

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 4 (24). 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

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

Бекетова С. М. Эволюция законодательного процесса в системе развития парламентаризма в России 5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

Бондарева Е. А., Стасенко С. Г. Вопросы формирования института «электронной демократии» в России: материальные и процессуальные аспекты... 13

Курохтин Ю. А. Правовая регламентация свободы передвижения и выбора места жительства, а также существующие формы их ограничения 18

Стародубцева И. А. Поддача жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина: изменение условий допустимости с 1994 по 2020 г. 24

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Винокуров В. А. О современной системе и структуре федеральных государственных органов 32

Тюнина И. И. Гражданский (общественный) антикоррупционный контроль: понятие и основные направления 38

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 27.12.2021.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 7,2. Уч.-изд. л. 7,5.
Тираж 100. Заказ 647

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

НАУЧНАЯ СТУДЕНЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ

Стародубцева И. А. Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» (май 2021 г.)46

Бондарева Е. А. Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Муниципальное право» (октябрь 2021 г.).....49

Сазонникова Е. В. Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» (октябрь 2021 г.) 52

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Ворожцова А. А. Защита окружающей среды как стратегический приоритет государства: значение поправок 2020 г. в Конституцию Российской Федерации56

Кожемяко И. А. Местное самоуправление в Исландии ... 60

Попов В. А. Институт наказов избирателей в системе форм непосредственной демократии: историческое развитие и современная трансформация ...63

Селютина А. Е. Система правового регулирования и конкретизации права на свободу мысли и слова.....71

Фефелова А. О. Место и значение Уполномоченного по правам человека в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина 76

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования82

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 4 (24). 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

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

Beketova S. M. Evolution of the legislative process
in the system of parliamentary development in Russia5

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Bondareva E. A., Stasenko S. G. Issues of the formation
of the institution of “electronic democracy” in Russia:
material and procedural aspects13

Kurokhtin Yu. A. Legal regulation of freedom
of movement and choice of a residence place, and also
existing forms of their limitation18

Starodubtseva I. A. Filing a complaint to the
Constitutional Court of the Russian Federation
on violation of constitutional rights and freedoms
of a person and a citizen: change in the conditions
of admissibility from 1994 to 2020 24

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Vinokurov V. A. About the modern system and structure
federal state bodies 32

Tunina I. I. Civil (public) anti-corruption control:
concept and main directions 38

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

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

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

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

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

SCIENTIFIC STUDENT'S LIFE

Starodubtseva I. A. Review of the session of the scientific student circle of the Constitutional and Municipal Law Department "Constitutional Readings" (May 2021).....46

Bondareva E. A. Review of the session of the scientific student circle of the Constitutional and Municipal Law Department "Municipal Law" (October 2021).....49

Sazonnikova E. V. Review of the session of the scientific student circle of the Constitutional and Municipal Law Department "Constitutional Readings" (October 2021).....52

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Vorozhtsova A. A. Environmental protection as a strategic priority of the state: the significance of the 2020 amendments to the constitution of the Russian Federation.....56

Kozhemyako I. A. Local government in Iceland..... 60

Popov V. A. Institute of voters' instructions in the system of forms of direct democracy: historical development and modern transformation.....63

Selyutina A. E. The system of legal regulation and concretization of the constitutional right to freedom of thought and speech..... 71

Fefelova A. O. Place and significance of the authorized human rights in the mechanism of protecting the rights and freedoms of human and citizen76

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing82

УДК 342.53

С. М. Бекетова

Воронежский государственный университет

ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СИСТЕМЕ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

В статье исследуются научные подходы к вопросу становления законодательного процесса в системе развития парламентаризма России, проводится сравнительно-правовой анализ этапов эволюции представительных органов государственной власти, преемственности основополагающих принципов функционирования публичной власти в современный период.

Ключевые слова: законодательный процесс, парламентаризм, органы государственной власти.

EVOLUTION OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE SYSTEM OF PARLIAMENTARY DEVELOPMENT IN RUSSIA

In this article, the authors examine the origin and development of the idea of civil society in the history of legal thought. A separate place is given to the analysis of the teachings of Russian pre-revolutionary scientists and their views on this phenomenon. The authors note that an original concept of civil society arose in Russia, taking into account the specifics of the Russian social system.

Key words: legislative process, parliamentarism, public authorities.

Поступила в редакцию 5 ноября 2017 г.

Институт законодательного процесса является системообразующим элементом отрасли конституционного права, в связи с чем ретроспективный анализ и оценка основных исторических тенденций в этой сфере остаются актуальной задачей государственно-правовой науки¹.

Историко-правовые исследования в сфере деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, как правило, сводятся к исследованиям явления парламентаризма в целом. При этом конституционно-правовые категории парламентариз-

ма и законодательного процесса своим объемом охватывают явления разного порядка.

Соотношение законодательного процесса и парламентаризма является одним из дискуссионных вопросов науки конституционного права в современный период. Не выделяя в качестве непосредственной задачи разграничение этих понятий, необходимо обратить внимание на ряд следующих принципиальных моментов. В современной юридической науке понятием парламентаризма охватывают комплекс теоретических концепций, законодательных актов, правоотношений, которые в совокупности составляют единую систему народного представительства

© Бекетова С. М., 2021

в структурах публичной власти². Основным элементом парламентаризма являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления парламентом своей компетенции. Этим понятием охватываются не только отношения, находящиеся в правовом поле, но и политические, социальные отношения, расположенные за его пределами. Понятие парламентаризма является ценностно-окрашенным, отражает степень развития институтов представительной демократии в государстве. Характер охватываемых данным понятием отношений позволяет провести аналогию с еще более широким понятием конституционализма. При изучении структуры конституционализма принято использовать четырехзвенную структуру:

- теория;
- нормативно-правовая система;
- практика реализации конституционного права;
- правовое мировоззрение, правовая культура³.

Отсутствие хотя бы одного из элементов или дефектность элемента влекут невозможность выделения явления в целом. Структурируя парламентаризм по приведенной схеме с выделением указанных элементов, можно добиться определенности при разрешении вопроса о месте законодательного процесса в общей системе парламентаризма: нормы, составляющие институт законодательства, образуют нормативно-правую систему парламентаризма.

Законодательный процесс – это урегулированная нормативными актами деятельность участников законодательного процесса, направленная на принятие (изменение, дополнение, отмену) законов⁴. Данный правовой институт, как и любой другой вид юридического процесса, представляет собой формальную юридическую конструкцию. Наличие или отсутствие формальной конструкции прямо зависит от ее фиксации в нормах права.

Появление института законодательного процесса юридически связывается с двумя

основными условиями: наличие конституционного акта, нормативно устанавливающего материально-правовую основу законодательства (государственно-властные полномочия по принятию законов), и наличие нормативного регулирования процесса реализации конституционных государственно-властных полномочий. При этом даже в отсутствие развитых представительных демократических институтов законодательный процесс имеет место при соблюдении указанных условий.

Развитие законодательного процесса в России прошло ряд важных исторических этапов. Периодизацию нередко начинают с появления допарламентских государственных органов, законосовещательных органов при царе, указывают такие предпарламентские практики, как Новгородское Вече и т. п. В том случае, когда объектом исследования является законодательный процесс, начало периодизации истории развития института зависит от его нормативного оформления.

Первый этап развития и собственно появления законодательного процесса как конституционно-правового института, безусловно, необходимо связывать с принятием первых российских конституционных актов – Высочайшего Манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г., Указа «Об изменении положения о выборах в Государственную Думу и изданных к нему узаконений» от 6 августа 1905 г., Манифеста «Об учреждении Государственной Думы» от 6 августа 1905 г., Манифеста «Об изменении учреждения Государственного Совета и пересмотре учреждения Государственной Думы» от 20 февраля 1906 г., Указа «Учреждение Государственной Думы (новая редакция)» от 20 февраля 1906 г., Основных государственных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г. Указанные нормативные правовые акты впервые в истории России установили конституционную материально-правовую основу деятельности законодательного органа, закрепили компетенцию Государственной Думы. Законодательные пол-

номочия были распределены между Государственной Думой, Государственным Советом и Императором. Формально Государственный Совет и Государственная Дума были самостоятельными органами государственной власти, однако ряд исследователей обоснованно толкуют сложившуюся в то время систему отношений указанных органов исходя из модели организации верхней и нижней палат парламента⁵. В качестве основных аргументов в поддержку такой точки зрения приводят нормативно закреплённую необходимость одобрения Государственным Советом принятых Государственной Думой законов; абсолютное вето Государственного Совета; представление законов, принятых обеими палатами, императору председателем Государственного Совета и т. п.⁶

Основной блок норм законодательного процесса Российской империи содержался в двух нормативных правовых актах – Учреждении Государственной Думы и Наказе Государственной Думы Российской империи. Наказ Государственной Думы – законодательный акт, определяющий распорядок работы Государственной Думы, компетенцию порядка действия ее Сопровождающей, Канцелярии и Приставной части. По учреждению Государственной Думы 20 февраля 1906 г. Наказ принимался Думой в развитие своего Учреждения. За период существования дореволюционных Государственных Дум были приняты следующие главы Наказа: Открытие собрания Думы и проверка избрания членов оной; избрание должностных лиц Думой; отделы и комиссии Думы; правила о прекращении прений; порядок производства дел в Государственной Думе; порядок заседания в Государственной Думе и др. В июне 1909 г. Государственная Дума одобрила Наказ в целом. Новый Наказ был одобрен Государственной Думой после работы Комиссии по Наказу и согласований текста с Сенатом в марте 1914 г. и принят к руководству с 15 апреля 1914 г.

Блок норм, регулирующих статус депутата Государственной Думы, не был система-

тизирован в едином нормативном правовом акте. Правовой статус парламентариев был закреплён в Манифесте «Об учреждении Государственной Думы» и в Наказе Государственной Думы.

На данном историческом этапе произошло формирование конституционно-правового института законодательного процесса как нормативной системы парламентаризма. Либеральные преобразования, произошедшие после революции 1905 г., способствовали не только развитию формальных институтов, но и впервые обозначили появление парламентаризма как явления российской правовой, политической и социальной жизни.

Второй этап развития законодательного процесса в России связан с произошедшими в 1917 г. изменениями во всех сферах жизни общества и формированием принципиально новой системы органов государственной власти. С провозглашением 1 сентября 1917 г. республиканской формы правления произошла окончательная смена предыдущей политической системы. Послереволюционный период связан с повсеместным внедрением нового типа народного представительства – Советов. Принцип разделения государственной власти на ветви был отвергнут, политико-правовые парламентские теории уступили место научному обоснованию советской демократии, существовавшая до этого модель и тип парламентско-правовой культуры прекратили существование, в связи с чем и парламентаризм как комплексное явление перестал быть элементом общественно-политического устройства. На данном этапе наблюдается полное выпадение двух существенных элементов парламентаризма из четырехзвенной структуры: теории парламентаризма и парламентской правовой культуры. Оставшиеся два элемента были существенно трансформированы.

Законодательный процесс как институт государственного права не прекратил своего существования. Напротив, с принятием единого конституционного акта правовое регу-

лирование законодательства приобрело системность. Юридическое установление высокой нормативно-регулятивной роли Конституции в правовой системе, установление иерархии нормативных правовых актов позволило окончательно сформироваться институту законодательного процесса в системе советского государственного права. Практика реализации конституционного права на данном этапе часто справедливо характеризуется как номинальная. Нормативные правовые акты советского периода формально-юридически устанавливали систему законодательных и представительных институтов и основы законодательного процесса. Основными Конституционными актами Советского периода стали Конституция (Основной закон) РСФСР 1918 г., Основной закон (Конституция) СССР 1924 г., Конституция (Основной закон) СССР 1936 г., Конституция (Основной закон) СССР 1977 г. и соответствующие им Конституции РСФСР 1925, 1937, 1978 гг.

Конституция РСФСР 1918 г. закрепляла статус высшего законодательного, распорядительного и контролирующего органа за Всероссийский центральный исполнительным комитетом Советов (ВЦИК), высшим органом власти являлся Всероссийский съезд Советов. При этом отдельного правового регулирования порядка принятия законов в указанном документе не было. Конституция 1924 г. сохранила данные нормы и установила статус Президиума ЦИК СССР как высшего законодательного, исполнительного и распорядительного органа власти в период между сессиями ЦИК СССР. Указанная Конституция закрепила разделение ЦИК СССР на Союзный совет и Совет национальностей, а также нормативно установила компетенции ЦИК СССР по изданию кодексов, декретов, постановлений и распоряжений, объединению работы по законодательству и управлению СССР и определению круга деятельности Президиума ЦИК и Совета народных комиссаров СССР. В данном нормативном акте была закреплена общеобязательность

актов ЦИК СССР. Ряд норм Конституции 1924 г. непосредственно регулировал отношения в сфере законодательного процесса (ст. 21–27). Верховенство Советов в системе государственной власти оставалось системообразующим фактором в государственном праве СССР и в дальнейшем. Конституция СССР 1936 г. гласила, что Советы депутатов трудящихся составляют политическую основу СССР (ст. 2), что вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся (ст. 3). В Конституции СССР 1977 г. (ст. 2) и соответственно в Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 2) говорилось, что вся власть в СССР, РСФСР принадлежит народу, он осуществляет ее через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР, РСФСР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов. Согласно ст. 108 Конституции СССР, высший орган государственной власти – Верховный Совет СССР – был «правомочен решать все вопросы, отнесенные настоящей Конституцией к ведению Союза ССР». То же самое текстуально провозглашала Конституция РСФСР (ст. 104) по отношению к Верховному Совету РСФСР. После принятия Конституции 1936 г. Верховный Совет СССР являлся высшим органом государственной власти Советского Союза, принимавшим решения по важнейшим вопросам государственного строительства, экономики, социально-культурной сферы, определявшим основные направления внешней политики, осуществлявшим высший контроль за деятельностью государственного аппарата. Верховный Совет СССР состоял из двух равноправных палат – Совета Союза и Совета национальностей. Обе палаты обладали правом законодательной инициативы, их сессии проходили одновременно, в случае разногласий между палатами вопрос рассматривался согласительной комиссией, образуемой палатами.

Общий массив норм законодательного процесса по Конституциям 1936, 1977 гг.

можно условно разделить в соответствии с основными формами законодательной деятельности Верховного Совета СССР: непосредственно путем принятия законов и путем утверждения указов Президиума Верховного Совета СССР, изданных в период между сессиями. Президиум Верховного Совета СССР был наделен широкими полномочиями по внесению изменений и дополнений в законодательство, в том числе в законы СССР и Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. Голосование законов производилось раздельно по палатам. Закон считался утвержденным, если за его принятие в каждой из палат подавалось простое большинство голосов (для внесения изменений в Конституцию требовалось квалифицированное большинство, не менее 2/3 голосов в каждой палате). Утверждение указов Президиума Верховного Совета СССР общенормативного характера проводилось на собиравшихся 2 раза в год сессиях Верховного Совета СССР. Подобное делегирование полномочий Президиуму Верховного Совета СССР привело к тому, что непосредственно Верховным Советом СССР было принято менее одного процента законов. В действия Конституций 1936, 1977 гг. был принят корпус нормативных правовых актов в сфере законодательного процесса. Закон о статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР, принятый Верховным Советом СССР 20 сентября 1972 г., урегулировал многие аспекты деятельности ВС СССР на сессиях, права депутатов в период сессии, правовой статус постоянных комиссий и депутатов. Особенностью закона является то, что его нормы, с одной стороны, касались непосредственно ВС СССР (закрепление права законодательной инициативы депутата ВС СССР, депутатской неприкосновенности), а с другой – всей системы представительных органов. Положение о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета национальностей ВС СССР, утвержденное законом СССР от 12 октября 1967 г., закрепило особенности правового положения внутренних ор-

ганов ВС СССР, в частности, установило порядок подготовки комиссиями заключений по проектам законов, порядок реализации права законодательной инициативы.

Ряд законодательно-процессуальных норм содержался в Законе СССР от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР». Так, в указанном законе содержались критерии оценки фактической деятельности депутата ВС СССР по выполнению долга перед избирателями.

