность самих парламентариев, а также превратив парламентское расследование в процессуальную предпосылку привлечения того или иного лица к конституционно-правовой ответственности.

Но наиболее важной и основополагающей для всего института парламентского контроля формой представляется решение вопроса о доверии Правительству РФ. Именно данное полномочие, наряду с участием парламента в механизме формирования Правительства, определяет возможность представительного органа влиять на исполнительную власть, на осуществление государственного управления.

Необходимо отметить, что и до конституционной реформы 2020 г. возможность отставки Правительства РФ на основании отрицательного решения Государственной Думы по вопросу о доверии Правительству была сильно ограничена как усложненной процедурой, так и участием Президента РФ в данной процедуре. Со вступлением в силу новой редакции Конституции РФ данный механизм еще более усложнился.

Прежняя редакция Конституции РФ предусматривала усложненный порядок лишь выражения недоверия Правительству РФ самой Государственной Думой. В случае выражения недоверия в первый раз Президент мог просто проигнорировать мнение Государственной Думы, и никаких правовых последствий выражения недоверия фактически не наступало. Государственной Думе требовалось в течение трех месяцев вновь выразить недоверие Правительству и только тогда Президент должен был принять окончательное решение. При этом процедура отказа в доверии по запросу самого Правительства не предполагала подобной усложненной процедуры – Президент был обязан реагировать сразу.

Новая редакция Конституции РФ усложнила процедуру отказа в доверии Правитель-

ству, фактически уравнивая ее с процедурой выражения недоверия. Теперь отказ в доверии Правительству в первый раз также не несет никаких правовых последствий – Президент и в этом случае может проигнорировать волю нижней палаты парламента. И лишь после повторного отказа в доверии глава государства должен принять одно из решений.

Подобный механизм лишает процедуру отказа в доверии всякого смысла. Вопрос о доверии в подобном случае ставит само Правительство. Получив в первый раз отказ в доверии, каков шанс, что Правительство вновь в течение трех месяцев поставит такой же вопрос перед той же самой Государственной Думой? Мнение парламента фактически игнорируется.

Более того, необходимо отметить, что ключевую, определяющую роль в процедуре выражения недоверия или отказа в доверии Правительству РФ играет Президент. Именно он принимает окончательное решение либо об отставке Правительства, либо о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. И уже это обстоятельство показывает значительный перевес не в пользу парламента.

Выражая недоверие Правительству либо отказывая ему в доверии, Государственная Дума фактически ставит себя под угрозу роспуска. При этом необходимо учитывать, насколько тесно Президент связан с исполнительной ветвью власти. Анализ конституционных положений позволяет сделать вывод о том, что Президент РФ, не относясь де-юре к исполнительной ветви власти, де-факто осуществляет руководство ею. Именно Президент, согласно ст. 83 Конституции РФ, предлагает кандидатуру Председателя Правительства и назначает его на должность после утверждения Государственной Думой, осуществляет общее руководство Правительством РФ, принимает решение об отставке Правительства⁸. Статья 110 Конституции РФ прямо говорит о том, что Правительство РФ

осуществляет исполнительную власть под общим руководством Президента РФ.

Все эти обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что в случае выражения недоверия или отказа в доверии Правительству вероятность принятия Президентом РФ решения об отставке Правительства крайне маловероятна. В противном случае Президент фактически признает несостоявшейся политику Правительства, которое он во многом формировал и общее руководство деятельностью которого он осуществлял. Только сильная политическая нестабильность, угроза формирования на новых выборах еще более оппозиционного парламента может сподвигнуть Президента отправить Правительство в отставку, что в настоящий момент не представляется реальным сценарием.

Однако Конституционный Суд, комментируя данные изменения Конституции, указал, что они «согласуются с местом Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти, характером его функций и взаимоотношений с другими федеральными органами государственной власти, позволяют обеспечить своевременное формирование Правительства Российской Федерации, определяют механизмы сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству Российской Федерации или отказе ему в доверии Государственной Думой»⁹. Что именно в данном случае Суд имеет в виду под «местом Правительства РФ в системе органов государственной власти» и в чем выражается «механизм сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству РФ или отказе ему в доверии», в Постановлении не указывается. Однако проведенный выше анализ положений новой редакции Конституции РФ позволяет не согласиться с выводами Конституционного Суда.

Все вышесказанное позволяет сформулировать следующие выводы: институт парламентского контроля имеет довольно широкую нормативную базу, пусть и имеющую ряд

недостатков. Упоминание данного института в Конституции РФ повышает его номинальную значимость, дает надежду на возможное его развитие нормативного регулирования и практического применения в будущем. Однако системный взгляд на формы парламентского контроля, их закрепление в Основном законе, а также практическое применение говорят о слабой реализации парламентом своей контрольной функции, и хуже того, о фактическом отсутствии у парламента эффективных рычагов воздействия на Правительство РФ и в целом на исполнительную ветвь власти ввиду принятия окончательного решения Президентом РФ. Воля одного народного избранника оказывается сильнее воли как минимум 225 народных избранников.

Таким образом, на сегодняшний день в России сформировалась широкая нормативная база, предоставляющая парламенту РФ

значительный перечень инструментов для оказания воздействия на органы исполнительной власти. Однако до сих пор остаются нерешенными коренные проблемы парламентского контроля и в целом института парламентаризма, не позволяющие законодательному органу в полной мере выполнять свою контрольную функцию.

Так или иначе, добиться решения свойственных российскому институту парламентского контроля проблем невозможно, ограничившись лишь рамками данного института. Для построения в России демократического правового государства, для создания сильного и независимого парламента необходимо комплексно реформировать всю систему распределения полномочий между высшими органами власти. Все эти решения требуют колоссальной политической воли. Но реализовав их, Россия сможет построить здоровое гражданское общество и процветающее государство.

¹ См., например: *Савченко М. С., Жирова Е. Н.* Парламентский контроль : понятие и назначение // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубан. гос. аграр. ун-та. 2016. № 3. С. 56.

² См.: *Кононенко Д. Х.* Осуществление парламентом контроля в государствах с республиканской формой правления // Юрид. наука. 2016. № 3. С. 63.

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского : постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 19 (ч. II). Ст. 1923.

⁴ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области : постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5877.

⁵ См.: *Храмушин В. В.* Конституционно-правовые проблемы регулирования парламентского контроля в России // Вестник Сургут. гос. ун-та. 2019. № 4. С. 51.

⁶ См.: *Сущенко П. В.* Некоторые вопросы конституционно-правовой регламентации парламентского контроля // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2019. № 2. С. 64.

⁷ По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П // Вестник Конституц. Суда РФ. 2013. № 3.

⁸ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30.12.2008, 05.02.2014, 21.07.2014) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; 2009. 21 янв. ; 2014. 7 февр. ; 2014. 22 июля.

⁹ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 № 1-3 // Вестник Конституц. Суда РФ. 2020. № 2.