Комплексное законодательно-процессуальное регулирование осуществлялось Регламентом заседаний Верховного Совета СССР, утвержденным Постановлением ВС СССР от 25 июля 1974 г. Данный документ содержал детальное процессуальное регулирование порядка реализации конституционных полномочий Верховным Советом СССР, в том числе время и место работы, формирование повестки дня, вопросы, подлежащие обязательному рассмотрению на первой сессии нового созыва, предписания о процедуре рассмотрения вопросов в ВС СССР, права и обязанности лиц и органов, имеющих отношение к сессиям ВС СССР. Помимо указанных нормативных актов, нормы законодательного процесса фрагментарно содержались и в иных актах. Например, положение о Верховном суде СССР, утвержденное Законом СССР от 12 февраля 1957 г. установило право законодательной инициативы Верховного суда СССР. Основы законодательства о труде СССР закрепили право законодательной инициативы профсоюзов в лице ВЦСПС.

На этом этапе достаточно четко прослеживается тенденция повсеместного отказа от классической концепции парламентаризма: замещение парламентского представительства советским представительством, замещение объекта исследования в государственно-правовой науке: исследования парламентаризма как одного из наиболее ключевых блоков государственного права были замещены исследованиями правотворчества и законотворчества. В советский период была

создана концепция широкого понимания юридического процесса, ставшая основой для формирования научного понимания законодательства как юридического процесса. Характерной чертой организации системы законодательных органов на данном этапе является подчинение вышестоящим советам нижестоящих на основе принципа демократического централизма, носившего номинальный характер⁷.

Несомненным достоинством советского периода развития законодательного процесса является повышение, по сравнению с предыдущим этапом, уровня юридической техники нормативных правовых актов в сфере законодательного процесса, детальная проработка процедур принятия решений коллегиальными органами государственной власти.

Третий этап развития законодательного процесса в России связан с общественно-политическими изменениями, произошедшими в 1988–1993 гг. Создание систематически работающих представительных органов власти стало важной вехой в период перестройки и демократизации общества, начатых в СССР в середине 1980-х гг. На данном этапе происходит возвращение в политическую и правовую систему устраненных в предыдущий период элементов парламентаризма: конституционно-правовой парламентской теории и парламентской правовой культуры. Нормативно-правовая структура, практика реализации института также были существенно изменены.

В систему высших органов государственной власти СССР были внесены изменения: в декабре 1988 г. вместо Верховного Совета СССР были созданы два органа – Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР. ВС СССР сохранил прежнее название и деление на палаты – Совет Союза и Совет Национальностей, – существенно изменив при этом правовой статус.

Изменения, внесенные в Конституцию СССР, установили, что Съезд народных депутатов СССР является высшим органом государственной власти СССР; он правомочен

принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Союза ССР (ст. 108). Таким образом, большая часть объема компетенции Верховного Совета СССР перешла к Съезду народных депутатов. Очередные заседания Съезда проводились один раз в год, а после реформы 14 марта 1990 г. не реже одного раза в год.

Согласно конституционной реформе в РСФСР 27 октября 1989 г. также была учреждена структура высших органов государственной власти, состоящая из Съезда народных депутатов и Верховного Совета. В отличие от структуры органов СССР Верховный Совет РСФСР стал органом Съезда народных депутатов, постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти РСФСР (ст. 107). Сессия Верховного Совета РСФСР состояла из отдельных и совместных заседаний палат, а также проводимых в период между ними заседаний постоянных комиссий палат.

В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию, к ведению Съезда народных депутатов СССР было отнесено решение ключевых вопросов – принятие и изменение самой Конституции СССР, определение основных направлений внутренней и внешней политики СССР, утверждение перспективных государственных планов и важнейших общесоюзных программ экономического и социального развития СССР, утверждение в должности главных должностных лиц страны и др. Более того, Съезд, как уже было сказано, мог рассмотреть и решить любой вопрос, отнесенный к ведению СССР. Нормативное регулирование законодательного процесса состояло как из Конституционных норм, так и из норм Регламентов Верховного Совета СССР и Съезда народных депутатов СССР⁸. Народный депутат реализовал полномочия в соответствии с Законом «О статусе народного депутата СССР»⁹ и другими актами. В частности, ст. 11 Закона предоставляет депутатам широкие полномочия: предлагать вопросы для рассмотрения Съездом, вносить

предложения и замечания по повестке дня Съезда, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов, участвовать в прениях, обращаться с запросами, задавать вопросы докладчикам, а также председательствующему на заседании, требовать ответов и давать им оценку, выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования давать справки, вносить пленарные поправки к проектам законов, постановлений и т. д.¹⁰

Указанные конституционные реформы стали первым этапом возвращения парламентаризма в российскую политическую и правовую систему. Изменения, внесенные в основные нормативные акты, а также принципиальная трансформация основных социальных процессов привели к тому, что реализация конституционных положений, регулирующих деятельность представительных органов, перестала содержать в себе признаки номинализма. С принятием Конституции 1993 г. и нормативным установлением конституционных принципов работы высшего законодательного органа власти, полномочий парламента и гарантий их осуществления явление парламентаризма стало важным элементом российской политико-правовой системы. Наука конституционного права России вновь обратилась к изучению и парламентаризма, и законодательного процесса.

Таким образом, анализ произошедших изменений в законодательстве, системе органов государственной власти и социально-политической системе подчеркивают ряд существенных различий между явлениями парламентаризма и законодательного процесса. Институт законодательного процесса обеспечивает легальный режим реализации конституционных полномочий по принятию (изменению, дополнению, отмене) законов, при этом законодательный процесс остается ценностно-нейтральным, формально-юридическим понятием. Парламентаризм же отражает сущность взаимосвязи парламента как высшего органа государственной власти и народа – источника государственной власти, понятие парламентаризма априорно несет на себе ценностную нагрузку. В связи с этим часто происходящее в историко-правовых исследованиях замещение законодательного процесса более широким явлением парламентаризма существенно искажает выводы таких научных разработок. Самостоятельный анализ эволюции нормативно-правового регулирования законодательного процесса, места данного института в конституционном праве и в структуре парламентаризма является самостоятельной задачей науки конституционного права России.

¹ См.: *Овсеян Ж. И.* Юридическая ответственность и государственное принуждение. (Общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). Ростов-н/Д. : Эверест, 2005. 275 с. ; *Степанов И. М., Хабриева Т. Я.* Парламентское право России : учеб. пособие / Ин-т государства и права РАН. М. : Юристъ, 1999. 391 с. ; *Гранкин И. В.* Парламент России. 2-е изд., доп. М. : Изд-во гуманитар. лит, 2001. 367 с. ; *Авакьян С. А.* Депутат : статус и деятельность. М. : Политиздат, 1991. 287 с. ; *Галаган И. А., Основин В. С.* Процессуальные нормы и отношения в советском праве : (в «непроцессуал. отраслях»). Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. 208 с.

² См.: *Усанов В. Е.* Становление и развитие парламентаризма в России. М. : Элит, 2008. 836 с.

³ См.: *Кравец И. А.* Российский конституционализм : проблемы становления, развития и осуществления. СПб. : Юридический центр Пресс, 2005. 675 с. ; *Витрук Н. В.* Развитие конституционализма в Российской Федерации (в контексте правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации) // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства : сб. ст. / под ред. В. Ф. Воловича. Ч. 1. Томск, 1999. С. 3–23.

⁴ См.: *Бекетова С. М.* Законодательный процесс в Российской Федерации : учеб.-метод. пособие для юристов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005. 254 с.

⁵ См.: Авакьян С. А. Конституция России : природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 40.

⁶ См.: Овсепян Ж. И. Становление парламента в России : учеб. пособие. Ростов н/Д., 1997. С. 12.

⁷ См.: Кравец И. А. Указ. соч. С. 57.

⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 29. Ст. 565.

⁹ См.: Там же. 1990. № 24. Ст. 443.

¹⁰ См.: Дрейшев Б. В. Съезд народных депутатов и проблемы законотворчества // Правоведение. 1991. № 5. С. 3–15.

Воронежский государственный университет

Бекетова С. М., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права, заслуженный юрист
Российской Федерации

E-mail: sbeketova@govvrn.ru

Voronezh State University

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

E-mail: sbeketova@govvrn.ru

УДК 342.7

Е. А. Бондарева, С. Г. Стасенко

Воронежский государственный университет

**ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА
«ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ» В РОССИИ:
МАТЕРИАЛЬНЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ**

В данной статье раскрывается содержание института электронной демократии, материальные и процессуальные аспекты его формирования в России, проблемные вопросы его становления и реализации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: электронная демократия, государственное управление, защита политических прав и свобод, электронное дистанционное голосование, риски.

**ISSUES OF THE FORMATION OF THE INSTITUTION
OF “ELECTRONIC DEMOCRACY” IN RUSSIA:
MATERIAL AND PROCEDURAL ASPECTS**

In the article describes the meaning of e-democracy institution, substantive and procedural aspects of its development in Russia, problematic questions of its evolution.

Key words: e-democracy, state administration, defense for political rights and freedoms, electronic remote voting, risks.

Поступила в редакцию 14 мая 2021 г.

Современное общество находится в процессе глобальной цифровизации, и если для экономической сферы жизни переход на электронный уровень развития естественен, то для политической на практике весьма затруднителен. Это объясняется объективными причинами: спецификой политических институтов с присущей им громоздкостью и консервативностью и проблемами обеспечения информационной безопасности при взаимодействии государства и общества. Несмотря на это представляется, что современные тенденции общественной и экономической жизни свидетельствуют о формировании полноценного информационного общества и

неотвратимости проникновения информационных технологий в сферу государственного управления и формирования тем самым института электронной демократии.

Процесс развития гражданского общества в России и становления ее как правового государства основывается на гражданском участии – вовлечении граждан в управление делами государства. Развитие различных форм электронной демократии – одно из наиболее прогрессивных средств мотивации населения к реализации данного конституционного права. Информационно-коммуникационные технологии все активнее способствуют распространению информации о политических вопросах и их обсуждению, а также обеспечивают более широкое

© Бондарева Е. А., Стасенко С. Г., 2021

демократичное участие отдельных людей и групп, более высокую прозрачность и подотчетность демократических институтов и процессов, а также служение гражданам таким образом, чтобы приносить пользу демократии и обществу.

Согласно Рекомендациям Комитета министров Совета Европы, понятие «электронная демократия» охватывает широкий спектр правовых явлений: электронный парламент, электронное законодательство, электронное правосудие, электронное посредничество, электронную инициативу, электронные выборы, электронный референдум, электронное голосование, электронные консультации, электронные ходатайства, электронную агитацию, электронный подсчет голосов и электронные опросы; электронная демократия использует преимущества электронного участия, электронной дискуссии и электронных форумов¹.

Концепция электронной демократии раскрывается в Указе Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», которая называет совершенствование механизмов электронной демократии одной из основных задач применения ИКТ для развития социальной сферы, системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства². Термин «электронная демократия» содержится в ряде других подзаконных актов, однако нигде не содержится его нормативного определения.

Система электронной демократии в узком смысле – совокупность институтов прямой демократии как императивного, так и консультативного характера, реализуемых посредством ИКТ. К ней также можно отнести некоторые формы социальной активности, не являющиеся институтами непосредственной демократии, но оказывающие большое влияние на общественные процессы³. В области консультативных институтов непосредственной демократии цифровизация

привела к появлению следующих компонентов электронной демократии:

- создание сервиса общественных инициатив, направляемых гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»;

- создание интернет-ресурсов общественного обсуждения правовых актов;

- цифровизация существующих институтов непосредственной демократии – консультативного референдума, опроса граждан, коллективных обращений, публичных слушаний и т. д.

Одной из проблем развития и практического осуществления электронной демократии в России является отсутствие должной правовой регламентации и достаточных процедур осуществления ее отдельных форм. Важным опытом для Российской Федерации в применении цифровых технологий при электронном голосовании на выборах явилось принятие Закона города Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» и следом за ним соответствующего Федерального закона⁴. Голосование проводилось с использованием специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы одновременно с обычным голосованием. Законы определили общие положения, основные термины и понятия, общие принципы эксперимента, полномочия избирательных комиссий в рамках проведения эксперимента. Несмотря на то, что по оценкам экспертов, эксперимент имел положительный результат и встретил положительный отклик общественности, в ходе его непосредственной реализации возникло довольно много технических проблем, что повлекло за собой его критику⁵. Представляется, что закрепленных законами процедур было

недостаточно для всесторонней регламентации процесса электронного голосования, как и технической оснащенности.

Тем не менее мы наблюдаем процесс развития законодательства в данной сфере, пусть он пока и является только эпизодическим: в 2020 г. в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» введено понятие «дистанционное электронное голосование», а также предусмотрен электронный сбор подписей избирателей (с использованием федеральной ГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»)». Предлагается применить электронное дистанционное голосование уже в 2021 г. на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в городе Москве и еще пяти субъектах Российской Федерации, которые заявят о своей готовности принять участие в проекте. Таким образом, в скором времени можно ожидать нормативного закрепления порядка проведения электронного голосования на федеральных выборах. Однако данная сфера ввиду своей важности для защиты прав и свобод граждан требует комплексного правового регулирования на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления с четким регламентированием процедуры электронного голосования на выборах.

Предлагается разработать Федеральный закон, регулирующий основы электронного голосования в Российской Федерации, закрепляющий правовые механизмы защиты прав избирателей, имея в виду специфику данного института (например, в случае технических сбоев)».

Важнейшей проблемой применения на практике форм электронной демократии является вопрос обеспечения информационной безопасности и подтверждения подлинности волеизъявления граждан. Актуальным является вопрос о риске фальсификации ито-

гов электронного голосования на выборах и референдумах и других форм электронного участия граждан в управлении делами государства, а также о технической возможности обеспечить их реализацию. Дискуссию вызывает также то, насколько возможно соблюсти основополагающие принципы избирательного права – всеобщие, равные свободные выборы при тайном голосовании. В мировой практике существует несколько подходов к решению данной проблемы. Например, концепция «цепочки доверия» на выборах с электронным голосованием, заключающаяся в добавлении стадии подтверждения учета поданного голоса с помощью так называемых возвратных кодов (присылаются по электронной почте или смс).

Проблемным вопросом также является аутентификация избирателей в ходе проведения электронного дистанционного голосования. Необходимо обновить юридический инструментарий в целях защиты прав избирателей – механизмы административной и уголовной ответственности применительно к электронному дистанционному голосованию⁸.

Большой интерес представляет то, как в перспективе будет складываться судебная практика в сфере защиты политических прав и свобод граждан при использовании форм электронной демократии. Пока она довольно скудная, как и нормативное регулирование данного института. По случаю проведения эксперимента по внедрению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской думы в 2019 г. гражданин обратился в суд с административным иском о признании недействующим решения Московской городской избирательной комиссии от 18 июля 2019 г. «Об утверждении Положения о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». В удовлетворении требования ему было отказано⁹.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что, во-первых, цель развития института электронной демократии состоит в привлечении к управлению делами государства широкого круга граждан и институтов гражданского общества при помощи ИКТ. Однако только этим результат внедрения информационных технологий в сферу политической жизни достигнут не будет. Должен качественно улучшиться механизм защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, когда органы публичной власти будут учитывать мнение граждан Российской Федерации по наиболее общественно значимым вопросам и принимать на их основе социально обоснованные решения.

Во-вторых, наряду с описанными рисками, электронная демократия обладает рядом преимуществ: ее различные формы призваны

оперативно и с наименьшими денежными и временными затратами способствовать участию населения в политической жизни государства, отвечая прежде всего удобству граждан. Так, дистанционное электронное голосование позволит без каких-либо неудобств участвовать в выборах тем, кто находится вне места жительства или даже на карантине в современных реалиях, без необходимости организовывать заполнения бюллетеня.

В-третьих, для должного функционирования института электронной демократии и защиты прав и свобод граждан необходима комплексная разработка законодательства, подробно регламентирующего права, обязанности и ответственность и процедуры в сфере защиты политических прав и свобод граждан, применительно к электронным формам участия в управлении делами государства.

¹ См.: Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам – участникам Совета Европы по электронной демократии. URL: <http://www.cikrf.ru/>

² См.: О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Григорьев А. В. Реализация конституционного права граждан на управление делами государства в условиях цифровизации // Журнал рос. права. 2020. № 2. С. 45–57.

⁴ О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва : закон г. Москвы от 22 мая 2019 г. № 18. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: ВЦИОМ : больше половины опрошенных россиян выступили за онлайн-голосование на выборах. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7099353>

⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм. и доп. от 5.04.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Котикова Д. В. Правовое регулирование дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы : проблемы, их решение и перспективы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 5. С. 22–28.

⁸ См.: Головина А. А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 22.

⁹ Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим решения Московской городской избирательной комиссии от 18.07.2019 г. № 102/3 «Об утверждении Положения о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» : решение Московского городского суда от 26 июля 2019 г. по делу № 3а-4301/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

Стасенко С. Г., студент

E-mail: stasenkosg@mail.ru

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

Stasenko S. G., Student

E-mail: stasenkosg@mail.ru

Ю. А. Курохтин

Тамбовский областной суд

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И ВЫБОРА МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА, А ТАКЖЕ СУЩЕСТВУЮЩИЕ ФОРМЫ ИХ ОГРАНИЧЕНИЯ

В статье с опорой на доктринальные взгляды правоведов анализируется и оценивается правовая регламентация в действующем законодательстве России одной из отправных, естественных свобод человека и гражданина – свободы передвижения и выбора места жительства. Осуществлен формально-юридический анализ норм и институтов, закрепляющих правовые средства и юридические механизмы ограничения данной свободы.

Ключевые слова: права и свободы человека, свобода передвижения, свобода выбора места жительства, ограничение конституционных прав, административный надзор.

LEGAL REGULATION OF FREEDOM OF MOVEMENT AND CHOICE OF A RESIDENCE PLACE, AND ALSO EXISTING FORMS OF THEIR LIMITATION

The article, based on the doctrinal views of lawyers, analyzes and evaluates the legal regulation in the current legislation of Russia of one of the basic, natural freedoms of a person and citizen – freedom of movement and choice of residence. A formal legal analysis of the norms and institutions enshrining the legal means and legal mechanisms for restricting this freedom has been carried out.

Key words: human rights and freedoms, freedom of movement, freedom to choose a place of residence, restriction of constitutional rights, administrative supervision.

Поступила в редакцию 19 мая 2021 г.

В динамично развивающихся правовых реалиях современной России происходит постепенное усложнение и расширение юридического статуса человека и гражданина, в содержание которого комплексно и системно интегрируется множество разнообразных, неотъемлемо присущих субъекту личных, политических, социально-экономических, информационных и иных прав и свобод. Находящие формальное выражение в различных источниках, как международного, так и на-

ционального права, приведенные, а также многие другие права и свободы в своей совокупности создают условия для инициативной самореализации каждого члена гражданского общества, волевого участия субъекта и коллективов в различных правоотношениях, удовлетворения имеющихся и возникающих субъективных потребностей, а также законных интересов.

В числе важнейших конструктивных элементов правового статуса человека особого внимания заслуживает право на свободу передвижения и выбора места жительства,

находящее дискретную правовую регламентацию. Отправная норма, устанавливающая данное право, отсутствовавшая в ранее действовавших Основных законах СССР и союзных республик¹, впервые была закреплена и продолжает существовать в п. 1 ст. 27 Конституции России. В соответствии с данной, обладающей высшей юридической силой и прямым действием, нормой каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства². Схожее по смыслу предписание также закрепляется в ч. 1 ст. 13 Всеобщей декларации прав человека³, в п. 1 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах⁴, в ст. 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁵, в совокупности обуславливая комплексную, стремящуюся к унификации правовую регламентацию данного важнейшего права.

Анализ доктринальных трактовок права на свободу передвижения и на выбор места жительства выявляет некоторые различия в его понимании российскими правоведами. Так, под данным правом А. А. Мусина понимает конституционно закрепленную и гарантированную государством реальную, постоянную и неотчуждаемую возможность передвижения в пределах территории государства, покидать территорию государства и возвращаться обратно⁶. И. А. Алешкова – гарантированную государством субъективную возможность человека передвигаться в необходимом направлении с использованием средств и путей. Примечательно, что ученый дифференцирует право на свободу передвижения и право на свободу выбора места жительства, отставив точку зрения о том, что они являются принципиально разными категориями⁷. С. Ю. Миролубова, напротив, объединяет два данных права. Она полагает, что право на свободу передвижения человека и гражданина имеет комплексный характер и включает в себя две группы правомочий:

во-первых, право на свободное перемещение, на проживание и выбор места жительства, на пребывание и на выбор места пребывания на территории России, и во-вторых, право на свободный выезд из России, а также право всякого гражданина РФ на беспрепятственное возвращение в Россию⁸.

Мы полагаем, что свобода передвижения по территории России и возможность самостоятельно выбирать место жительства или место пребывания не только представляет собой основополагающую правовую ценность, структурный элемент, имманентный механизму правового регулирования современного демократического правового государства. Здесь выразим согласие с С. А. Егоровым и Т. А. Прудниковой, которые отметили, что реализация этого права служит индикатором взаимоотношений гражданина и государственной власти, и именно в возникающих по поводу реализации данного права общественных отношениях наблюдается самое пристальное внимание к личности со стороны публично-правовых образований⁹.

Одновременно именно рассматриваемая свобода является условием реализации множества иных конституционных прав. Названная социально-юридическая значимость проявляется в том, что место жительства предопределяет возможность и способы использования и применения политических прав, характер и содержание активного и пассивного избирательного права гражданина в пределах конкретного региона или муниципального образования. От особенностей реализации гражданином конституционного права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства во многих ситуациях непосредственно зависит возможность использования субъективных прав и свобод области социально-культурной и экономической жизни – прав на предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, на выбор рода деятельности и профессии, на свобод-

ное распоряжение способностями к труду. Также место жительства прямо сказывается на праве на отдых, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду, на образование, на участие в культурной жизни, на получение тех или иных предусмотренных действующим законодательством льгот, на подведомственность и территориальную подсудность при административной и при судебной защите своих прав, свобод и законных интересов. От зарегистрированного в установленном порядке места жительства непосредственно зависит право малоимущего человека на жилище, т. е. возможность владения и пользования жилым помещением в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях, определенных типовым договором социального найма, а также возможность улучшения жилищных условий путем адресного субсидирования либо путем получения нуждающимися лицами от государства другого жилья. Изложенное позволяет утверждать, что свобода передвижения и выбора места жительства в механизме правового регулирования выступает одной из важнейших юридических гарантий обеспечения реализации множества иных прав и свобод человека, исполнение и использование которых требуют пространственного перемещения субъекта или неразрывно связаны с конкретным местом его проживания.

При всей важности права на свободу передвижения и выбора места жительства последнее вовсе не является абсолютно незаменимой составляющей правового статуса личности. Если, например, предусмотренное как конвенцией 1984 г.¹⁰, так и национальным законодательством право человека на свободу от пыток и унижающего человеческого достоинство обращения ни в каких формах не умаляется, и какие-либо нормы-исключения по этому поводу в современных условиях совершенно неприемлемы, то, в силу ч. 3 ст. 55 Основного закона, право на свободу передвижения в целях обеспечения соблюдения

публичных интересов может подвергаться определенным ограничениям в нормах действующего законодательства. По этому поводу С. В. Пенкин делает разделяемый нами вывод о том, что ограничение права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства является легитимным конституционно-правовым институтом¹¹.

При этом названные ограничения справедливы не только к гражданам России, но и иностранным гражданам и лицам без гражданства, поскольку в сфере миграционных отношений предусмотрены границы и условия реализации данными лицами свободы передвижения, а также выбора места пребывания и жительства. За несоблюдение установленных законом ограничений иностранные граждане и лица без гражданства могут быть привлечены к административной ответственности.

Частной формой ограничения свободы передвижения и выбора места пребывания и жительства является и установление административного надзора лицам, освобожденным из мест лишения свободы¹². Административный надзор является мерой государственного принуждения, применяемой к лицам, освобожденным из мест лишения свободы, в случаях, установленных федеральным законом. Существо административного надзора заключается в установлении судом предусмотренных федеральным законом ограничений прав и свобод в целях предупреждения преступлений и других правонарушений, оказания профилактического воздействия на бывших осужденных.

При рассмотрении административных дел об установлении административного надзора целью суда является определение баланса между созданием безопасных условий существования общества, в которое возвращается лицо из мест лишения свободы, и обеспечением прав поднадзорного лица, которое в силу совершенных преступлений рассматривается обществом как источник потенциальной опасности.

Следует отметить, что административные ограничения, устанавливаемые при административном надзоре, не могут рассматриваться как единичные индивидуальные запреты. Значимость этих ограничений в том числе выражается в том, что они затрагивают такие конституционные права лица, как право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ); право на неприкосновенность частной жизни (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ); право на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ); право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ); право определять свой досуг и др. Поэтому характер ограничений, применяемых при административном надзоре, свидетельствует о необходимости детального и сбалансированного подхода суда в оценке имеющих значение обстоятельств при установлении конкретных ограничений конституционных прав и свобод поднадзорному лицу, мотивированности своих выводов в судебном решении.

Формально-юридический анализ действующего законодательства выявляет множество правовых норм и их однородных групп, предусматривающих различные формы тех или иных ограничений данного конституционного права. В их числе, помимо мер, применяемых на местностях и в обстановках, перечисленных в ст. 8 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ЗАТО, в зонах экологического бедствия, на территориях, где введено чрезвычайное положение)¹⁵, наиболее показательно выделяются такие, самые суровые меры государственного принуждения, как *уголовное наказание* (лишение свободы на определенный срок (п. «л» ст. 44 УК РФ¹⁶), пожизненное лишение свободы (п. «м» ст. 44 УК РФ), содержание в дисциплинарной воинской части (п. «к» ст. 44 УК РФ), арест (п. «и» ст. 44 УК РФ), ограничение свободы (п. «з» ст. 44 УК РФ), принудительные работы (п. «з. 1» ст. 44 УК РФ)) и *административное*

наказание (административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ¹⁵), административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 3.10 КоАП РФ), административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ст. 3.14 КоАП РФ)), применение к лицу *принудительных мер воспитательного характера* (ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего (п. «г» ч. 2 ст. 90 УК РФ)) и *принудительных мер медицинского характера* (принудительное лечение в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях (п. «б», «в», «г» ч. 1 ст. 99 УК РФ)), а также *условное осуждение* лица (ч. 5 ст. 73 УК РФ), *условно-досрочное освобождение от отбывания наказания* (ч. 2 ст. 79 УК РФ), *административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, задержание* подозреваемого, обвиняемого, подсудимого или осужденного (ст. 91 УПК РФ), избрание в отношении него *меры пресечения* (ст. 102, 107, 108 УПК РФ¹⁶).

Надлежит также отметить существование налагаемых на свободу передвижения ограничений, связанных с правовым статусом конкретных субъектов. В частности, речь идет о гражданах, в силу своей служебной деятельности наделенных полномочиями, дающими доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, в связи с чем на протяжении некоторого времени не имеющим возможность покинуть пределы России¹⁷.

Перечисленные примеры не исчерпывают форм ограничений свободы передвижения и выбора места жительства, которые не только широко дифференцированы, но и в ряде случаев находятся в ведении субъектов Российской Федерации. Например, положениями п. 3 ст. 14.1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁸ предусматривается право субъектов РФ в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей и их развитию

законодательно устанавливать меры по недопущению нахождения детей в ночное время в общественных местах, а также на определенных объектах, территориях и в помещениях. Дальнейшее развитие и расширение права на свободу передвижения и выбор места жительства может обусловить возникновение качественно новых форм ограничения данного права. Таким образом, наряду с поиском баланса соблюдения частных и публичных интересов, в данной области актуализируется вопрос об упрощении доступа к правосу-

дию, охране и защите соответствующих прав от нарушений.

Подводя итог тезисов, можно констатировать, что любое ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только на основании закона и при условии обеспечения баланса публичных и частных интересов, нарушение которого ведет к нарушению не только норм национального, но и международного права и, как следствие, к умалению основных прав и свобод человека, что недопустимо.

¹ См.: *Василевич Д. Г.* Конституционное право на свободу передвижения и выбора места жительства // Вестник Калининград. юрид. ин-та МВД России. 2009. № 1 (17). С. 113.

² См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Рос. газета. 2020. 4 июля.

³ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1998. 10 дек.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁵ Об обеспечении некоторых иных прав и свобод, помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней : протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 16 сентября 1963 г. (в ред. от 11.05.1994) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 20. Ст. 214.

⁶ См.: *Мусина А. А.* Право на свободу передвижения в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2015. С. 10.

⁷ См.: *Алешкова И. А.* Право на свободу передвижения : вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 7.

⁸ См.: *Миролюбова С. Ю.* Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации : конституционно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 7.

⁹ См.: *Егоров С. А., Прудникова Т. А.* Право на свободу передвижения и выбор места жительства – одно из конституционных прав граждан // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2008. № 10. С. 160.

¹⁰ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. // Ведомости ВС СССР. 1987. № 45. Ст. 747.

¹¹ См.: *Ленкин С. В.* Конституционное право человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 6.

¹² Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федер. закон Рос. Федерации от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (в ред. от 01.10.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15. Ст. 2037.

¹³ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 08.12.2020) // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

¹⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

¹⁶ Уголовно-п роцессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 24.02.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4921.

¹⁷ См.: *Дураев Т. А.* Свобода передвижения в доктрине Конституционного Суда Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 22.

¹⁸ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802.

Тамбовский областной суд

Курохтин Ю. А., кандидат юридических наук,
судья

E-mail: 1307750401@mail.ru

The Tambov Regional Court

Kurokhtin Yu. A., Candidate of Legal Sciences,
Judge

E-mail: 1307750401@mail.ru

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

**ПОДАЧА ЖАЛОБЫ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА НАРУШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА: ИЗМЕНЕНИЕ УСЛОВИЙ ДОПУСТИМОСТИ
С 1994 ПО 2020 г.**

Статья посвящена исследованию изменений законодательства, регулирующего подачу жалоб в Конституционный Суд Российской Федерации на протяжении 26 лет. В ней анализируются достоинства и недостатки всех редакций, делается вывод о постепенном усложнении процедуры подачи жалобы, приводится практика рассмотрения жалоб за 2020 г.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, конституционный контроль, жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина.

**FILING A COMPLAINT TO THE CONSTITUTIONAL
COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON VIOLATION
OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS
OF A PERSON AND A CITIZEN: CHANGE IN THE CONDITIONS
OF ADMISSIBILITY FROM 1994 TO 2020**

The article is devoted to the study of changes in the legislation governing the submission of complaints to the Constitutional Court of the Russian Federation for 26 years. It examines the merits and disadvantages of all revisions, concludes that the complaint procedure is gradually complicated, gives the practice of considering complaints for 2020.

Key words: constitution, constitutional control, complaint to the Constitutional Court of the Russian Federation, human and civil rights and freedoms.

Поступила в редакцию 18 августа 2021 г.

В правовой системе России постоянно возникают коллизии между Конституцией Российской Федерации и иными нормативными актами, а Конституционный Суд РФ их разрешает в ходе конституционного судопроизводства. Наибольшее количество противоречий возникает в области прав и свобод человека и гражданина, что показывает проблемы

с реализацией ст. 2 Основного закона России, в соответствии с которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

В федеральный орган конституционного контроля ежегодно поступает от 15 до 20 тыс. обращений, из которых примерно 99 % – это жалобы на нарушение законами конституционных прав и свобод человека и гражданина. За период с 2000 по 2020 г. наибольшее количество обращений было в 2009 г. – 20 629 жалоб, в последние годы намети-

© Стародубцева И. А., 2021

лась тенденция к снижению общего количества обращений: в 2018 г. их было 15 149, в 2019 г. – 14 809¹. Жалобы касаются нарушения конституционных прав и свобод человека в различных сферах: политической, экономической, социальной и др.