Воронежский государственный университет

Головай Н. В., студент

E-mail: golovay99@mail.ru

Тел.: 8-900-931-58-19

Voronezh State University

Golovay N. V., Student

E-mail: golovay99@mail.ru

Tel.: 8-900-931-58-19

В. С. Загора

Воронежский государственный университет

РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

В данной статье анализируется степень влияния Европейской хартии местного самоуправления как международно-правового источника российского права на развитие конституционной концепции местного самоуправления в России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления, поправка к Конституции Российской Федерации, единая система публичной власти в Российской Федерации, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

THE ROLE OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF RUSSIAN LAW

This article analyzes the degree of influence of the European Charter of Local Self-Government as an international legal source of Russian law on the development of the constitutional concept of local self-government in Russia.

Key words: local self-government, the European Charter of Local Self-Government, amendment to the Constitution of the Russian Federation, unified system of public authority in the Russian Federation, interaction of state authorities and local self-government bodies.

Поступила в редакцию 1 марта 2021 г.

Местное самоуправление является одной из форм осуществления народом своей власти, а также основой конституционного строя Российской Федерации¹. Для понимания сущности местного самоуправления автор данной статьи предлагает обратиться к нормативному определению данного понятия. В соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) сущность местного самоуправления проявляется в самостоятельном и под свою ответственность решении населением непосредственно

и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Фундаментальные правовые основы российской системы местного самоуправления, как нам известно, закреплены в Конституции Российской Федерации, а именно в главе 8 «Местное самоуправление», которая включает в себя четыре статьи, определяющие основы функционирования органов местного самоуправления и их место в единой системе публичной власти Российской Федерации. Также общие положения Конституции Российской Федерации более подробно детализированы и закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ, который в соответствии с Конституцией Российской Федерации уста-

© Загора В. С., 2021

навливают общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, определяет государственные гарантии его осуществления². Конституция РФ и Федеральный закон № 131-ФЗ, несомненно, являются первостепенными и главными правовыми источниками организации и деятельности органов местного самоуправления, но данные нормативные правовые акты не являются исчерпывающими для этой сферы. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В связи с этим необходимо обратить должное внимание на такой важный международный правовой источник отечественного муниципального права, как Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия), которая была принята в 1985 г. Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы в г. Страсбурге. Как известно, Россия является членом Совета Европы, важным условием для ее вступления в международную организацию являлась ратификация Европейской хартии местного самоуправления и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в полное соответствие с ее правовыми нормами. Российская Федерация приняла данные условия и ратифицировала Хартию Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

«Разумеется, нельзя полагать, что именно факт подписания Хартии акцентировал внимание на возможности и необходимости использовать зарубежный опыт для развития институтов местного самоуправления в России; скорее, можно говорить о том, что подписание Хартии обозначило собой новый, более четко ориентированный этап изучения и применения этого опыта»³. В подтверждение данной мысли автор предлагает акцен-

тировать внимание на том, что Конституция Российской Федерации была принята раньше Хартии, но несмотря на данный факт, она вобрала в себя те необходимые основополагающие правовые нормы, которые содержит в себе этот авторитетный международный правовой акт. В первую очередь, согласно ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления, принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства. В этом плане Конституция Российской Федерации содержит важное отличие от некоторых конституций зарубежных стран, поскольку предусматривает в своей структуре целую главу, посвященную основным аспектам функционирования местного самоуправления. Кроме того, правовые нормы, регламентирующую те или иные стороны деятельности местного самоуправления, можно встретить и в других главах Основного закона России. Например, согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации, расположенной в главе 1, закрепляющей основы конституционного строя, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Также местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Европейская хартия местного самоуправления является одним из самых важных международных правовых источников регулирования местного самоуправления в России, а также гарантом демократического строя государства, непрерывного и продуктивного функционирования местного самоуправления и его органов в РФ.

Реформа, проведенная в начале 2020 г., в результате которой был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной вла-

сти», затронула многие положения Конституции РФ, регламентирующие местное самоуправление. Были изменены ст. 131, 132 и 133 Конституции РФ, только ст. 130 осталась неизменной.

Для полного осмысления данного вопроса необходимо провести сравнительную характеристику главы 8 Основного закона РФ и некоторых положений Хартии. Хартия в ст. 3 устанавливает, что местное самоуправление должно иметь право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя под свою ответственность и в интересах населения, также данное право должно осуществляться собраниями или советами, которые должны состоять из членов, избранных путем тайного голосования. Некоторые положения данной нормы отмечают возможность обращения граждан, используя прямые формы участия, при условии, что это допускается законом. В Конституции РФ не закреплено понятия местного самоуправления, данное понятие с содержательной точки зрения раскрывается в ч. 2 ст. 1 ФЗ № 131-ФЗ.

Конституция РФ в ч. 2 ст. 130 закрепляет право граждан на участие в местном самоуправлении. Также ч. 1 ст. 131 предусматривает определение структуры органов местного самоуправления населением самостоятельно в соответствии с принципами федерального закона. В данной статье также отмечается самостоятельность местного самоуправления.

Центральным изменением, вызвавшим большую дискуссию среди ученых-юристов, является ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, которая включает органы местного самоуправления и органы государственной власти в единую систему публичной власти в РФ. Цель отнесения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти – осуществление взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. «Публичная власть и органы публичной

власти – это разные понятия. Когда мы говорим о публичной власти в нашей стране, то прежде всего подчеркиваем, что она принадлежит народу (ст. 3 Конституции РФ). Народ реализует свою публичную власть на разных территориальных уровнях: федеральном, региональном и местном, в разных организационных формах – непосредственно либо через органы государственной власти и органы местного самоуправления»⁴. Исходя из вышесказанного, публичная власть в России включает в себя не только государственную, но и муниципальную власть. Данную мысль неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ в своих правовых позициях⁵. «В своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления»⁶. Заключение Конституционного Суда РФ обосновывает вхождение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти тем, что данное нововведение необходимо для защиты прав и свобод граждан, а также для развития российской государственности в целом.

Законодатель предлагает свое видение понятия «единая система публичной власти», которое отражено в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Согласно ч. 1 ст. 2 данного закона под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организаци-

онно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Исходя из понятия, закрепленного законодателем, целесообразно сделать вывод о том, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти. О том, насколько данное нововведение является обоснованным и необходимым для совершенствования правоприменительной практики, в настоящее время идут дискуссии ученых-юристов.

В период очередных изменений законодательства «важно не потерять суть местного самоуправления как самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения в своих интересах. Конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления привели на деле не только к отделению местного самоуправления от государства, но, к сожалению, и к отделению государства от самоуправления»⁷.