Компетенция Конституционного Суда РФ изменялась на протяжении всего периода действия Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»²: в 2010, 2014, 2015, 2020 и 2021 гг. Наибольшему изменению подверглось полномочие о проверке законов по жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, в настоящее время действует уже четвертая редакция.

При принятии Конституции Российской Федерации 1993 г. и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. (п. 3 ст. 3) в первоначальной редакции данное полномочие было сформулировано следующим образом: «Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле». Условия допустимости жалобы были дополнительно установлены (ст. 97):

1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;

2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Правовой смысл указанных норм заключался в том, что обратиться с жалобой в орган конституционного контроля можно было, если закон, нарушающий конституционные права и свободы, применен к гражданину в конкретном деле любым органом (не только судом, но и органом исполнительной власти, контрольным органом). Например, в Конституционном Суде РФ могли оспариваться нормы таможенного законодательства, примененные к физи-

ческим и юридическим лицам таможенными органами, до обращения в суды.

В 2010 г. были внесены изменения в п. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и закреплена следующая редакция: «Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле». Одновременно были внесены изменения в ст. 97 закона, в котором изменено второе условие допустимости жалобы: «закон должен быть применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде»³. Данная редакция закона 2010 г. по сравнению с предыдущей существенно ограничила доступ граждан к конституционному правосудию по следующим причинам:

– во-первых, применить закон теперь должен только суд (иные правоприменительные органы были исключены);

– во-вторых, рассмотрение дела должно быть уже завершено в суде (а раньше этого не требовалось, дело могло находиться на стадии рассмотрения).

В 2014 г. ст. 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» снова претерпевает изменения в редакции второго условия допустимости жалобы: «закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, при этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде»⁴. Данная норма явилась новшеством, которое затруднило обращения в Конституционный Суд РФ, так как ранее не было «пресекающего» срока для подачи жалобы.

В 2020 г. Конституция Российской Федерации подверглась существенным изменениям, которые затронули и подачу жалоб в Конституционный Суд РФ. В частности, была закреплена новая редакция п. «а» ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации: «а) по жалобам на нарушение конституционных

прав и свобод граждан – конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» настоящей статьи, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты». Достоинством данной редакции является расширение перечня нормативных правовых актов, нарушающих конституционные права и свободы, конституционность которых можно оспаривать физическим и юридическим лицам. Ранее это были только законы, а с 2020 г. к ним добавляются акты Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституции республик, уставы, законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению федеральных и региональных органов государственной власти. Дополняется конституционная норма также требованием «исчерпать все другие внутригосударственные средства судебной защиты». Соответствующие изменения были внесены и в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵. Действующая редакция ст. 97 указанного закона предусматривает следующие условия допустимости жалобы (изложены в сокращенном варианте):

1) имеются признаки нарушения прав и свобод заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации, в результате применения оспариваемого нормативного акта в конкретном деле с участием заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба;

2) жалоба подана в срок не позднее одного года после принятия судебного решения, которым исчерпываются внутригосударственные средства судебной защиты (и добавлено условие при пересмотре дела судом при пропуске срока обжалования);

3) исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты прав заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации, при разрешении конкретного дела (с определением данной процедуры).

В тех зарубежных странах, где существуют органы конституционного контроля, они, как правило, наделяются полномочием по рассмотрению жалоб граждан: в Испании, Федеративной Республике Германия, даже во Франции Конституционный Совет с течением времени был наделен правом рассматривать жалобы граждан о нарушении прав после того, как их нарушенные права не защитили административные суды. Постепенное закрепление все более сложных требований для подачи жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации нельзя назвать позитивной тенденцией развития современного законодательства. Иногда Конституционный Суд РФ становится для граждан «последней надеждой» в борьбе за свои конституционные права, которые не могут защитить иные суды. Поэтому государство должно предпринимать все меры, направленные на повышение эффективности судебной защиты прав граждан, в том числе и в порядке конституционного судопроизводства.

Анализ практики Конституционного Суда Российской Федерации показывает, что в 2020 г. было принято 50 постановлений по результатам проверки конституционности нормативных правовых актов по жалобам граждан, юридических лиц и запросам судов, из них в 21 постановлении нормы признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации (41 %), в 28 – соответствующими, а в одном постановлении одновременно часть норм признана конституционными, а часть – нет. Исследование видов оспариваемых нормативных правовых актов показало, что традиционно «лидируют» кодифицированные акты: на «первом» месте расположился Кодекс Российской Федерации об админи-

стративных правонарушениях, о проверке которого было направлено 9 обращений, в 4 из которых его нормы признаны неконституционными (44 %). За ним следует Гражданский кодекс Российской Федерации, по вопросу конституционности которого было направлено 7 обращений, на «третьем» месте находится Налоговый кодекс Российской Федерации, «четвертое» место разделили три кодифицированных акта: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Трудовой кодекс Российской Федерации, по каждому из которых были вынесены по 3 постановления Конституционного Суда Российской Федерации. По проверке соответствия Конституции Российской Федерации Уголовного кодекса Российской Федерации было вынесено 2 постановления, и по одному постановлению о проверке конституционности Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, Лесного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации.

В Конституционном Суде Российской Федерации в 2020 г. также оспаривались следующие федеральные законы: «О свободе совести и о религиозных объединениях», «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации», «О полиции», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О воинской обязанности и военной службе», «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и

спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», «Об исполнительном производстве», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и др. Из названий законов видно, что оспариваемые акты затрагивали личные, политические, социально-экономические права, процессуальные права в области исполнительного производства.

Среди субъектов Российской Федерации только в отношении нормативных правовых актов двух из них вынесены постановления Конституционного Суда Российской Федерации в 2020 г. – это Московская и Самарская области. Оспаривались Закон Московской области «О муниципальных выборах в Московской области», постановление губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (сovid-19) на территории Московской области», Закон Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области».

Вышеуказанные оспоренные нормативные правовые акты показывают тенденцию снижения жалоб на нарушение прав и свобод человека в уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной сферах, как это было с конца 90-х гг. XX в. до 2015–2016 гг., и наблюдается «уклон» в сторону оспаривания Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Данное обстоятельство не удивительно, так как в КоАП РФ вносится огромное коли-

чество изменений и дополнений, в том числе по «усилению» административной ответственности, и введению новых составов правонарушений. Так, в 2018 г. в КоАП РФ вносились изменения 41 раз, в 2019 г. – 52 раза, в 2020 г. – 29 раз, за 7 месяцев 2021 г. – 21 раз⁶. Такая «скорость», как правило, сказывается на качестве законопроектов, на их соответствии и Конституции Российской Федерации, и иным нормам КоАП РФ, что в конечном итоге приводит к признанию федеральным органом конституционного контроля отдельных норм КоАП РФ не соответствующими Основному закону России.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 2020 г. № 42-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М. Г. Анциновой»⁷ норма ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ (использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием) признана частично не соответствующей Конституции Российской Федерации. Федеральный орган конституционного контроля обосновал это тем, что существует неопределенность действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли собственник (правообладатель) земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, вносить в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании. Это создает неопределенность в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому на-

значению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.

Не соответствующими Конституции Российской Федерации признаны и нормы ч. 4 ст. 3.7 и ч. 1 ст. 30.12 КоАП РФ⁸, предусматривающие конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения во взаимосвязи с правом на обжалование, опротестование вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов. Конституционный Суд Российской Федерации признал указанные нормы неконституционными в той мере, в какой они, допуская по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения – товаров и (или) транспортных средств у лиц, не являющихся собственниками соответствующего имущества, не предусматривают права собственника имущества обжаловать постановление по делу об административном правонарушении в части конфискации имущества. Это происходит в случае, когда товар или транспортное средство законно перемещены через таможенную границу и находятся на таможенной территории Евразийского экономического союза, где таможенные органы и суды Российской Федерации имеют эффективные средства контроля и законного принуждения, в том числе процессуального, при достоверно известном составе участников таможенных и связанных с ними правоотношений, включая собственника имущества, который не уклоняется от осуществления своих прав и обязанностей под российской юрисдикцией.

В Постановлении от 14 апреля 2020 г. № 17-П⁹ Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации ч. 2 ст. 2.1, ч. 1 ст. 2.2 и ч. 3 ст. 11.15.1 КоАП Россий-

ской Федерации, регулирующие в совокупности вину юридического лица при привлечении к административной ответственности за нарушение требований по обеспечению транспортной безопасности. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования указанные нормы предполагают следующее:

– юридическое лицо лишь тогда подлежит привлечению к административной ответственности за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, совершенное умышленно, когда установлен умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, и этот вывод надлежащим образом мотивирован в постановлении по делу об административном правонарушении;

– в иных же случаях, когда умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, из обстоятельств дела не усматривается и при этом имелась возможность для соблюдения соответствующих требований, но юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, административная ответственность юридического лица может наступать только за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности, совершенное по неосторожности.

Данное постановление Конституционного Суда Российской Федерации вызывает интерес в связи с особым мнением судьи С. Д. Князева, которое еще подлежало обязательному опубликованию вместе с постановлением, но в конце 2020 г. в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» внесены

изменения, по которым запрещается публиковать особые мнения судей для всеобщего сведения (они приобщаются к протоколу заседания и хранятся вместе с ним), и судьи не вправе обнародовать свое особое мнение и публично на него ссылаться¹⁰. Поэтому является интересным одно из последних опубликованных особых мнений – особое мнение судьи С. Д. Князева. Он не согласен с тем, что нормы КоАП РФ о привлечении к административной ответственности юридического лица за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности соответствуют Конституции Российской Федерации. С. Д. Князев выражает надежду, его особое мнение вызовет интерес не только в доктринальном, но и в законотворческом плане, особенно в фокусе объявленной Правительством Российской Федерации концептуальной реформы законодательства об административной ответственности.

С. Д. Князев приводит примеры зарубежных стран аналогичного регулирования административной ответственности юридических лиц, где они отнесены к субъектам административной и (или) уголовной ответственности и где применяются различные подходы к определению их вины в качестве условия наступления такой ответственности. Наиболее распространенными законодательными решениями в данной сфере являются либо детерминирование вины юридического лица виновностью его должностных лиц, обладающих представительскими, распорядительными или контрольными полномочиями (Дания, Германия, Норвегия, Финляндия, Франция и др.), либо определение вины юридического лица посредством той или иной формы «объективного вменения», увязанной с непринятием им всех возможных усилий для соблюдения установленных законом правил (Беларусь, Бельгия, Венгрия, Испания, Италия, Нидерланды, Швейцария и др.). При этом нередко в иностранных правопорядках в отношении юридических лиц не осуществ-

вляется разграничение неосторожности и умысла в совершении административного правонарушения (преступления).

Судья Конституционного Суда РФ С. Д. Князев отмечает, что имеет место ощутимый дефицит общепризнанных стандартов (конституционных, международных, иностранных) легитимации вины юридических лиц в сфере административной ответственности, что оставляет российскому законодателю достаточно широкие пределы усмотрения. Действующее правовое регулирование базируется на том, что привлечение юридического лица к административной ответственности за совершение любого административного правонарушения возможно только в случае наличия непосредственно его вины в совершении административно-противоправного деяния (действия, бездействия), установление которой должно осуществляться в соответствии с ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ безотносительно к решению вопроса о виновности имеющих право действовать от имени такого юридического лица должностных лиц (работников), и никак не предполагает – в отличие от физических лиц – дифференциации неосторожной и умышленной формы вины в совершении административного правонарушения. По мнению С. Д. Князева, признание положений КоАП Российской Федерации неконститу-

ционными не повлекло бы за собой их полной (сплошной) дисквалификации. Во-первых, они могли бы без каких-либо изъятий продолжаться применяться к физическим лицам. Во-вторых, юридические лица вовсе не были бы целиком выведены из-под административной ответственности за нарушение требований в области транспортной безопасности. Признание взаимосвязанных положений ч. 2 ст. 2.1, ч. 1 ст. 2.2 и ч. 3 ст. 11.15.1 КоАП Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации имело бы своим следствием возложение на федерального законодателя обязанности безотлагательного наведения порядка в отношении нормативных критериев установления вины юридических лиц в совершении административных правонарушений либо посредством исключения из Особенной части КоАП Российской Федерации применительно к ним любых упоминаний о ее формах, либо путем предметного определения в их отношении аутентичных признаков умысла и неосторожности.

Таким образом, исследование практики рассмотрения жалоб Конституционным Судом Российской Федерации показывает проблемы качества кодифицированных нормативных правовых актов и необходимость их решения с учетом правовых позиций федерального органа конституционного контроля.

¹ См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>

² О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2021). URL: <http://pravo.gov.ru>

³ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 45. Ст. 5742.

⁴ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 23. Ст. 2922.

⁵ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ. URL: <http://pravo.gov.ru>

⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М. Г. Анциновой : постановление Конституц. Суда Российской Федерации от 16 октября 2020 г. № 42-П. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁸ По делу о проверке конституционности части 4 статьи 3.7, статей 25.1–25.5.1 и части 1 статьи 30.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой иностранной компании «Majena Shipping Company Limited» : постановление Конституц. Суда Российской Федерации от 15 октября 2020 г. № 41-П. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁹ По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, части 3 статьи 11.15.1 и пункта 5 части 1 статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности», подпунктов 36, 37, 39, 45 пункта 5 и подпунктов 1, 2, 8 пункта 7 Требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта, в связи с жалобой Акционерного общества «Пассажирский порт Санкт-Петербург «Морской фасад» : постановление Конституц. Суда Российской Федерации от 14 апреля 2020 г. № 17-П. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁰ См.: О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

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

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

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

УДК 342.5

В. А. Винокуров

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

О СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ И СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

На основе конституционных норм, в том числе в историческом разрезе, рассмотрена система и структура федеральных органов государственной власти и государственных органов Российской Федерации, не относящихся к органам государственной власти. Осуществлен анализ существующих в настоящее время в Российской Федерации государственных органов, количество которых регулярно увеличивается, а также неуклонно растет число работников этих органов, создающих отдельные проблемы в дальнейшем развитии государства и общества. По итогам рассмотрения изложенных вопросов сформулированы выводы и предложения по решению выявленных проблем функционирования федеральных государственных органов.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституция Российской Федерации; Конституция РСФСР; органы государственной власти; три ветви власти: законодательная, исполнительная, судебная; государственные органы, не относящиеся к органам государственной власти; Президент Российской Федерации; государственный аппарат.

ABOUT THE MODERN SYSTEM AND STRUCTURE FEDERAL STATE BODIES

On the basis of constitutional norms, including in the historical context, the system and structure of federal state authorities and state bodies of the Russian Federation that are not related to state authorities are considered. The analysis of the currently existing state bodies in the Russian Federation is carried out, the number of which is regularly increasing, as well as the number of employees of these bodies is steadily increasing, creating individual problems in the further development of the state and society. Based on the results of the consideration of the above issues, conclusions and proposals for solving the identified problems of the functioning of federal state bodies are formulated.

Key words: The Constitution of the Russian Federation; the Constitution of the RSFSR; state authorities; three branches of government: legislative, executive, judicial; state bodies that are not related to state authorities; the President of the Russian Federation; the state apparatus.

Поступила в редакцию 18 августа 2021 г.

© Винокуров В. А., 2021

Основы государственного устройства, закрепленные в главе 1 Конституции Российской Федерации (далее – Основной закон)¹, определяют, что государственная власть в нашей стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы которых самостоятельны (ст. 10). Как видим, Российская Федерация придерживается действующей во многих странах мира, сформулированной Шарлем Луи Монтескье модели организации государственной власти, предусматривающей три власти («три проявления власти»): законодательную, исполнительную и судебную².

Для понимания существующей системы организации государственного устройства обратимся к недавней российской истории, конституционно закрепляющей различные ветви власти в государстве.

Конституцией Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятой в 1918 г.³, в соответствии с установленной конструкцией советской власти центральная власть включала: Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов как высшую власть РСФСР, Всероссийский центральный исполнительный комитет Советов – высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган Республики и Совет народных комиссаров, которому «принадлежит общее управление делами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики». О судах в названном документе упоминания не содержались. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, утвержденная в 1925 г.⁴, сохранила предшествующую конструкцию центральной власти в Республике.

Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, утвержденная в 1937 г.⁵, в вопросах организации государственной власти приблизилась к классическому разделению властей. Высшим органом государствен-

ной власти РСФСР и единственным законодательным органом РСФСР был определен Верховный Совет РСФСР, высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РСФСР – Совет народных комиссаров РСФСР (преобразованный в 1946 г. в Совет Министров РСФСР⁶), а также установлена система судов, т. е. отдельно выделена судебная власть.

Первоначальный текст Конституции (Основного закона) РСФСР, принятой в 1978 г.⁷, также содержал указание на три ветви власти: законодательную, которую олицетворял Верховный Совет РСФСР – высший орган государственной власти, который избирал постоянно действующий орган Президиум Верховного Совета РСФСР и контрольный орган страны – Комитет народного контроля РСФСР; исполнительную представлял Совет Министров РСФСР – высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти РСФСР; судебную, в которую входили Верховный Суд РСФСР, Верховные Суды автономных республик, краевые, областные, городские суды, суды автономных областей, суды автономных округов, районные (городские) народные суды и, кроме того, органы государственного арбитража для разрешения хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями.

В дальнейшем в Основной закон государства вносились изменения, в том числе в части организации государственной власти в стране⁸.

Высшим органом государственной власти Российской республики в 1989 г. становится Съезд народных депутатов РСФСР (Российской Федерации), но при этом сохраняются и Верховный Совет, и его Президиум, а отдельными полномочиями наделяется Председатель Верховного Совета. Кроме того, в системе власти в 1991 г. появляется Президент Российской Федерации как высшее должностное лицо Российской Федерации и глава исполнительной власти в Российской Феде-

рации, одновременно с которым избирается вице-президент Российской Федерации. Как орган исполнительной власти, подотчетный Съезду народных депутатов Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации и Президенту Российской Федерации, сохранялся Совет Министров – Правительство Российской Федерации, – который должен был объединять и направлять работу министерств и государственных комитетов Российской Федерации, других подведомственных ему органов (служб, комиссий, агентств). Предусматривалась также судебная система, все суды которой должны были образовываться на началах выборности судей и народных заседателей.

В числе государственных органов, не относящихся к органам государственной власти, в период формирования в 1989–1992 гг. новой системы управления государством сохранялись органы прокуратуры России, избирательные комиссии различных уровней, а в 1991 г. появился Совет безопасности РСФСР (Российской Федерации).

В соответствии с современными конституционными нормами (ст. 11) государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

- Президент Российской Федерации;
- Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);
- Правительство Российской Федерации;
- суды Российской Федерации.

В Основной закон государства согласно обозначенной системе власти включены главы, посвященные соответствующим государственным органам и должностным лицам (главы 4–7).

Одновременно Конституция Российской Федерации содержит упоминания о федеральных государственных органах, не относящихся к органам государственной власти⁹, к которым относятся Счетная палата (ч. 5 ст. 101), Уполномоченный по правам человека (п. «е» ч. 1 ст. 103) и прокуратура Российской Федерации (ст. 129), а также государ-

ственные органы, обеспечивающие деятельность главы государства: Государственный Совет Российской Федерации, Совет безопасности Российской Федерации и Администрация Президента Российской Федерации (п. «е⁵», «ж», «и» ст. 83).

Кроме государственных органов, упомянутых в Конституции Российской Федерации, в современном Российском государстве в соответствии с федеральными законами действуют: Следственный комитет Российской Федерации (в составе центрального аппарата, следственных управлений, включая главные, следственных отделов и криминалистических подразделений)¹⁰; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации¹¹; Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка¹² и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (и его рабочий аппарат)¹³.

В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹⁴ исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти, к которым относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства¹⁵.

К 2021 г. количество органов государственной власти несколько увеличилось за счет введения в 2003 и 2018 гг. новых судебных инстанций (кассационных и апелляционных)¹⁶. Появился новый государственный орган – Следственный комитет Российской Федерации¹⁷, введены государственные должности уполномоченных при главе государства (с обеспечивающими их деятельность аппаратами), законодательно закреплено положение Государственного Совета Российской Федерации¹⁸, по сути являющегося совещательным органом при Президенте Российской Федерации¹⁹.

Казалось бы, немного для такого государства, как наше, но число государственных

органов различной направленности постоянно растет. Чего стоит высказанное предложение создать российский суд по правам человека²⁰, прозвучавшее на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в 2020 г.! При этом совершенно упускается из вида норма, зафиксированная в ст. 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Выполнение данной обязанности государства возлагается на государственные органы, причем на все органы. Различия возможны лишь в направлениях защиты прав и свобод человека и гражданина и в установленных законодательством объемах. Однако увеличение количества государственных органов (при том что функции создаваемых органов либо выполнялись имеющимися структурами государства, либо должны были ими выполняться, исходя из возложенных на них полномочий) приводит к следующему:

а) размывается ответственность государства и его органов перед единственным источником власти в Российской Федерации, которым является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации);

б) увеличивается численность как государственных служащих, так и других работников, получающих денежное содержание за счет средств федерального бюджета, обеспечивающих деятельность образованных органов. Так, по данным органов государственной статистики численность работников в федеральных государственных органах за 19 лет (с 2000 по 2019 г.) увеличилась почти в три раза (с 521,0 до 1440,1 тысячи человек)²¹;

в) увеличение численности работников государственного аппарата влечет умножение числа придуманной чиновниками ненужной работы (за последние несколько лет неимоверно возрос объем различного рода

отчетов, донесений, справок с данными, которые вряд ли когда-нибудь понадобятся, а также требуемых от работодателей и работников разработки и выполнения инструкций, положений, правил, отсутствие которых необходимо, в основном, для наказания; в иных случаях многотомье бесполезной документации не интересует даже тех, кто ее придумал);

г) в результате изложенных в п. «б» и «в» событий решение самых простых вопросов все больше бюрократизируется, несмотря на повсеместное внедрение электронных технологий и даже межотраслевое сотрудничество на уровне органов исполнительной власти²²;

д) отсутствует ответственность для должностных лиц за принятие решений, в результате которых разрастается государственный аппарат, который ничего не производит и одновременно тормозит экономическое развитие государства, т. е. на основе непродуманных решений государство несет реальные убытки.

В результате рассмотрения системы и структуры федеральных государственных органов Российской Федерации, учитывая соблюдение основ организации государственной власти, предполагающих «три проявления власти», принимая во внимание необходимость сокращения государственного аппарата при одновременном повышении качества его работы, предлагается:

1) упразднить все государственные органы, не относящиеся к органам государственной власти, не поименованные в Основном законе страны, за исключением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, формируемой лишь на периоды выборов главы государства и парламента Российской Федерации, члены которой осуществляют свою деятельность на общественных началах, при этом следует предусмотреть запрет на учреждение подобных органов;

2) государственные органы, поименованные в Конституции Российской Федерации (за исключением органов прокуратуры Рос-

сийской Федерации), ликвидировать как самостоятельные структуры, передав их полномочия тем органам государственной власти, которым они подотчетны:

- формирование Счетной палаты Российской Федерации возможно из числа депутатов Государственной Думы и сенаторов;
- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации может избираться депутатами Государственной Думы из своего состава;

3) органы российской прокуратуры следует объединить с подразделениями Следственного комитета Российской Федерации;

4) пересмотреть систему федеральных органов исполнительной власти, сохранив лишь те, которые осуществляют полномочия в сферах, определенных главой 2 и ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, что, по

нашему мнению, приведет к сокращению федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств примерно до 25²³.

Деятельность совещательных органов при главе государства в настоящее время обеспечивается Администрацией Президента Российской Федерации, что соответствует размышлениям автора.

Предложенные меры позволят, на наш взгляд, повысить авторитет федеральных государственных органов, включая органы государственной власти, упорядочить деятельность государственного аппарата, переключив его деятельность на созидание, а не на изобретение запретов, а также направить высвободившиеся средства в реальный сектор экономики, что на деле позволит сделать государство сильным и уважаемым на международной арене.

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² См.: *Монтескье Ш.* О духе законов // Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. С. 288.

³ Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

⁴ См.: Об утверждении текста Конституции (Основного закона) РСФСР: постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

⁵ См.: Об утверждении Конституции (Основного закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: постановление Extraordinary XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. // СУ РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.

⁶ См.: О преобразовании Совета Народных Комиссаров РСФСР в Совет Министров РСФСР и Советов Народных Комиссаров автономных республик – в Советы Министров автономных республик: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 23 марта 1946 г. // Сборник законов РСФСР и указов Президиума Верховного Совета РСФСР (1938–1946 гг.). М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1946. С. 31.

⁷ Конституция РСФСР: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

⁸ См., например: Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: Закон РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395; Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Закон Российской Федерации // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 20. Ст. 1084.

⁹ Подробнее о федеральных государственных органах, не относящихся к органам государственной власти Российской Федерации, см.: *Винокуров В. А.* Государственное право Российской Федерации. Курс лекций в конспективном изложении: учеб. пособие. СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2017. С. 359–383.

¹⁰ См.: О Следственном комитете Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

¹¹ См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Ст. 20, 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹² См.: Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8427.

¹³ См.: Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

¹⁴ Собр. законодательства Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

¹⁵ См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

¹⁶ См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 4 июля 2003 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 27 (ч. I). Ст. 2699 ; О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции : федер. конституц. закон от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ // Там же. 2018. № 31. Ст. 4811.

¹⁷ См.: Вопросы Следственного комитета Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2010 г. № 1182 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40. Ст. 5043.

¹⁸ См.: О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

¹⁹ Подробнее о Государственном Совете Российской Федерации см.: Винокуров В. А. Понятие и содержание публичной власти в Российской Федерации // Представительная власть – XXI век : законодательство, комментарии, проблемы. 2021. № 3. С. 15.

²⁰ См.: Винокуров В. А. Размышления о российском суде по правам человека // Российский судья. 2021. № 6. С. 54–58.

²¹ Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации по ветвям власти и уровням управления // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191>

²² См.: Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4. Ст. 305.

²³ См.: Винокуров В. А. Реформа государственного управления в Российской Федерации // Правовое государство : теория и практика. 2016. № 3 (45). С. 26–27.

Санкт-Петербургский университет
ГПС МЧС России

Винокуров В. А., доктор юридических наук,
доцент, профессор кафедры теории и истории
государства и права, заслуженный юрист
Российской Федерации

E-mail: pravo.kaf_tigr@mail.ru
Тел.: 8(911)130-90-53

Saint-Petersburg University of State Fire Service
of EMERCOM of Russia

Vinokurov V. A., Doctor of Legal Sciences,
Associate Professor, Professor of the Theory
and History of State and Law Department,
Honored Lawyer of the Russian Federation

E-mail: pravo.kaf_tigr@mail.ru
Тел.: 8(911)130-90-53

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

ГРАЖДАНСКИЙ (ОБЩЕСТВЕННЫЙ) АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ: ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрено правовое регулирование взаимодействия институтов гражданского общества и государства в сфере противодействия коррупции; проведено исследование основных направлений и соответствующих им форм реализации гражданского (общественного) антикоррупционного контроля; выявлены проблемы, оказывающие влияние на эффективность гражданского (общественного) антикоррупционного контроля и предложены пути их решения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: антикоррупционное просвещение, взаимодействие гражданского общества и государства, гражданский (общественный) антикоррупционный контроль, институты гражданского общества, коррупция, независимая антикоррупционная экспертиза, независимый эксперт, общественная палата, общественная экспертиза, общественный совет, противодействие коррупции.

CIVIL (PUBLIC) ANTI-CORRUPTION CONTROL: CONCEPT AND MAIN DIRECTIONS

The article examines the legal regulation of the interaction of civil society institutions and the state in the field of combating corruption; a study of the main directions and the corresponding forms of implementation of civil (public) anti-corruption control was carried out; identified problems that affect the effectiveness of civil (public) anti-corruption control and proposed ways to solve them.

Key words: anti-corruption education, interaction between civil society and the state, civil (public) anti-corruption control, civil society institutions, corruption, independent anti-corruption expertise, independent expert, public chamber, public expertise, public council, anti-corruption.

Поступила в редакцию 9 ноября 2021 г.

В современном научно-теоретическом понимании гражданское общество – это комплекс институтов общества, обеспечивающих возможности гражданам и гражданским объединениям в осуществлении своих инициатив и интересов в отношении деятельности муниципальных и государственных органов власти. Институты гражданско-

го общества появляются во всех сферах общественной жизни в связи с конкретными проблемами муниципального образования, региона и государства в целом. Главной проблемой в сфере государственного и муниципального управления в настоящее время выступает коррупция. В работе по противодействию коррупции государство активно взаимодействует с институтами гражданского общества¹.

© Тюнина И. И., 2021

Необходимость сотрудничества гражданского общества и государства в сфере противодействия коррупции определяется несколькими факторами:

1) коррупция – социальное явление, нарушающее законные интересы государства и общества;

2) субъектами коррупционных нарушений могут выступать не только муниципальные и государственные служащие, но также сами граждане и гражданские объединения. Соответственно, меры по профилактике коррупции и формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению должны реализовываться в сотрудничестве с институтами гражданского общества и органами государственной власти.

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 26.05.2021) «О противодействии коррупции»² (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) институты гражданского общества названы следующим образом: субъекты противодействия коррупции (п. 2 ст. 1), субъекты взаимодействия с органами власти (ч. 7 ст. 3), субъекты ответственности за коррупционные преступления (ст. 13). Из закрепленных в ст. 7 Федерального закона № 273-ФЗ основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции четыре связаны с институтами гражданского общества:

– создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества (п. 2 ст. 7);

– принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению (п. 3 ст. 7);

– обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (п. 7 ст. 7);

– усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц (п. 17 ст. 7).

В Указе Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы»³ раздел XIII посвящается применению дополнительных мер по расширению участия граждан и институтов гражданского общества в реализации государственной политики в области противодействия коррупции. В данном документе определен перечень институтов гражданского общества, на которые возложена обязанность по осуществлению деятельности, связанной с формированием в обществе нетерпимости к коррупции. Эти институты принимают участие в практической реализации разных направлений антикоррупционной политики, в частности в сфере гражданского (общественного) антикоррупционного контроля.

В действующем отечественном законодательстве категория «гражданский (общественный) антикоррупционный контроль» не закреплена. Однако в федеральных и региональных нормативных правовых актах содержится определение понятия гражданского (общественного) контроля.

Так, Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁴ определяет общественный контроль как деятельность, осуществляемую субъектами общественного контроля с целью наблюдения за деятельностью органов местного самоуправления и государственной власти, а также за деятельностью других органов, учреждений и организаций, осуществляющих согласно федеральному законодательству отдельные публичные полномочия. Об-

щественный контроль также осуществляется с целью общественной проверки, анализа и оценки актов, издаваемых указанными органами, и решений, которые они принимают. В качестве одной из заявленных в указанном Федеральном законе задач, решаемых в рамках общественного контроля, выступает формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению (ч. 1 ст. 4).

В Федеральном законе № 273-ФЗ развитие общественного контроля называется одной из ключевых мер противодействия коррупции.

В соответствии с Законом Воронежской области от 5 июня 2015 г. № 103-ОЗ (в ред. от 26.09.2018) «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области»⁵ определение общественного контроля аналогично определению, указанному в федеральном законодательстве (в соответствии со ст. 2 понятия и термины, используемые в Законе Воронежской области, применяются в том же значении, что в Федеральном законе).

Под гражданским (общественным) антикоррупционным контролем предлагается понимать «деятельность субъектов гражданского (общественного) антикоррупционного контроля по наблюдению за органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, учреждениями и организациями в целях профилактики и противодействия коррупции».

Можно выделить следующие основные направления и соответствующие им формы реализации гражданского (общественного) антикоррупционного контроля.

Во-первых, политико-идеологическое направление гражданского (общественного) антикоррупционного контроля, нацеленное на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению, взаимодействие органов власти и общественных организаций, средств массовой информации по антикоррупционному воспитанию граждан и просветительской работе с ними.