Подводя итоги настоящего исследования, хотелось бы еще раз акцентировать внимание на том, что Европейская хартия как международный источник муниципального права играет важную роль в формировании правовой основы местного самоуправления в современной России. Также Европейская хартия местного самоуправления выступает в качестве важного критерия, на соответствие которому можно оценивать степень практической реализации конституционных прав местного самоуправления и его органов. Кроме того, данный международный документ способствует полноценной реализации и охране такого немаловажного признака местного самоуправления, как самостоятельность. В связи с появлением нового конституционного термина в Основном законе России «единая публичная власть» перед государством возникает проблема, связанная с обеспечением правомерного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти при реализации данными органами возложенных на них публичных полномочий. Ведь данное взаимодействие не должно нарушать конституционный принцип самостоятельности в решении вопросов местного значения органами местного самоуправления.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2021. № 1 (ч. I). Ст. 3.

³ Бухвальд Е. М. Европейская хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России // Вестник Ин-та экономики РАН. 2014. № 2. С. 97–109.

⁴ Бялкина Т. М. О новой концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления // Конституционализм и государственное устройство. 2020. № 3. С. 29.

⁵ См.: Лунгу Е. В. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в совершенствовании конституционных правоотношений // Гос. власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 11.

⁶ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии

Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ : заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Мухлынина М. М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 30–33.

Воронежский государственный университет

Закора В. С., студент

E-mail: zakora01@bk.ru

Тел.: 8-915-528-83-10

Voronezh State University

Zakora V. S., Student

E-mail: zakora01@bk.ru

Tel.: 8-915-528-83-10

А. С. Маренков

Государственный социально-гуманитарный университет
(г. Коломна, Московская область)

ТРЕБОВАНИЯ НЕИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА В ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ: СУЩНОСТНЫЕ ПОДХОДЫ В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ПРАВЕ

В статье рассматриваются требования неимущественного характера, являющиеся предметом принудительного исполнения. Исследуются законодательные и теоретические подходы к определению сущности указанных требований и их состава в отечественной и зарубежных правовых системах.

Ключевые слова: исполнительное производство, требования неимущественного характера, право на исполнение судебных актов.

NON-PROPERTY CLAIMS IN ENFORCEMENT PROCEEDINGS: ESSENTIAL APPROACHES IN RUSSIAN AND FOREIGN LAW

The article deals with non-property requirements that are the subject of compulsory enforcement. The article examines the legislative and theoretical approaches to determining the nature of these requirements, their composition in the Russian and foreign legal systems.

Key words: Enforcement proceedings, the requirements of moral character, the right to the execution of judicial acts.

Поступила в редакцию 17 февраля 2021 г.

Конституцией РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Исполнение судебного решения, по мнению Конституционного Суда РФ, является неотъемлемым элементом права на судебную защиту¹. Таким образом, вопросы исполнительного производства имеют не только процессуальное, но и конституционно-правовое значение.

Система современного исполнительного производства как специфической области юридических знаний предусматривает в самом широком смысле две категории требований, на исполнение которых и направлены действия судебных приставов-исполнителей: имущественные и неимущественные.

Это следует из структуры построения основного нормативного акта, регулирующего принудительное исполнение юрисдикционных актов – Федерального закона «Об исполнительном производстве»² (далее также – Федеральный Закон № 229-ФЗ). Подобное – отдельное закрепление процедур принудительной реализации взысканий неимущественного характера – свидетельствует о том, что законодатель, отмечая их особую природу, устанавливает самостоятельные правила исполнения таких притязаний для наиболее оптимального и эффективного достижения целей исполнительного производства. Однако следует отметить, что в целом закон ориентирован именно на имущественные санкции к должнику, поскольку он содержит лишь одну (и притом, достаточно краткую) главу об ис-

© Маренков А. С., 2021

полнении требований неимущественного характера. Не добавляет оптимизма и практика реализации требований неимущественного характера, которая каждый год показывает не самые высокие результаты. В 2019 г. только 40 % находящихся в ФССП России исполнительных производств по требованиям неимущественного характера было завершено фактическим исполнением³ (в 2018 г. эта цифра составила 42 %⁴). Неоконченных исполнительных производств – 51 % (в 2007 г. – 34 %, в 2012 г. – 43 %).

Низкий уровень исполнимости таких требований делает более актуальным вопрос о совершенствовании правового регулирования их принудительного исполнения. Для этого прежде всего необходимо понять, что собой представляют требования неимущественного характера.

Несмотря на то, что требования неимущественного характера уступают по своей популярности требованиям имущественным, именно с ними обыденное и профессиональное правосознание связывает возмездие за нарушенное или оспоренное право и восстановление справедливости, ведь виновник не просто своими деньгами (пусть и «кровно заработанными») возмещает или компенсирует причиненный вред, но и активно участвует в таком возмещении, т. е., проще говоря, «искупает вину своими руками».

Федеральный закон № 229-ФЗ не дает определения понятия «требования неимущественного характера», более того, не приводит перечня данных требований. Их примерный состав можно выявить из названий статей, содержащихся в главе 13. Название ст. 105, регулирующей общие условия исполнения этих требований, указывает лишь на то, что должник обязан совершить определенные действия или воздержаться от их совершения, а текст указанной нормы уже говорит о правилах исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе. Такая расплывчатая и расширяющаяся фор-

мулировка не способствует уяснению существа требований неимущественного характера, поскольку не позволяет четко определить предмет регулирования данной главы⁵, а следовательно – специфику исполнения данных требований.

В целом, законодательством воспринята идея, согласно которой под требованиями неимущественного характера понимаются такие требования, исполняя которые, должник должен совершить какое-либо действие либо воздержаться от его совершения (это следует из названия ст. 105 ФЗ № 229-ФЗ, открывающей главу 13). Несовершенство данной характеристики обусловлено тем, что она не учитывает того, что и совершение действий может быть имущественным.

В этом смысле более прогрессивным является гражданское процессуальное законодательство: ст. 206 ГПК РФ⁶ посвящена решению суда, содержащему требования о совершении ответчиком (должником) определенных действий, не связанных с передачей имущества или денежных сумм. И хотя в статье данные действия не названы неимущественными, представляется, что такая характеристика гораздо точнее отражает суть требований неимущественного характера. Такой подход поддерживается и в учебной, и в научной литературе⁷.

Исходя из вышесказанного, требования, содержащиеся в исполнительных документах, могут быть разделены на две группы:

1) связанные с передачей взыскателю денежных средств и иного имущества (к которому также относятся имущественные права и обязанности);

2) не связанные с передачей денежных средств и иного имущества (включая действия по выполнению имущественной обязанности, не имеющей целью передачу ове- щественного предмета).

Методологическая сложность конкретизации понятия «требования неимущественного характера» связана с несколькими при-

чинами. Этимологический анализ слова «неимущественный» позволяет дать наиболее общее его понятие – не связанный с имуществом, противоположный имущественному. Однако законодательство не содержит легальной и сколько-нибудь определенной дефиниции понятия «имущество». В широком смысле гражданское законодательство под имуществом понимает вещи, имущественные права и обязанности⁸. Исходя из этого, понуждение к передаче данных объектов является имущественным требованием, несмотря на то, что оно по конструкции своей представляет требование о совершении определенного действия.