Формой реализации данного направления является организация воспитательно-просветительской работы с гражданами по формированию негативного отношения к коррупции и повышению правовой грамотности населения. В России данное направление является приоритетным в деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации.

В Воронежской области взаимодействие органов управления с институтами гражданского общества, средствами массовой информации, научными и другими организациями осуществляется на постоянной основе в рамках реализации мероприятий программы «Противодействие коррупции в Воронежской области на 2021–2024 годы», утвержденной распоряжением правительства Воронежской области от 29 декабря 2020 г. № 1850-р⁶, и Плана мероприятий по антикоррупционному просвещению в Воронежской области на 2021 г., утвержденному распоряжением правительства Воронежской области от 24 декабря 2020 г. № 1815-р⁷. План мероприятий по антикоррупционному просвещению в Воронежской области на 2021 г. состоит из 4 разделов: антикоррупционное образование, антикоррупционная пропаганда, иные мероприятия и контроль за выполнением предусмотренных планом мероприятий.

Законом Воронежской области № 103-ОЗ определены порядок и формы взаимодействия исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления области с субъектами общественного контроля.

Согласно указанному Закону субъектами общественного контроля в Воронежской области являются: Общественная палата Воронежской области, общественные палаты (советы) муниципальных образований Воронежской области, общественные советы при Воронежской областной Думе, общественные советы при исполнительных органах государственной власти Воронежской области.

В регионе существует 72 субъекта общественного контроля, из которых 9 советов

при Воронежской областной Думе, 29 – общественные советы при исполнительных органах государственной власти Воронежской области, 34 – общественные палаты муниципальных образований⁸.

Одним из механизмов противодействия коррупции является участие председателей Общественной палаты Воронежской области, Союза «Торгово-промышленная палата Воронежской области» (далее – Союз «ТПП Воронежской области»), Воронежского регионального отделения общероссийской общественной организации «Центр противодействия коррупции в органах власти» (далее – Центр) в комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области под председательством губернатора.

Существенным фактором снижения коррупциогенных норм в проектах нормативных правовых актов является проведение общественной экспертизы институтами гражданского общества. Законом Воронежской области от 16 декабря 2016 г. № 169-ОЗ (в ред. от 27.04.2021) «Об Общественной палате Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области»⁹ (ст. 22, 23) установлено, что в рамках реализации отдельных публичных полномочий Общественная палата вправе проводить общественную экспертизу и общественный мониторинг.

Заключение, подготовленное по результатам общественной экспертизы, направляется на рассмотрение губернатору Воронежской области, в органы государственной власти Воронежской области, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и обнародуется в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет¹⁰.

В 2020 г. Общественной палатой Воронежской области проведено более 20 экспертиз проектов законов Воронежской области¹¹.

В рамках работы общественных Советов, созданных при исполнительных органах государственной власти Воронежской области, рассматриваются вопросы противодействия коррупции. Представители институтов гражданского общества вносят на рассмотрение органам исполнительной власти предложения по противодействию коррупции в сфере работы органа управления на территории Воронежской области, а также повышения эффективности, публичности и прозрачности управления, проводят общественную экспертизу принимаемых социально-значимых управленческих решений.

Представители Общественных палат муниципальных районов также представляют интересы гражданского общества в постоянно действующих координационных совещательных органах – Советах (комиссиях) по противодействию коррупции на муниципальном уровне, которые осуществляют свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти Воронежской области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, прокуратурой, общественными объединениями и организациями.

К числу основных задач указанных органов отнесены: участие в разработке и реализации программ по профилактике коррупции, координация деятельности органов власти при реализации государственной антикоррупционной политики, подготовка предложений по совершенствованию системы нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции, предварительное рассмотрение проектов правовых актов в области противодействия коррупции, контроль по реализации программ по профилактике коррупции.

Необходимым элементом в работе по противодействию коррупции является привлечение к деятельности по антикоррупци-

онному просвещению, повышению правовой грамотности и правосознания граждан социально ориентированных некоммерческих организаций в рамках реализации антикоррупционных проектов по развитию эффективной системы информирования населения по вопросам противодействия коррупции.

Союз «ТПП Воронежской области» совместно с департаментом предпринимательства и торговли Воронежской области и при участии Уполномоченного по защите прав предпринимателей Воронежской области ежегодно проводит мониторинг развития предпринимательства для выявления проблем и препятствий, сдерживающих его развитие в Воронежской области. Например, в 2020 г. Союзом «ТПП Воронежской области» проводился социологический опрос предпринимателей для выявления антикоррупционной составляющей во взаимоотношениях предпринимателей и органов власти, в котором приняло участие более тысячи респондентов.

В Воронежской области активную антикоррупционную работу ведет Центр, сотрудники которого принимают участие в работе комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и регулированию конфликта интересов в исполнительных органах государственной власти и в муниципальных районах (в 2020 г. было принято участие более чем в 40 комиссиях)¹². Руководитель Центра А. Г. Лунгу принимает участие в рабочих совещаниях, семинарах и «Круглых столах», проводимых в регионе.

Второе направление – это правовое направление гражданского (общественного) антикоррупционного контроля. Оно заключается в участии институтов гражданского общества в процессе реализации независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Антикоррупционная экспертиза включает несколько взаимосвязанных этапов, в процессе реализации которых устанавливаются правовые нормы, содержащие юридические основания, повышающие вероятность совершения коррупционных правонарушений.

Институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)¹³. Субъектами независимой антикоррупционной экспертизы являются юридические и физические лица, аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения¹⁴.

В рамках исполнения Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹⁵ правительством Воронежской области были заключены соглашения о взаимодействии в работе по выявлению и устранению в нормативных правовых актах Воронежской области и их проектах коррупциогенных факторов с независимыми экспертами, аккредитованными Минюстом России.

В отчетном году поступило 3 экспертных заключения независимых экспертов на действующие НПА. Все замечания независимых экспертов устранены.

Техническое и организационное направление гражданского (общественного) контроля предусматривает следующее:

- усовершенствование работы с обращениями населения, содержащими сведения о фактах коррупционных правонарушений и преступлений;
- создание в Российской Федерации и ее субъектах специальных общественных орга-

нов, осуществляющих антикоррупционный контроль и мониторинг.

Экспертные органы и общественно-консультативные центры создаются на всех уровнях – федеральном, региональном и местном. Они формируются из числа представителей соответствующих органов власти, образовательных учреждений, общественных объединений, иных организаций и лиц, за которыми закрепляются определенные полномочия в сфере осуществления антикоррупционной политики в целях согласования общественных и государственных интересов.

Так, в Воронежской области действует комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области¹⁶ (далее – Комиссия), являющаяся постоянно действующим координационным органом при губернаторе Воронежской области, обеспечивающим единую государственную политику в области противодействия коррупции на территории региона. В состав Комиссии входят представители исполнительной и судебной власти области, а также органов местного самоуправления и институтов гражданского общества. Работа Комиссии осуществлялась на плановой основе с проведением ежеквартальных заседаний. Например, в 2020 г. на заседаниях Комиссии был рассмотрен ряд следующих вопросов:

- об итогах реализации программы «Противодействие коррупции в Воронежской области на 2018–2020 годы» в 2020 г.;
- результатах проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в Воронежской области;
- результатах предоставления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера должностными лицами исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- состоянии и результатах работы по исполнению законодательства о противодействии коррупции в регионе;

– результатах проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Воронежской области;

– взаимодействии правительства Воронежской области с правоохранительными органами по предупреждению коррупционных правонарушений при реализации национальных проектов;

– состоянии законности и мерах по профилактике и противодействию коррупции в деятельности исполнительных органов государственной власти Воронежской области;

– осуществлении мониторинга организационной деятельности по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах местного самоуправления Воронежской области;

– отдельных вопросах соблюдения требований ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», лицами, замещающими государственные должности Воронежской области¹⁷.

По итогам рассмотрения данных вопросов Комиссией были даны рекомендации исполнительным органам государственной власти и органам местного самоуправления, направленные на совершенствование антикоррупционной работы.

Важной формой реализации гражданского (общественного) антикоррупционного контроля является институт обращений организаций и населения в муниципальные и государственные органы с заявлениями о коррупции. Следует отметить, что подобные обращения выступают в качестве основы для принятия обоснованных управленческих решений, направленных на предупреждение и недопущение коррупции. Для принятия обращений о коррупции от граждан и организаций при всех государственных органах Воронежской области функционирует «Горячая линия»¹⁸.

Физические и юридические лица могут обратиться с сообщением о фактах совершения коррупционных преступлений по телефону или посредством направления письменного заявления через специальную форму «Об-

ратная связь» на веб-сайте правительства Воронежской области.

Представителями исполнительных органов власти региона проводится профилактическая информационная работа среди населения, направленная на разъяснение способов обращений по вопросам коррупционных правонарушений и преступлений. К числу таких способов относится «горячая линия» и «телефоны доверия». Исполнительными органами власти анализируется организация работы «телефонов доверия».

Как видим, в Воронежской области накоплен достаточный опыт в сфере гражданского (общественного) антикоррупционного контроля. К сегодняшнему дню определены ключевые направления такого контроля. Тем не менее работа по усовершенствованию форм его реализации не прекращается.

Существуют проблемы, оказывающие серьезное влияние на эффективность гражданского (общественного) антикоррупционного контроля. Институты гражданского общества недостаточно активно участвуют в реализации мероприятий гражданского (общественного) антикоррупционного контроля. Как показывают результаты анализа состава общественных организаций, занимающихся профилактикой коррупции, и обществен-

но-консультативных органов при органах государственной власти и органах местного самоуправления, уровень участия представителей гражданского общества в их деятельности довольно низкий. Кроме того, до сих пор не решены проблемы в области проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов таких актов. К числу таких проблем относятся нехватка аккредитованных экспертов; низкая степень информированности населения о проводимых экспертизах и их результатах; отсутствие в свободном доступе сведений о проводимых экспертизах.

Решение вышеперечисленных проблем должно способствовать активизации и повышению эффективности работы институтов гражданского общества в сфере гражданского (общественного) антикоррупционного контроля, а также привлечь внимание общества к проблемам противодействия и профилактики коррупционных правонарушений и преступлений. В направлении устранения указанных пробелов в законодательстве представляется целесообразным систематизация норм о гражданском (общественном) антикоррупционном контроле в одном нормативном правовом акте, например, специальном федеральном законе.

¹ См.: Кузнецова П. Ю. Участие институтов гражданского общества в общественном антикоррупционном контроле (Российский опыт) // Вестник ПНИПУ. Культура. История. Философия. Право. 2015. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-institutov-grazhdanskogo-obschestva-v-obschestvennom-antikorrupsionnom-kontrole-rossiyskiy-opyt>

² Рос. газета. 2008. 30 дек. ; 2021. 31 мая.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 34. Ст. 6170.

⁴ Рос. газета. 2014. 23 июля ; 2018. 29 дек.

⁵ Портал Воронежской области в сети Интернет. URL: <http://www.govvrn.ru>

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ См.: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Воронежской области в 2020 г. URL: <https://www.govvrn.ru/doklad-o-deatel-nosti-v-oblasti-protivodejstvia-korrupcii-v-voronezskoj-oblasti>

⁹ Портал Воронежской области в сети Интернет. URL: <http://www.govvrn.ru>

¹⁰ В соответствии с ч. 9 ст. 22 Закона Воронежской области от 16 декабря 2016 г. № 169-ОЗ «Об общественной палате Воронежской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области».

¹¹ См.: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Воронежской области в 2020 г. ...

¹² См.: Там же.

¹³ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 11.10.2018). Ч. 1 ст. 5 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609 ; 2018. № 42 (ч. 2). Ст. 6376.

¹⁴ В соответствии с ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 42 (ч. 2). Ст. 6376.

¹⁶ См.: О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 2 октября 2015 г. № 398-у (в ред. от 18.06.2021) // Портал Воронежской области в сети Интернет. URL: <http://www.govvrn.ru>

¹⁷ См.: Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в Воронежской области в 2020 г. ...

¹⁸ URL: <https://www.govvrn.ru/obratnaa-svaz-dla-soobsenij-o-faktah-korrupcii>

Воронежский государственный университет

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

E-mail: tunina-i@mail.ru

Тел.: 8-910-347-07-51

Voronezh State University

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

E-mail: tunina-i@mail.ru

Tel.: 8-910-347-07-51

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

19 мая 2021 г. состоялось заседание научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» на тему: «Организация публичной власти в России и зарубежных странах». На заседании выступили студенты 1-й и 2-й группы 1-го курса бакалавриата, они подготовили сообщения, посвященные институту импичмента в России и зарубежных странах, взаимодействию парламента и правительства, институту народной законодательной (гражданской правотворческой) инициативы и другим актуальным проблемам, существующим в конституционном праве России и зарубежных стран.

Студенты 2-й группы А. Катасонов и Д. Мануковский выступили с докладом на тему: «Сравнительный анализ полномочий Президента Российской Федерации и Президента Соединенных Штатов Америки в системе сдержек и противовесов». В докладе А. Катасонов отметил, что применительно к Президенту Соединенных Штатов Америки система «сдержек и противовесов» не раз доказывала свою эффективность, имея реальное воздействие на него, например, как в случае, когда Президентом были предприняты неправомерные действия. В качестве примера студентом был приведен Уотергейтский скандал. Анализируя наличие контрольных полномочий у парламента к Президенту в России и США, А. Катасоновым были обоснованы сложность осуществления в России процедуры отрешения от должности главы государства. Д. Мануковский подробно рассмо-

трел полномочия Президентов России и США в области взаимоотношений с законодательной, исполнительной и судебной властью и пришел к выводу, что полномочия Президента России гораздо шире полномочий Президента США. Он отметил, что поправки к Конституции Российской Федерации 2020 г. значительно усилили президентскую власть в России. Докладчики пришли к выводу, что в США механизм «сдержек и противовесов» работает более эффективно, чем в России, и «перекоса» в сторону президентской власти не наблюдается.

С докладом на тему: «Народная законодательная инициатива: закрепление и практика реализации в России и зарубежных странах» выступили студенты 2-й группы И. Гладких и В. Малыхина. И. Гладких отметила, что данное право граждане России могут реализовать на федеральном, региональном уровне и уровне местного самоуправления только путем обращения к субъектам законодательной (правотворческой) инициативы или с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Однако анализ практики реализации показал, что поступающие в законодательные органы государственной власти субъектов проекты народной инициативы, как правило, отклоняются им, а деятельность сайта «Российская общественная инициатива» нельзя назвать эффективной, так как за все время его работы было реализовано 0,1% народных правотворческих инициатив. В. Малыхина рассмотрела опыт зарубежных стран, который показывает положительные результаты реализации института народной правотворческой инициативы.

© Стародубцева И. А., 2021

Она отметила, что в Италии для большей демократизации общественной жизни предусматривается процедура пропозитивного референдума. Докладчики обратили внимание на технологии краудсорсинга как инновационного метода принятия публичных решений с максимальным учетом общественного мнения, что достигается путем выявления и использования интеллектуального потенциала граждан через интернет-ресурсы. Указанный зарубежный опыт и актуальные интернет-технологии было предложено использовать в Российской Федерации для большего включения заинтересованных граждан в сферу принятия государственных решений.

Доклад на тему: «Особенности публичной власти в автономиях на примере Сицилии и территориально-этнических автономий в России» подготовила А. Сарычева, студентка 2-й группы. Актуальность выбранной темы напрямую зависит от политической ситуации и национального вопроса в государстве. Рассматривая на примере зарубежных стран данную категорию, А. Сарычева раскрывает понятие автономии на основе обобщения множества определений, дает классификацию по различным основаниям. В результате анализа особенностей взаимодействия власти автономии Сицилии с центральной властью Италии был выявлен механизм частично независимого управления в регионе Сицилия, проведен обзор полномочий в сфере нормотворчества, охарактеризованы исключительные полномочия автономии. Понятие территориально-этнической автономии докладчик рассмотрела на примере Крымско-татарской автономии – проекта создания национально-территориальной автономии крымских татар на территории полуострова Крым.

Студентка 2-й группы П. Слесарева в докладе «Практика реализации процедуры импичмента на примере России и США» отметила, что процедура импичмента президента ни в одной из стран не была доведена до конца –

ни один президент США или России отрешен от должности в результате этой процедуры не был. Она отметила, что процедура импичмента в США урегулирована таким образом, что более применима на практике, чем в России. П. Слесарева проанализировала практику процедуры импичмента на региональном уровне в России и США и сделала вывод, что на региональном уровне данная процедура более урегулирована, чем на федеральном.

Студенты 2-й группы М. Бугакова и Д. Шилова выступили с докладом на тему: «Подача жалобы в органы конституционного контроля в России и зарубежных странах». М. Бугакова рассмотрела опыт Испании и отметила, что в отличие от института конституционной защиты основных прав и свобод в России, в Испании процедура «ампаро» защищает не все конституционные права и свободы, а строго определенные, которые закреплены в статьях Конституции Испании. Исследуя практику реализации данного права, докладчик отметила, что в качестве основания ходатайства о защите часто ссылаются на нарушение права на эффективную судебную защиту (66 % жалоб) или принципа равенства (23 % жалоб). Д. Шилова проанализировала опыт Федеративной Республики Германия, обратила внимание на актуальность данного вопроса – более 95 % заявлений, поступающих в Федеральный Конституционный суд, составляют конституционные жалобы граждан. Докладчик обосновала тезис о том, что Федеративная Республика Германия создала широкие возможности для граждан в сфере защиты прав и свобод, и предложила учитывать зарубежный опыт при совершенствовании законодательства, регулирующего деятельность Конституционного Суда Российской Федерации.

А. Беляева, студентка 1-го курса 1-й группы, выступила с докладом на тему: «Разграничение предметов ведения в сфере формирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов

местного самоуправления». Она охарактеризовала принципы деятельности органов государственной власти, а также провела сравнительный анализ систем органов государственной власти субъектов Российской Федерации, кантонов Швейцарии и субъектов Федеративной Республики Германия.

По сложному вопросу разграничения предметов ведения в Российской Федерации в социальной сфере выступили *Е. Авдеева* и *П. Гурьева* – студентки 1-й группы. Е. Авдеева и П. Гурьева осветили проблему разграничения предметов ведения в свете кон-

ституционных поправок 2020 г. Докладчики сравнили разграничение предметов ведения в социальной сфере в Индии, Швейцарии и России.

Подводя итоги состоявшемуся обсуждению, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права И. И. Тюнина дала высокую оценку докладчикам за глубокое раскрытие ими проблем организации публичной власти в России и зарубежных странах и призвала студентов к дальнейшему участию в сравнительном конституционном правоведении.

И. А. Старогубцева,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры*

конституционного и муниципального права

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» (октябрь 2021 г.)

14 октября 2021 г. в соответствии с планом работы на 2021–2022 гг. под руководством доцента Е. А. Бондаревой и доцента С. В. Судаковой состоялось очередное заседание НСК «Муниципальное право», которое прошло на платформе «Электронный университет ВГУ» в режиме видеоконференции. Тема заседания: «Участие населения в местном самоуправлении».

В работе заседания секции приняли участие обучающиеся по программам специалитета, бакалавриата и магистратуры юридического факультета ВГУ. Свои доклады представили: А. Березин, А. Ермакова, М. Заярина, Н. Карпова, Н. Карташов, У. Никулина, В. Попов.

Научное руководство подготовкой докладов осуществляли: доцент Е. А. Бондарева, профессор Т. М. Бялкина, преподаватель В. Е. Китаева, доцент С. В. Судакова.

Были представлены доклады по широкому кругу актуальных проблем современного муниципального права, основанные на юридической литературе и правоприменительной практике по темам исследования: использование различных видов избирательных систем на муниципальных выборах; особенности правового регулирования, осуществления и реализации институтов публичных слушаний, наказов избирателей, отзыва выборных лиц местного самоуправления; формам осуществления и основным полномочиям ТОС; участие граждан в дистанционном голосовании в зарубежных странах.

В своем выступлении *студент 1-го курса магистратуры В. А. Попов* на тему: «Проблемы правового регулирования и практики применения института наказов избирателей на муниципальном уровне публичной власти» отметил, что в настоящее время институт наказов избирателей приобретает все большее распространение на уровне субъ-

ектов Российской Федерации и местного самоуправления. Однако его использование в качестве формы прямого народовластия сопряжено с рядом общетеоретических и законодательных проблем, решение которых позволит выявить сущность наказов и значительно повысить их роль в системе управления государством. В частности, отсутствует единый федеральный закон, который бы устанавливал общий механизм учета и реализации наказов избирателей на всех уровнях публичной власти, а среди ученых – представителей наук конституционного и муниципального права – до сих пор нет единства относительно того, к какой форме демократии относятся наказания – императивной, консультативной, смешанной. Напрямую с этим вопросом связана проблема соотношения этого института с обращениями граждан.

Большинство муниципальных правовых актов рассматривают наказания в качестве имеющих общественное значение предложений избирателей депутатам и кандидатам в депутаты представительного органа в рамках компетенции муниципального образования, утвержденных для исполнения нормативным актом представительного органа. Также выступавший в своем докладе подчеркнул, что опыт правового регулирования и практики применения наказов на примере городских округов городов Липецк и Воронеж выявил две разные тенденции: если в Липецке они активно используются в соответствии с принятым представительным органом – Липецким городским Советом депутатов – Положением, то в Воронеже, несмотря на имеющийся подобного рода нормативный акт, практика реализации наказов Воронежской городской Думой отсутствует и фактически заменена процедурой рассмотрения их как обычных обращений.

В заключение В. А. Попов предположил, что признание на федеральном уровне наказов в качестве самостоятельной и полноцен-

ной формы прямого народовластия императивно-консультативного характера будет способствовать более эффективному решению вопросов местного значения и повышению роли участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В докладе студента 1-го курса магистратуры А. А. Березина на тему: «Участие граждан в дистанционном голосовании в зарубежных странах» были исследованы дистанционные избирательные технологии, применяемые на муниципальных выборах в зарубежных странах, дана оценка электронному голосованию на предмет соответствия принципу публичного подсчета голосов, сохранения тайны голосования. Отмечено, что несмотря на расширение рядом стран использования дистанционных технологий на выборах в последние годы, контроль за подсчетом голосов нуждается в совершенствовании.

Кроме того, были рассмотрены аспекты применения почтового голосования, не используемого в России. Констатирован рост популярности данного способа голосования в период пандемии в ряде зарубежных стран. Докладчиком были отмечены особенности его проведения, а также ряд возникающих сложностей у избирателей.

В завершение был сделан вывод о том, что дистанционные избирательные технологии наиболее целесообразно применять в дополнение с традиционным голосованием, не подменяя голосования на избирательном участке, поскольку лишь оно способно в полной мере обеспечить прозрачность подсчета, а значит и легитимность выборов в целом.

Студент 2-го курса бакалавриата Н. Д. Карташов выступил с докладом по теме «Виды избирательных систем, применяемые на муниципальных выборах в Воронежской области», в котором отметил, что среди ученых не существует единого мнения о предпочтительности применения на муниципальных выборах различных видов избирательных систем. Одни указывают на то, что мажоритарная избирательная система является более

эффективной на местных выборах, так как она позволяет местным активистам, наиболее вовлеченным в проблемы муниципального образования, быть избранными в представительные органы местного самоуправления. Другие отмечают, что у политических партий больше ресурсов для проведения полноценной избирательной кампании, пропорциональная избирательная система позволяет быть представленными всем политическим силам, имеющим поддержку в обществе. Третьи придерживаются мнения о необходимости введения на муниципальных выборах в России пропорциональной системы с открытыми списками, которая соединяет в себе достоинства пропорциональной и мажоритарной систем. Выступающий поддержал правовую позицию Конституционного Суда России, согласно которой применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах конституционно, но на практике имеет ряд недостатков, в связи с чем необходимо конкретизировать условия применения этого вида избирательных систем.

Различным аспектам института публичных слушаний было посвящено выступление студентки 2-го курса специалитета Н. К. Карповой: проанализировано соотношение понятий «общественные обсуждения» и «общественные публичные слушания», выявлены различия в процедуре их подготовки и проведения, вопросы реализации принимаемых на них решений в адрес органов публичной власти. В заключение Н. К. Карпова предположила, что одним из решений обозначенных в докладе проблем теоретического и процедурного характера могло бы стать совершенствование правового регулирования процедур публичных слушаний, как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на федеральном уровне.

Сферой научных интересов студентки 2-го курса специалитета М. С. Зяриной стали вопросы организации территориального общественного самоуправления (ТОС). По мнению докладчика, ТОС является эффектив-

ной формой реализации собственных инициатив, носящих локальный характер и направленных на улучшение качества жизни людей на своей территории. Одной из главных проблем территориального общественного самоуправления можно назвать вопрос несовершенства нормативно-правовой базы, которая регулирует его деятельность. На федеральном уровне Законом об общих принципах организации местного самоуправления всего одна статья посвящена ТОС (ст. 27). Она определяет только общие понятия и полномочия. Более конкретные вопросы, связанные с деятельностью ТОС, регулируются региональными и муниципальными нормативными правовыми актами, в которых различно могут трактоваться положения федерального закона, тем самым создавая определенные трудности в создании и реализации ТОС, способствуя повышению отчужденности населения от проблем территории проживания. В заключение докладчик резюмировал, что территориальное общественное самоуправление занимает весьма значительное место в системе местного самоуправления. Развитие ТОС очень важно и перспективно. Только тогда, когда люди поймут, что они сами могут улучшить окружающий их мир и будут иметь возможность делать это, их жизнь изменится к лучшему. А территориальное общественное самоуправление, как ни одна другая форма осуществления власти народом, способно выполнить такую задачу.

С докладом на тему: «Отзыв выборного лица местного самоуправления: правовое регулирование, особенности осуществления и проблемы реализации» выступили студентки 2-го курса бакалавриата А. Р. Ермакова и У. А. Никулина. В своем выступлении они охарактеризовали сущность отзыва выборного лица местного самоуправления, особенности правового регулирования этой формы муни-

ципальной демократии как на федеральном, так и на муниципальном уровне. Поэтапно проанализировали процедуры отзыва. В докладе было подчеркнуто, что «отзыв относится к “дремлющим” правовым институтам. Институт отзыва призван обеспечить реализацию предусмотренной законом ответственности выборных лиц перед населением».

Законом об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2.1 ст. 24) установлено, что в том случае, если все депутатские мандаты или их часть в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, то отзыв депутата не применяется. Поэтому реально институт отзыва может быть осуществлен в основном лишь на самом низовом муниципальном уровне – в отношении депутатов представительных органов тех муниципальных образований, где численность населения менее 3000 человек, а в представительном органе менее 15 депутатов. Именно в таких муниципальных образованиях не применяется пропорциональная избирательная система, предусматривающая голосование за списки кандидатов. Произошло «сворачивание» одной из прямых форм демократии на местном уровне, что способствует увеличению дистанции между населением и местной властью и снижению гражданской активности. Требуются существенные преобразования в сфере правового регулирования, позволяющие беспрепятственно и эффективно использовать право отзыва при наличии к тому оснований. Сближение органов местного самоуправления с населением, в том числе при наличии возможностей оказывать непосредственное влияние на принятие решений, будет способствовать активному и динамичному развитию местного самоуправления.

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

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

22 октября 2021 г. в дистанционном формате на платформе «Электронный университет» состоялось заседание научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ВГУ «Конституционные чтения» на тему «Выборы в Российской Федерации: конституционно-правовое регулирование, практика и проблемы».

Открыли работу кружка руководители заседания – *доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Е. В. Сазонникова* с докладом об истории и современном состоянии разработки проекта кодифицированного акта о выборах и референдумах в России, и кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, секретарь Избирательной комиссии Воронежской области С. Н. Хорунжий с докладом о юридических процедурах организации и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В работе научного студенческого кружка приняли участие обучающиеся по программам специалитета, бакалавриата и магистратуры юридического факультета ВГУ. Свои доклады представили обучающиеся: М. В. Бугакова, В. В. Малыгина, Е. А. Раджабова, М. В. Ярцева, Е. А. Титова. Научное руководство подготовкой докладов осуществляли: профессор Е. В. Сазонникова и доцент С. Н. Хорунжий. Были представлены доклады по актуальным проблемам современного избирательного права: консультирование избирателей в дни голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации студентами юридического факультета ВГУ (обзор те-

матики обращений, 2021 г.), дискреционные полномочия избирательных комиссий, проблемы реализации активного избирательного права в России, предвыборная агитация в сети Интернет.

В данный обзор вошла информация из авторских материалов, представленных участниками заседания для публикации в журнале.

Е. В. Сазонникова, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права в докладе на тему «О разработке проекта Избирательного кодекса Российской Федерации» обобщила информацию о состоянии разработки кодекса из известных опубликованных источников и отметила, что, хотя история вопроса и начинается в 1990-е гг., кодифицированный акт за все это время так и не появился. Современный этап вновь характеризуется повышенным вниманием к данной теме. В октябре 2018 г. Председатель ЦИК РФ Э. Н. Панфилова на конференции, посвященной 25-летию избирательной системы, назвала разработку кодифицированного акта в сфере избирательного законодательства «стратегической задачей». Несколько ранее, в июле 2018 г., было подписано соглашение между Российским фондом свободных выборов и факультетом политологии МГУ имени М. В. Ломоносова о разработке на базе учебного заведения проекта Избирательного кодекса Российской Федерации. Важнейшими задачами кодификации являлись разрешение проблем дублирования нормативного материала и совершенствование избирательных процедур.

27 ноября 2019 г. в рамках XVII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» состоялось открытое обсуждение проекта Кодекса о выборах и референдумах, разрабатываемого в МГУ имени М. В. Ломоносова, на основании отчета о

ходе выполнения научно-исследовательских работ по теме: «Разработка проекта Избирательного кодекса (проекта федерального закона «Кодекс о выборах и референдумах в Российской Федерации»)».

Несмотря на большую проведенную работу и прогнозы разработчиков о скорейшем принятии данного кодекса, в настоящее время документ не внесен на рассмотрение в парламент. Очевидно, что в данный момент разработка находится «на паузе». Но это не критичная ситуация в состоянии избирательного права, так как действующий ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (2002) в целом успешно обеспечивает реализацию избирательных прав граждан и избирательных процедур.

В заключение выступления было подчеркнуто, что сама идея кодификации избирательного законодательства заслуживает пристального внимания и успешно реализована в ряде зарубежных стран.

В докладе *кандидата юридических наук, доцента кафедры конституционного и муниципального права, секретаря Избирательной комиссии Воронежской области С. Н. Хорунжего* были озвучены основные тенденции развития избирательного законодательства. Было уделено внимание электронному голосованию, реализованному в ряде субъектов Российской Федерации. Сделан акцент на имеющее место изменение правовой природы тайны голосования: при организации дистанционного электронного голосования юридическая конструкция «тайны голосования» от презумпции анонимности своего фактического содержания переходит в плоскость информации со специальным правовым режимом. Тайна голосования становится одним из видов персональных данных, которым придается режим конфиденциальности. Последнее обусловлено объективными причинами информационно-технологического функционирования системы электронного голосования.

В свою очередь, внедрение дистанционного электронного голосования требует актуализации норм действующего законодательства. Последнее будет способствовать компенсации объективно сопутствующей современному уровню развития информационного общества технологической тенденции, где технология не только влияет, но отчасти может предопределить правовую возможность реализации конституционного права свободного голосования. Решение столь деликатной задачи видится в установлении баланса частных и публичных интересов, соответствующего современным реалиям, а также выработке пропорциональных процедур в сфере избирательного законодательства.