В. П. Кудрявцева в разрешении данной проблемы предлагает новую классификацию требований, подлежащих принудительному исполнению. Они должны делиться на денежные и неденежные. Последняя группа основана на совершении действий, не заключающихся в передаче имущества, а именно по принятию имущества или неимущественному исполнению⁹. Таким образом, критерием деления двух крупных категорий требований будет механизм исполнения денежных требований. Он будет не применим к исполнению всех других требований, порядок исполнения которых должен быть разработан на законодательном уровне. Следует отметить, что такая классификация присутствует и в зарубежных странах, о чем будет сказано ниже.

Итак, в целом можно сказать, что сущность исполнения требований неимущественного характера заключается в таких добровольных действиях должника или совершении таких исполнительных действий (в случае запуска исполнительного производства), которые не влекут обращения взыскания на имущество должника и строятся по определенному, индивидуальному для каждого требования алгоритму.

В законодательстве иностранных государств также не наблюдается четкого разделения требований на имущественные и не-

имущественные. В частности, европейские системы принудительного исполнения в большей степени ориентированы именно на обращение взыскания на имущество должника. Повышенное внимание к частной собственности и ее ценность в демократических европейских странах обуславливают большую эффективность как раз имущественных санкций к должникам, нередко и неимущественные по своей сути предписания могут заменяться или обеспечиваться денежными взысканиями.

Норм об исполнении требований неимущественного характера в зарубежных законодательных актах достаточно мало (как правило, они включены в гражданские процессуальные кодексы), довольно немного и научных разработок, посвященных рассматриваемому вопросу. Объясняется это, по всей видимости, низким процентом неимущественных требований среди всех выносимых на принудительное исполнение требований, что отмечается рядом исследователей¹⁰.

Кроме того, в зарубежных доктринах исполнительного производства исполнение обязательств в натуре, пусть даже и непосредственно связанное с передачей имущества, также относится к неимущественным (вероятно, логика построения такой модели основана на том, что преобладающим будет само действие или воздержание от действия должника, а не материальные объекты, которые используются при исполнении): так, например, президент Международного союза судебных исполнителей Франсуаза Андриё называет среди неимущественных требований обязательство отдать или вернуть что-либо (с возможностью изъятия имущества, являющегося предметом исполнения¹¹). Анализ зарубежных законодательств о гражданском судопроизводстве и исполнительном производстве показывает, что преобладающей является классификация рассматриваемых требований на денежные и неденежные.

В частности, такое деление воспринято Белоруссией¹², Молдовой¹³, Южной Австрали-

ей¹⁴. Законодательства указанных государств в отдельную группу выносят требования, по которым должник обязан выплатить определенную денежную сумму, а во вторую группу – все остальные требования, где такая обязанность не предусмотрена. Следовательно, совершение определенных действий или воздержание от их совершения в данных странах тоже может носить имущественный характер, однако здесь прежде всего важно то, что на должника возложена обязанность активных или пассивных действий, и то, что эта обязанность не носит денежный характер.

По-разному воспринимаются требования неимущественного характера и в других странах. В одних специфика обусловлена особенностями исполнительного производства, которое или замыкается только на исполнении судебных решений (как, в частности, в Армении¹⁵), или, напротив, понимается более широко (например, в Азербайджане исполнению (причем, по механизму исполнения требований неимущественного характера) подлежат также охранные ордера местных органов исполнительной власти и судов о бытовом насилии¹⁶, в Германии – административные акты также сами по себе являются исполнительными документами¹⁷); в других же – тем фактом, присутствует ли вообще деление требований в законодательстве (в Германии, где такого разграничения нет, выделяется лишь группа требований, по которым должник обязан совершить или воздержаться от совершения определенных требований¹⁸; аналогичная картина и в США¹⁹).

Другая группа государств, хотя и не содержит в своих законодательных актах разграничения требований на имущественные и неимущественные, тем не менее в научных исследованиях учеными и практиками приводятся примерные перечни требований, которые можно отнести к неимущественным (например, в Эстонии неимущественными являются требования о совершении волеизъявления, затребование движимого иму-

щества и др.²⁰; в Финляндии – удаление онлайн-сообщений, так называемое «ложное исполнение»²¹; во Вьетнаме – принудительная передача несовершеннолетних воспитателям, принудительная передача или возвращение домов и др.)²².

Таким образом, в зарубежной правовой мысли наметилось два схожих между собой подхода к правовой сущности требований неимущественного характера:

1) требования, по которым должник обязан совершить определенные действия или воздержаться от совершения определенных действий. Нередко к таким действиям может относиться и передача имущества;

2) исключительно неденежные требования. Должник по ним не отвечает только денежными средствами, однако в качестве поощрения к исполнению возможно обращение взыскания на его имущество, в том числе денежные средства.

Оба подхода разделяют все требования не столько на имущественные и неимущественные, сколько на денежные и неденежные, причем в основе классификации лежит характер действия должника. Если в случае с денежными требованиями должник фактически ничего не делает – с его доступных банковских счетов списываются денежные средства, – то во втором случае должник обязан совершить какие-либо действия или же воздержаться от них, т. е. от него требуется (хотя бы минимальное) участие в исполнении.

В рассмотренных нами примерах нет четкого разделения рассматриваемых требований, а алгоритмы исполнения отдельных неимущественных (неденежных) требований рассмотрены довольно скупо и в недостаточном объеме. Связано это, как мы уже отметили, с большей распространенностью имущественных взысканий, а также с повышенным вниманием как законодательств, так и научных исследований зарубежных стран к денежным санкциям, к обращению взыскания на имущество должника.

¹ См.: По делу о проверке конституционности части 1 статьи 21, части 2 статьи 22 и части 4 статьи 46 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с жалобой гражданина М. Л. Ростовцева : постановление Конституционного Суда РФ от 10 марта 2016 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 12. Ст. 1707.

² Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849 ; 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5048.

³ См.: Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов за 2019 г. // Официальный сайт ФССП России. URL: https://fssp.gov.ru/files/fssp/db/files/02020/vso_2019_2020130175.zip

⁴ Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов за 2018 г. // Официальный сайт ФССП России. URL: <https://fssprus.ru/statistics>

⁵ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» / под ред. В. В. Яркова. М., 2009. С. 535.

⁶ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 08.12.2020, с изм. от 12.01.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532 ; 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8073.

⁷ См.: Исполнительное производство : учебник для вузов / М. Л. Гальперин. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 401 ; Исполнительное производство : учебник / под общ. ред. проф. В. В. Яркова. М., 2020. С. 487 ; Соловьёва Т. В. Разумный срок исполнения документов неимущественного характера // Порядок исполнения требований неимущественного характера, содержащихся в исполнительных документах : проблемные вопросы и пути их решения : сб. материалов 7-й Междунар. науч.-практ. конф., 9–11 июня 2016 г., г. Уфа, Республика Башкортостан / отв. ред. Д. В. Аристов, В. А. Гуреев. М., 2017. С. 253.

⁸ См.: Основные положения гражданского права : постатейный комментарий к статьям 1–16.1 Гражданского Кодекса Российской Федерации / А. В. Асосков [и др.] ; отв. ред. А. Г. Карапетов. М., 2020. С. 65–66.

⁹ См. подробнее: Кургянцева В. П. Исполнение требований неимущественного характера. М., 2015. С. 25–30.

¹⁰ См.: Авгеев А. Д. Принудительная реализация требований неимущественного характера. Правовые механизмы мотивации должника к добровольному исполнению // Порядок исполнения требований неимущественного характера, содержащихся в исполнительных документах : проблемные вопросы и пути их решения = The Order of Enforcement of Non-Property Demands Contained in Enforcement Documents: Problematic Issues and Ways of Their Solution : сб. материалов 7-й Междунар. науч.-практ. конф., 9–11 июня 2016 г., г. Уфа, Республика Башкортостан / отв. ред. Д. В. Аристов, В. А. Гуреев. М., 2017. С. 51 ; Зунг Ле Хи Ким. Применение на практике положений закона об исполнении решений неимущественного характера во Вьетнаме : трудности и решения // Там же. С. 107.

¹¹ См.: Андрий Ф. Принудительное исполнение исполнительных документов о требованиях неимущественного характера // Там же. С. 34.

¹² См.: Об исполнительном производстве : закон Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 439-З (с изм. от 06.01.2021 № 90-З) // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11600439>

¹³ См.: Codul CIVIL al republicii Moldova COD Nr. 1107 din 06-06-2002. Art. 913 // Publicat: 22-06-2002 în Monitorul Oficial Nr. 82-86. Art. 661 ; Republicat în Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.03.2019. Art. 132 (Englishtext). URL: <https://animus.md/en/annotations/913/>

¹⁴ См.: Enforcement of Judgments Act 1991 of South Australia // Attorney-General: Gazette 14.12.1993. P. 2965. URL: <https://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/ENFORCEMENT%20OF%20JUDGMENTS%20ACT%201991.aspx>

¹⁵ О принудительном исполнении судебных актов : закон Республики Армения от 5 мая 1998 г. № ЗР-221 // СДЗ РА. 1998. Т. 2. Ст. 538.

¹⁶ См.: Ализаде З. М. оглы. Вопросы исполнения исполнительных документов о требованиях неимущественного характера в законодательстве Азербайджанской Республики // Порядок исполнения требований неимущественного характера, содержащихся в исполнительных документах : проблемные вопросы и пути их решения = The Order of Enforcement of Non-Property Demands Contained in Enforcement Documents : Problematic Issues and Ways of Their Solution : сб. материалов 7-й Междунар. науч.-практ. конф., 9–11 июня 2016 г., г. Уфа, Республика Башкортостан / отв. ред. Д. В. Аристов, В. А. Гуреев. М., 2017. С. 62.

¹⁷ См.: Пугелька Й. Средства принуждения в исполнительном производстве (на примере административного права Германии) // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 2. С. 32.

¹⁸ См.: Гитманн В. Принудительное исполнение с целью принуждения должника к совершению действий – законодательное регулирование в Германии // Там же. С. 79.

¹⁹ См.: Federal Rules of Civil Procedure (2021 Edition). URL: <https://www.federalrulesofcivilprocedure.org/frcp/>

²⁰ См.: Täitemenetluse seadustik [Кодекс исполнительного производства Эстонской Республики] (объявлен постановлением Президента Республики от 9 мая 2005 г.) // RT I. 2005. 27. 198.

²¹ См.: Тоукола Ю. Принудительное исполнение судебных актов неденежного характера в Финляндии // Порядок исполнения требований неимущественного характера, содержащихся в исполнительных документах : проблемные вопросы и пути их решения = The Order of Enforcement of Non-Property Demands Contained in Enforcement Documents : Problematic Issues and Ways of Their Solution : сб. материалов 7-й Междунар. науч.-практ. конф., 9–11 июня 2016 г., г. Уфа, Республика Башкортостан / отв. ред. Д. В. Аристов, В. А. Гуреев. М., 2017. С. 161.

²² См.: Зунглетхи Ким. Указ. соч. С. 107.

Государственный
социально-гуманитарный университет

Маренков А. С., студент

E-mail: iskanders-m@yandex.ru
Тел.: 8-917-326-40-16

State Social
and Humanitarian University

Marenkov A. S., Student

E-mail: iskanders-m@yandex.ru
Tel.: 8-917-326-40-16

И. Е. Мищенко

Воронежский государственный университет

**ПРОБЛЕМЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН
В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)**

В статье исследуются актуальные проблемы и статистические данные обзора о работе с обращениями граждан. Анализируются изменяющиеся способы подачи обращений и их востребованность в рамках сложившейся эпидемиологической ситуации на территории Российской Федерации в 2020 г. Рассматриваются различия в формировании обзоров на региональном и местном уровне.

К л ю ч е в ы е с л о в а: работа с обращениями в органах власти, взаимодействие органов власти и общества, качество ответов на обращения, информационные обзоры о работе с обращениями.

**PROBLEMS OF WORKING WITH CITIZENS' APPEALS
IN PUBLIC AUTHORITIES OF A CONSTITUENT ENTITY
OF THE RUSSIAN FEDERATION
(ON THE EXAMPLE OF THE VORONEZH REGION)**

The article examines topical issues of development of the traditional constitutional institution of citizens' appeals within the framework of «electronic democracy». The article analyzes new ways of citizens' appeals that arise on the Internet at the present stage of the Russian Federation.

Key words: working with appeals in government bodies, interaction between government bodies and society, the quality of responses to appeals, information reviews about working with appeals.

Поступила в редакцию 10 февраля 2021 г.

Право граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления гарантируется ст. 33 Конституции Российской Федерации¹ и является важнейшей демократической основой и необходимой формой взаимодействия общества и власти, а порядок его реализации предусмотрен федеральным законом от

2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»² (далее – Закон № 59-ФЗ). Работа с обращениями граждан, поступившими в органы публичной власти, является одним из обязательных направлений деятельности государственных и муниципальных органов, потому что это наиболее реальная и востребованная форма взаимодействия власти с населением³. В результате политики информационной от-

© Мищенко И. Е., 2021

крытости деятельности органов власти и развития тенденций цифровизации и электронизации деятельности органов власти в последние годы опубликовано значительное количество обзоров по работе с обращениями граждан как на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, так и на местном уровне.

Между тем в работе с обращениями граждан существует ряд проблем, например, слабо развит вопрос качества такой работы. Так, Закон № 59-ФЗ предусматривает обязанность за государственным органом, органом местного самоуправления при поступлении обращения дать «письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов» (п. 4 ч. 1 ст. 10). При этом в вышеуказанном нормативном правовом акте не закреплены принципиальные требования к содержанию «ответа по существу» на вопросы и проблемы, поставленные в обращении. В итоге вместо запрашиваемой информации, решения проблемы гражданина или разъяснения реальной ситуации гражданин часто получает ссылки на нормы законодательства, которые, возможно, ему известны и не являются решением указанной проблемы. Например, по результатам проверки эффективности работы с обращениями граждан Министерства здравоохранения на 2016 г., только 19 % ответов на обращения содержали конкретные решения и рекомендации по устранению проблемы гражданина, а 76 % содержали разъяснения нормативно-правового регулирования⁴.

Кроме того, изучая и оценивая качество работы органов власти с обращениями граждан, необходимо рассмотреть обзоры по работе с обращениями граждан, содержащиеся на их официальных сайтах. Данные периодические обзоры содержат статистические данные по временным промежуткам и тематике обращений, а также результаты их рассмотрения, выражающиеся в качественно-количественном анализе. Конечно, вы-

шеуказанные обзоры государственных органов и органов местного самоуправления отличаются друг от друга по объему, полноте информации, а также форме выражения, что вполне объяснимо и связано с отсутствием единых требований к их содержанию. Так, группа ученых предлагает обращать внимание в вышеуказанных обзорах на показатели повторных обращений, которые означают неудовлетворенность граждан ответными действиями власти. Следовательно, рост доли таких обращений, безусловно, свидетельствует о снижении качества взаимодействия граждан и власти⁵. С данной точкой зрения невозможно не согласиться, однако необходимо учитывать, что не каждый гражданин будет направлять повторное обращение, поэтому данный показатель нельзя рассматривать как единственный и однозначно достоверный.

Вместе с тем сильный отпечаток на работу с обращениями граждан в 2020 г. наложила сложившаяся эпидемиологическая ситуация на территории Российской Федерации в целом и отдельных субъектах Российской Федерации в частности. Например, был прекращен личный прием граждан, при этом возросло количество обращений, поданных с помощью электронного документа по электронной почте или ставших популярными «электронных приемных».

Например, согласно Отчету о работе с обращениями граждан в администрации городского округа город Воронеж в 2020 г.⁶ большая часть обращений (62,9 %) поступила в администрацию городского округа город Воронеж с использованием сервиса «Электронная приемная», находящегося на официальном сайте администрации. Важно отметить, что в условиях сложной эпидемиологической обстановки вышеуказанный способ направления обращений является наиболее удобным и оперативным для заявителя, а также позволяет пользователю отслеживать статус обращения, уже находящегося в работе. Од-

нако количество повторных обращений, поступивших в администрацию, не отображено.

Если рассматривать уровень субъекта Российской Федерации, то Информационно-статистический обзор о работе с обращениями граждан в правительстве Воронежской области и общественных приемных губернатора Воронежской области в 2020 г.⁷ содержит в себе более подробную информацию в более наглядной и разнообразной форме выражения. Необходимо отметить, что в данном случае обзор содержит информацию о повторных обращениях: в отчетном периоде (за 2020 г.) процент повторных обращений от общего количества (21 931 обращение граждан), поступивших в правительство Воронежской области, составлял 10,9 %. При этом согласно сравнительной таблице, указанной в Обзоре, количество повторных обращений в 2020 г. выросло по сравнению с 2018 г. с 4,3 до 10,9 %.

Между тем в IV квартале 2019 г. Воронежская область заняла третье место по Центральному федеральному округу в рейтинге эффективности работы с обращениями граждан⁸. Однако Борис Прокопенко, являющийся руководителем управления по работе с обращениями граждан правительства Воронежской области, отметил, что важнейшей задачей при работе с обращениями заявителей остается повышение качества рассмотрения обращений.

Кроме того, о повышенном интересе к эпидемиологической ситуации со стороны общества указывает также Обзор об обращениях граждан, поступивших в Правительство Российской Федерации в ноябре 2020 г.⁹ В данном обзоре содержится информация о том, что обеспечение эпидемиологической безопасности и благополучия занимает первое место по количеству поступившей корреспонденции в целом (15 918 обращений, в том числе 14 530 – в форме электронного документа).

Таким образом, изучение обзоров по работе с обращениями граждан на различных уровнях власти позволяет оценивать качество взаимодействия граждан и власти в регионах, а также его динамику на основе сравнительного анализа временных промежутков, например, в течении нескольких лет или нескольких кварталов одного года. Выделенные проблемы обуславливаются рядом причин и вызывают неудовлетворенность данным институтом и самим процессом как со стороны граждан, так и со стороны служащих, работающих с обращениями граждан. Однако при этом необходимо отметить роль обзоров по работе с обращениями граждан, которая выражается в отображении важнейших тем, беспокоящих общество. Таким образом, проанализировав указанные обзоры, можно выделить проблемные зоны и искать пути их решения.

⁷ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. С. 2060.

⁹ См.: Звонарева А. Ю. К вопросу организации работы с обращениями граждан // Академическая мысль. 2020. № 2. С. 117.

⁴ См.: Оценка эффективности механизмов реагирования на обращения граждан и общественных объединений в Министерстве здравоохранения РФ : отчет Общественного совета при Министерстве здравоохранения РФ. URL: <https://static0.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches>

⁵ См.: Коротков П. А. [и др.]. Актуальность количественной оценки качества прямого взаимодействия граждан и власти // Знание. Понимание. Умение. 2017. № 4. С. 199.

⁶ См.: Отчет о работе с обращениями граждан в администрации городского округа город Воронеж в 2020 году. URL: <https://voronezh-city.ru/documents/obyavleniya/2021/January/15/Otchet2020.docx>

⁷ См.: Информационно-статистический обзор о работе с обращениями граждан в правительстве Воронежской области и общественных приемных губернатора Воронежской области в 2020 году. URL: <https://www.govvrn.ru/documents/34650/6732704>

⁸ См.: Воронежская область вошла в пятерку лучших регионов по работе с обращениями граждан. URL: <https://riavrn.ru/news/voronezhskaya-oblast-voshla-v-pyaterku-luchshikh-regionov-po-rabote-s-obrashcheniyami-grazhdan/>

⁹ См.: Обзор об обращениях граждан, поступивших в Правительство Российской Федерации в ноябре 2020 года. URL: <http://services.government.ru/overviews/41033/>

Воронежский государственный университет

Мищенко И. Е., студент

E-mail: htcinna@hotmail.com

Тел.: 8-920-417-39-67

Voronezh State University

Mishchenko I. E., Student

E-mail: htcinna@hotmail.com

Tel.: 8-920-417-39-67

В. В. Одинцова

Воронежский государственный университет

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД ВОРОНЕЖ: СТАТИСТИКА И АНАЛИЗ ПРАКТИЧЕСКОГО ОПЫТА

В статье рассмотрены особенности правового регулирования и процесс проведения публичных слушаний на примере городского округа город Воронеж: проведен анализ нормативно-правовых актов, научной литературы, правоприменительной практики органов местного самоуправления. Определены основные проблемы и направления совершенствования процедуры проведения публичных слушаний на территории городского округа город Воронеж.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичные слушания, реформа местного самоуправления, народовластие, порядок и организация проведения публичных слушаний, градостроительство.

PUBLIC HEARINGS ON THE TERRITORY OF THE CITY DISTRICT VORONEZH CITY: STATISTICS AND THEIR THINKING PRACTICAL EXPERIENCE

The article examines the features of legal regulation and the process of holding public hearings on the example of the urban district of the city of Voronezh: an analysis of regulatory legal acts, scientific literature, law enforcement practice of local governments is carried out. The main problems and directions of improving the procedure for holding public hearings in the territory of the urban district, the city of Voronezh, have been identified.

Key words: local self-government, public hearings, local self-government reform, people's power, procedure and organization of public hearings, urban planning.

Поступила в редакцию 25 февраля 2021 г.

В настоящее время происходит динамичное становление и развитие основных институтов гражданского общества в современной России, что подтверждается созданием и налаживанием механизмов взаимодействия между гражданами, обществом и государством, поскольку одним из важнейших показателей развитости демократического государства является активное участие граждан в осуществлении государственной и муниципальной власти. Для реализации данного

права гражданам предоставлены и обеспечены законодательством широкие возможности в форме непосредственной демократии, что гарантирует воплощение в реальность одной из главных задач муниципальной реформы – упрочнения доверия и приближения населения к власти.

Публичные слушания – это тот институт, который является относительно новым для российского государства как форма участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Данное право, прежде всего, предписано Конституцией Россий-

© Одинцова В. В., 2021

ской Федерации, а также отражается в ряде законодательных актов РФ. Также оно предусмотрено Земельным, Бюджетным и Градостроительным кодексами.

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 февраля 2004 г. № 190-ФЗ¹, публичные слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Кроме того, закон предписывает проведение общественных обсуждений, которые организуются заказчиком для оценки воздействия на окружающую среду. Эти обсуждения могут осуществляться в различных формах, одной из которых являются публичные слушания.

Следует отметить, что публичные слушания занимают важное место среди институтов непосредственной демократии, применяемых в сфере местного самоуправления. Так, на местном уровне непосредственная демократия реализуется на местном референдуме, муниципальных выборах, сходах, конференциях и собраниях граждан, через опросы граждан и их обращения в органы местного самоуправления и т. п. Публичные слушания являются востребованной и популярной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Согласно п. 1 ст. 28 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², публичные слушания проводятся по необходимому для граждан вопросам – для обсуждения проекта устава муниципального образования, проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, проектов планов и программ развития муниципального образования, вопросов о преобразовании муниципального образования. Как показывает практика, на местном уровне положения о публичных слушаниях закрепляются либо в уставах муниципальных образований, либо в самостоятельных муниципальных правовых актах.

Применительно к вышеупомянутому стоит подчеркнуть, что обширная правоприменительная практика в настоящее время ставит перед теоретиками множество проблем, которые, в свою очередь, требуют глубокого анализа и соответствующей разработки рекомендаций, направленных на непосредственное их решение и совершенствование правовых и процедурных аспектов организации публичных слушаний.

Согласно справедливому замечанию Л. Д. Козыревой, публичные слушания занимают особое место среди форм гражданского участия в решении проблем муниципального образования. Данные слушания представляют собой заранее подготовленное собрание заинтересованных граждан, властных структур, представителей СМИ с целью обсуждения значимых социально-экономических проблем муниципальной действительности.

Таким образом, публичные слушания – форма делиберативной демократии, демократии обсуждения. Л. Д. Козырева предполагает, что демократический процесс необходимо рассматривать как процесс формирования общественного мнения и воли в ходе публичного, свободного, аргументированного обсуждения³.

Согласно ст. 13 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний или общественных обсуждений по вопросам градостроительной деятельности в городском округе город Воронеж⁴ публичные слушания открывает председатель рабочего органа, он также информирует о порядке проведения публичных слушаний, объявляет о вопросе, который был вынесен на публичные слушания. Кроме того, после выступления вышеуказанного председательствующего далее предоставляется слово выступающим. При этом одно выступление не может длиться дольше, чем 10 минут. В исключительных случаях по решению председательствующего время выступления может быть продлено, помимо чего председательствующий вправе в любой момент объявить

перерыв в публичных слушаниях с указанием времени перерыва.

Стоит отметить, что у выступающего наличествует право передачи последнему текста своего выступления. Выступающий может также передать и материалы с целью обоснования своих замечаний и предложений.

По окончании выступлений председательствующий подводит предварительный итог публичных слушаний. В ходе проведения слушаний все выступления протоколируются, к протоколу прилагаются письменные предложения и замечания заинтересованных лиц.

В период с 15 января 2020 г. по 10 февраля 2021 г. на территории городского округа город Воронеж состоялось 117 публичных слушаний. На обсуждение за данный период вынесены вопросы, связанные с градостроительством, а также с бюджетом городского округа.

Следует обратить внимание, что в период первого квартала 2020 г. проведено 31 публичное слушание, которое посетили 168 жителей городского округа города Воронеж и заинтересованных лиц. Наиболее посещаемое мероприятие состоялось 15 января 2020 г. по следующему основанию: «Постановление главы городского округа город Воронеж от 18 ноября 2019 г. № 170 «О проведении публичных слушаний по проекту внесения изменений в Генеральный план городского округа город Воронеж и проекту о внесении изменений в Правила землепользования и застройки городского округа город Воронеж»», на котором присутствовало 29 человек.

19 февраля 2020 г. и 4 марта 2020 г. проходили публичные слушания (4), в которых никто не пожелал принимать участие.

Во время второго квартала с апреля по май 2020 г. не проводилось ни одного публичного слушания.

В период третьего квартала 2020 г. проведено 28 публичных слушаний, в которых приняли участие 1009 жителей городского округа города Воронеж и заинтересованных лиц. Наиболее посещаемое публичное слу-

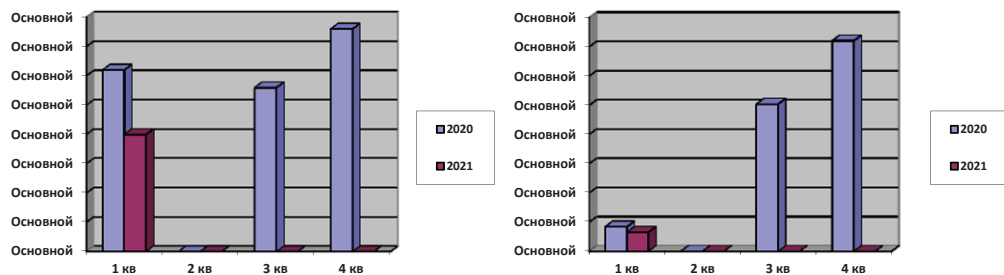
шание состоялось 31 августа 2020 г. по следующему основанию: «Постановление главы городского округа город Воронеж от 17.07.2020 № 70 «О проведении общественных обсуждений по проекту внесения изменений в Генеральный план городского округа город Воронеж и проекту о внесении изменений в Правила землепользования и застройки городского округа город Воронеж», на котором присутствовали 315 человек. Кроме того, 5, 6, 7 августа и 17, 30 сентября 2020 г. были проведены публичные слушания, на которых присутствовали по одному из жителей городского округа города Воронеж и иных заинтересованных лиц.

В период четвертого квартала 2020 г. на территории городского округа город Воронеж проводилось 38 публичных слушаний, в которых приняли участие 1442 жителей городского округа, заинтересованных лиц, а также представители юридических лиц. Наиболее посещаемое мероприятие состоялось 13 октября 2020 г. по следующему основанию: «Постановление главы городского округа город Воронеж от 18.08.2020 № 97 «О проведении общественных обсуждений по проекту Генерального плана городского округа город Воронеж на 2021–2041 годы», Постановление Главы городского округа город Воронеж от 07.10.2020 № 134 «О внесении изменений в постановление главы городского округа город Воронеж от 18.08.2020 № 97», в котором приняли участие 1105 физических и юридических лиц. Кроме того, 5, 7, 12 октября, 12, 18, 24 ноября, 7, 16, 25 декабря 2020 г. проходило 21 публичное слушание, в которых никто из жителей городского округа город Воронеж и заинтересованных лиц не принял участие.

Нельзя оставить без внимания период с 12 января 2021 по 10 февраля 2021 г. На территории городского округа город Воронеж состоялось 20 публичных слушаний, в которых приняли участие 131 человек в целях обсуждения вопросов, связанных с градостроительством на территории городского

округа. 18 января 2021 г. состоялось публичное слушание по следующему основанию: «Постановление главы городского округа город Воронеж от 22.12.2020 № 186 «О назначении общественных обсуждений по проекту решения о предоставлении Публичному акционерному обществу Молочный комбинат «Воронежский» (ИНН 3662009586) разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка по ул. 45-й стрелковой дивизии, 259 (кадастровый номер 36:34:0208079:129)», на котором присутствовали 29 человек. Кроме того, в этот день наряду с данным публичным слушани-

ем проходило еще 11 публичных слушаний, на одном из которых присутствовали 32 человека, на остальных 10 – никто из жителей городского округа города Воронежа и заинтересованных лиц. После проведения сбора информации за период с 15 января 2020 г. по 10 февраля 2021 г. представляется возможным графически изобразить данные (рисунок). На первой диаграмме указано количество проведенных слушаний за каждый квартал 2020–2021 гг., на второй диаграмме указана численность лиц, посетивших публичные слушания за каждый квартал 2020–2021 гг.



Рисунок

Публичные слушания, проводимые на территории г. Воронежа, посещает достаточно небольшое количество граждан, поскольку в течение 14 месяцев в 117 публичных слушаниях приняли участие 2750 человек, при этом на территории городского округа города Воронеж проживает примерно 1 467 486 человек⁵.

На основании проведенного исследования следует отметить, что развитие института публичных слушаний на территории городского округа город Воронеж сталкивается с рядом проблем правового и организационного характера: во-первых, публичные слуша-

ния проводят в своем большинстве по вопросам в сфере градостроительной деятельности, при этом требуется расширить перечень вопросов, выносимых на публичные слушания, с целью не только решения проблем, но и для положительной организации взаимоотношений жителей с местными органами власти; во-вторых, проведение публичных слушаний реализуется в будние дни (в среду), что исключает возможность участия лиц, осуществляющих рабочую деятельность в данное время, поэтому представляется, что проведение публичных слушаний в выходные дни повысит активность участия граждан; в-третьих,

отсутствует достаточная информированность населения о проведении публичных слушаний, поэтому было бы целесообразно органами местного самоуправления предоставлять такие сведения не только посредством опубликования постановлений главы городского округа город Воронеж на официальном сайте Администрации городского округа, но и с помощью официальных платформ социальных сетей и иных коммуникаций.

Таким образом, публичные слушания – это правовой институт, обеспечивающий ре-

ализацию принципа гласности деятельности органов местного самоуправления, направленный на укрепление взаимоотношений населения, депутатов и иных должностных лиц местного самоуправления, способствующий влиянию граждан на принимаемые органами местного самоуправления решения. В рамках настоящей статьи особое внимание уделено рассмотрению основных проблем организации и проведения публичных слушаний в сфере градостроительной деятельности на примере городского округа город Воронеж.

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ См.: Козырева Л. Д. Публичные слушания как институт гражданского общества : проблемы организации и проведения // Управленческое консультирование. 2015. № 3. С. 116–120.

⁴ См.: Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городском округе город Воронеж : решение Воронежской областной Думы от 27 мая 2020 г. № 1430-IV. URL: <http://gorduma-voronezh.ru/ob-utverzhenii-polozheniya-o-poryadke-organizacii-i-provedeniya-publichnyh-slushanij-ili-obshchestvennyh-obsuzhdenij-po-voprosam-gradostroitelnoj-deyatelnosti-v-gorodskom-okruge-gorod-voronezh/>

⁵ См.: Население Воронежа : численность, состав, информация. URL: <https://rosinfostat.ru/naselenie-voronezha/>

Воронежский государственный университет

Одинцова В. В., студент

E-mail: ovv245@gmail.com

Тел.: 8-952-541-70-12

Voronezh State University

Odintsova V. V., Student

E-mail: ovv245@gmail.com

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

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государственное устройство»; «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](mailto: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:

Tel.:

¹ См.: Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 135–136.

THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. Accepted for publication materials containing results of scientific researches issued in the form of full papers, short communications, reviews. The journal may be published reviews and surveys conducted scientific conferences (forums, seminars).

1.2. The content sent to the editorial Board of the journal of materials and design should conform to established requirements, including a thematic focus. The question of publication solves editorial Board of the journal.

1.3. For publication must be submitted to the editorial Board materials by mail or e-mail. In case the material is sent to the editorial Board by mail, you need to apply the electronic media containing the file with the article author.

Signed by author (authors) of the text of the publication shall be by a single file that contains the following information and structure:

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

1.4. For graduate students, applicants, masters also required to send to the journal the extract of the minutes of the meeting of the Department (sector, organizational unit) on the recommendations of the submitted material for publication in the journal or brief opinion of the supervisor on the recommendations of the submitted material for publication in the journal.

1.5. The articles submitted to the journal are subject to peer review. By submitting an article for publication the author thereby agrees to the editing and placement on the magazine's website and in open access scientific journals – scientific electronic library (www.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.