Доклад студенток 2-го курса бакалавриата *М. В. Бугаковой и В. В. Малыхиной* на тему «Консультирование избирателей по вопросам избирательного права членами Молодежной избирательной комиссии Воронежской области» был посвящен обзору обращений граждан, поданных с 17 по 19 сентября 2021 г. (в дни голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) на горячую линию Избирательной комиссии Воронежской области. Ниже приведены предметы обращений граждан:

- 1) поиск избирательного участка для голосования (40 % вопросов); проблемы оповещения населения о местах для голосования;
- 2) количество бюллетеней, которое должен получить избиратель, особенно в случае изменения места голосования;
- 3) включение избирателей в список при голосовании на дому (выездное голосование);
- 4) вопросы о порядке и возможности голосования ковид-инфицированных, в том числе вне лечебных учреждений – на дому;
- 5) голосование граждан, проходящих лечение в медицинских учреждениях, в том числе в covid-госпиталях;
- 6) разъяснение вопросов, касающихся онлайн-голосования;

7) голосование для граждан РФ, не имеющих постоянной регистрации на территории России. Отсутствие информирования населения о наличии участковых избирательных комиссий для голосующих без регистрации;

8) голосование не по паспорту гражданина Российской Федерации, а по иным документам (водительскому удостоверению, заграничным паспортам);

9) «мертвые души» – наличие в списках избирателей лиц, не проживающих по адресам, указанным в списках избирателей;

10) камеры видеонаблюдения в Общественной Палате Воронежской области (как посмотреть запись с камер);

11) вопросы по обустройству и порядку работы участковых избирательных комиссий (например, размеры ящиков для голосования, грубость членов УИК, попытка вброса избирательных бюллетеней (по версии избирателя));

12) отсутствие сувенирной продукции избирательных комиссий для впервые голосующих.

Доклад магистранта 1-го курса Е. А. Рагжабовой был подготовлен на тему «Дискреционные полномочия избирательных комиссий». На основании анализа ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», научной литературы и судебной практики автор в своем докладе:

– во-первых, дал собственное определение понятия «дискреционное полномочие», под которым понимается «некое право, предоставленное должностному лицу самостоятельно и в некоторой степени свободно оценивать конкретную ситуацию и принимать соответствующее решение»;

– во-вторых, определил некоторые предметные сферы (правоотношения), в которых реализуются дискреционные полномочия избирательных комиссий; установил, что нормативным основанием дискреции являются: нормы, определяющие полномочия по формуле «может», «вправе» («комиссия вправе

признать неуважительной причину» – п. 7 ст. 66); предписания, носящие абстрактно-общий, относительно-определенный, неопределенный характер (норма об извещении кандидата – подп. 1.1 п. 1 ст. 38); нормативные конструкции с оценочными понятиями и категориями («в случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя» – п. 17 ст. 68);

– в-третьих, на конкретных примерах из судебной практики по избирательным спорам доказал, что реализация норм избирательного законодательства, не соответствующих критериям определенности, ясности и способности к однозначному толкованию, может приводить к произвольному правоприменению и как следствие нарушению конституционных прав граждан;

– в-четвертых, сформулировал выводы и предложения, ориентированные на дальнейшее развитие регламентации дискреционных полномочий избирательных комиссий: совершенствование избирательного законодательства, детализация процессуальных действий и процедур, формализация границ дискреции правоприменительного органа.

Доклад студентки 2-го курса специалитета М. В. Ярцевой на тему «Актуальные проблемы реализации активного избирательного права в Российской Федерации» посвящен проблематике использования активного избирательного права гражданами России.

Автор обратился к статистике явки избирателей на выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и выявил тенденцию последних лет, свидетельствующую о снижении уровня избирательной активности граждан.

Более подробно автор остановился на проблеме так называемого «миграционного голосования» (или проблеме «двойного счета»), т. е. на регистрации избирателей по месту жительства и вторичном включении избирателей в списки на конкретном избирательном участке по факту временного пре-

бывания либо при наличии открепительного удостоверения. Эта проблема характерна для таких категорий избирателей, как военнослужащие (срочной службы), студенты, моряки, рыбаки, граждане, находящиеся в больницах, санаториях, других лечебно-профилактических учреждениях, вынужденные переселенцы и лица, содержащиеся в следственных изоляторах временного содержания.

Возможными путями решения данной проблемы, по мнению автора, может быть введение принципиально нового вида паспорта гражданина Российской Федерации (по принципу карточки, содержащей персональные данные) и электронной регистрации на избирательном участке в день голосования. Это позволит избирательным комиссиям располагать более точными данными о численности избирателей, необходимость в открепительном удостоверении при системе электронной регистрации просто отпадет.

Другая проблема, которую осветил автор – это абсентеизм. По мнению автора, данная проблема больше относится к молодежи в возрасте от 18 до 20 лет.

В докладе *студентки 1-го курса бакалавриата Е. А. Титовой* на тему «Предвыборная агитация в сети Интернет» автор разобрал процесс предвыборной агитации в сети Интернет, обозначил некоторые проблемы в этой деятельности.

В современном обществе использование сети Интернет тесно связано с реализацией важнейших конституционных прав граждан, таких как право на объединение; право на свободу мысли и слова; избирательные пра-

ва, различные информационные права по распространению, передаче, получению и использованию информации.

Основной проблемой в настоящее время является отсутствие правовой основы использования сети Интернет в предвыборных агитационных целях. Действующее законодательство напрямую не запрещает предвыборную агитацию в сети Интернет. При этом порядок осуществления такой агитации практически не регламентируется, что может негативно сказаться в дальнейшем на отношениях между распространителями и потребителями информации. В свою очередь, информация в процессе агитации оказывает огромное влияние на то, кому из кандидатов (и списков кандидатов) отдаст в конечном итоге свое предпочтение избиратель.

Вместе с тем агитация в сети Интернет имеет и значительное преимущество, которое выражается в возможности быстрого и легкого доступа к опубликованной информации из любой точки мира.

Автор считает перспективными правовые исследования использования сети Интернет в избирательных кампаниях в агитационных целях.

Кафедра конституционного и муниципального права благодарит всех участников, представивших свои доклады, их научных руководителей, а также всех студентов, принявших участие в работе кружка НСК «Конституционные чтения», и представителей студенческого научного общества юридического факультета за проявленный интерес и плодотворное участие в заседании кружка.

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

УДК 342.72/.73

А. А. Ворожцова

Курский государственный университет

ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРИОРИТЕТ ГОСУДАРСТВА: ЗНАЧЕНИЕ ПОПРАВОК 2020 г. В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционная реформа 2020 г. затронула такие важные вопросы, как охрана природной среды, экологической безопасности, экологического образования, экологической культуры. Предложение Президента Российской Федерации позволило внести ряд поправок, касающихся актуальных экологических проблем. В данной статье рассматриваются предполагаемые причины внесения экологических поправок в Конституцию Российской Федерации, проводится их анализ, особое внимание акцентируется на теме роли Конституции как особого природоохранного акта.

К л ю ч е в ы е с л о в а: поправки в Конституцию 2020 г., охрана окружающей среды, экологическая безопасность, экологическое право.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AS A STRATEGIC PRIORITY OF THE STATE: THE SIGNIFICANCE OF THE 2020 AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

The constitutional reform of 2020 addressed such important issues as the protection of the natural environment, environmental safety, environmental education, and environmental culture. The proposal of the President of the Russian Federation made it possible to make a number of amendments concerning current environmental problems. This article examines the alleged reasons for the introduction of environmental amendments to the Constitution of the Russian Federation, analyzes them, and focuses on the role of the Constitution as a special environmental act.

Key words: amendments to the Constitution of 2020, environmental protection, environmental safety, environmental law.

Поступила в редакцию 24 июля 2021 г.

В настоящее время проблемы, связанные с защитой и охраной окружающей среды, наиболее актуальны и с каждым годом вызывают все большую дискуссию в мировом сообществе. Именно поэтому внесение в июле 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации об экологической культуре

и экологическом образовании выводят проблему на принципиально иной уровень. Так, Д. С. Велиева, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и международного права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, высказа-

© Ворожцова А. А., 2021

лась, что «существует объективная необходимость совершенствования национальной политики в важнейших сферах жизнедеятельности общества и государства. Обеспечение охраны окружающей среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов является одним из ключевых конституционно значимых благ, которые формируют основу долгосрочного социально-экономического развития, обуславливают материальную базу развития будущих поколений»¹.

Сейчас законодатель дает понять, что новые поправки – это уже не просто какие-то намерения государства в решении экологических вопросов, а конкретные пункты, закрепленные в Конституции, которые будут полноправно защищать права граждан на благоприятную и комфортную окружающую среду. Статьи, посвященные защите природы, есть далеко не во всех Конституциях в мире. Россия стала одной из первых, кто уделил внимание в Основном законе этому вопросу и акцентировал внимание на важности сохранения экологии.

Координатор корпуса общественного экологического контроля Кировской области Александр Штин так выразил свое мнение в пользу экологических поправок в Конституцию Российской Федерации: «они обязывают правительство страны снижать негативное воздействие на окружающую среду, сохранять уникальную природу России, ее биологическое многообразие, воспитывать у граждан экологическую культуру. Фактически в главном документе страны подчеркивается, что сохранение природы – это приоритетное направление и первоочередная задача»².

Необходимо отметить также своевременность введения данных законодательных изменений. Так, социологические исследования, проводимые в период общественного обсуждения поправок в конституцию, показывали высокий уровень консолидации граждан по внесению норм об экологической культуре и экологическом образовании. По статистическим данным Всероссийского центра изучения мнений по вопросу важности

поправок в Конституцию Российской Федерации «для 93 % россиян является важной поправка о защите природы и сохранении уникального природного многообразия страны, и всего лишь для 5 % это не важно»³. По нашему мнению, данный показатель среди граждан достаточно объясним, так как поводов задуматься об ответственном отношении к природе в недавнее время было предостаточно. В качестве примера можно вспомнить такое событие, как авария на теплоэлектростанции в Норильске, где в близлежащие реки попало более 17 тыс. т топлива, что стало причиной гибели огромного количества их обитателей. Что касается темы защиты животных, то «по итогам шести месяцев 2020 г. в России за жестокое обращение с животными по ст. 245 Уголовного кодекса Российской Федерации осудили около 50 человек, как сообщают в Ассоциации юристов России»⁴. Также более 17 млн человек проживают в городских населенных пунктах с крайне высоким уровнем загрязнения воздуха. Без очистки сбрасывается в водные объекты пятая часть всех сточных вод, 70 % без существенной очистки, в результате чего 40 % российских граждан регулярно используют воду, не соответствующую действующим гигиеническим требованиям. Помимо этого, одной из актуальных проблем в настоящее время является динамика увеличения общего объема образования отходов, ежегодный рост доходит до 15–20 %, что приводит к повышению смертности населения нашей страны. Поэтому в начале 2018 г. была утверждена Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. Реализацию Стратегии планировалось проводить в два этапа: первый – 2018–2021 гг., второй – 2022–2030 гг. К числу предполагаемых задач можно отнести: создание необходимого технологического и производственного заделов, разработка комплексной территориальной схемы развития и размещения объектов промышленности по обработке, утилизации

и обезвреживанию отходов, создание центра по сертификации оборудования, совершенствование нормативно-правовой базы⁵.

Все вышеперечисленные события, несомненно, дали толчок к принятию в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации в сфере экологии.

Стоит также заметить, что впервые в истории нашей страны в Основном законе государства были внесены нормы, возлагающие на высший исполнительный орган государственной власти нашей страны обязанность создавать условия для развития экологического образования граждан, а также воспитания экологической культуры.

Кандидат биологических наук, доцент СОГУ имени К. Л. Хетагурова, заслуженный эколог Северной Осетии Лариса Бобылева рассказала о том, какую значимость представляют новые экологические поправки: «Я очень надеюсь, что внесение поправок в Конституцию в сфере экологии очень важный шаг, который нужен именно сейчас, в период новых технологий и повсеместной цифровизации. Это связано с тем, что в стране уже создано немало важных законодательных документов, регламентирующих взаимоотношения с окружающей природной средой с целью их гармонизации и процветания, направленных на развитие экологического сознания и мировоззрения нашего общества, воспитание экологической культуры у подрастающего поколения, формирование у него любви и бережного отношения к родной природе и людям...»⁶.

Что касается регулирования вопросов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, то они затрагиваются в ст. 9, 36, 41, 42, 58, 71, 72 и 114 Конституции Российской Федерации. А новый закон о поправках в Конституцию 2020 г. содержит в себе следующие положения, затрагивающие именно экологическое благосостояние. Так ст. 114 Конституции РФ (об обязанностях Правительства РФ) дополнена следующими пунктами:

– осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

– создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры.

Следует отметить, что поправки в Конституцию обязывают Правительство принимать меры к сохранению природного богатства и биологического разнообразия России, к снижению негативного воздействия на окружающую среду. Поэтому в Основном законе страны теперь закреплена еще и необходимость ответственного отношения к животным. Председатель профильного комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды В. Бурматов прокомментировал эти конституционные новеллы так: «Поправки в Конституцию об ответственном обращении с животными, экологическом воспитании и сохранении экологии – шаг на пути к формированию государственной политики в сфере охраны окружающей среды... важность поправок в Конституцию заключается в том, что федеральные законы и подзаконные акты, а также законы, которые принимаются в субъектах РФ, не могут противоречить Конституции»⁷.

Таким образом, внесение в Конституцию РФ поправок, направленных на сохранение природных ресурсов России, свидетельствует о том, что это одно из приоритетных направлений для государства в настоящее время. «Это очень правильно, это необходимая мера. Думаю, что такая вещь будет воспринята как приоритетное направление, как руководство к первоочередным действиям (по сохранению природы в России)», – сказал РИА Новости член-корреспондент Российской академии наук Виктор Данилов-Данильян⁸.

По нашему мнению, необходимо и дальше принимать меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, внедрению инновационных и экологически чистых технологий и развитию экологически безопасных производств. Также следует продолжать заниматься развитием систем эффективного обращения с отходами производства и потребления, создавать индустрии утилизации, в том числе повторного применения таких отходов и т. п. Здесь же стоит упомянуть, что Распоряжением Правительства Российской Федерации уже был утвержден план мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., где и перечислены все вышеназванные цели и мероприятия по их реализации⁹.

Судебная практика последних лет дает возможность в целях развития Российской Федерации и благосостояния ее населения вносить поправки. По нашему мнению, работу законодателя по правовому обеспечению и закреплению такого понятия, как охрана и защита окружающей среды, не стоит считать законченной, так как она находится в стадии формирования и становления. Но здесь стоит заметить, что уже сделан огромный шаг в этом процессе именно благодаря оформленным конституционным поправкам в Конституцию Российской Федерации 2020 г. В скором будущем они станут не только правовой основой решения экономических, политических, а также социальных вопросов и задач, но и укрепления всех сфер государственной деятельности, которые имеют прямое отношение к природопользованию и охране окружающей среды.

¹ Велиева Д. С. Экологическая безопасность России : проблемы и перспективы // Гражданин и право. М. : Новая правовая культура, 2012. С. 46–54.

² Эксперты-экологи отметили важность природоохранных поправок к Конституции РФ. URL: https://www.kirovreg.ru/news_other/detail.php?ID=97831

³ Конституционные поправки : рейтинг предпочтений россиян. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucionnye-popravki-rejting-predpochtenij-rossiyan-1>

⁴ 50 россиян осуждены в 2020 г. за жестокое обращение с животными. URL: <https://www.vetandlife.ru/vizh/sobytiya/50-rossiyan-osuzhdeny-v-2020-godu-za-zhestokoe-obrashchenie-s-zhivotnymi/>

⁵ Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. : распоряжение Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р. URL: <http://government.ru/docs/31184/>

⁶ Эколог отметил важность природоохранных поправок к Конституции РФ. URL: <https://region15.ru/article/ekolog-otmetil-vazhnost-prirodoohrannyh-popravok-k-konstitutsii/>

⁷ Бурматов отметил важность поправок в Конституцию об экологии. URL : <https://www.pnp.ru/social/burmatov-otmetil-vazhnost-popravok-v-konstituciyu-ob-ekologii.html>

⁸ Экологи отметили важность природоохранных поправок к Конституции. URL: <https://ria.ru/20200214/1564784212.html>

⁹ Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2019 г. № 1124-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 23. Ст. 2995.

Курский государственный университет

Ворожцова А. А., студент

E-mail: vorozhtsova.a-n-n-a@yandex.ru

Tel.: 8-915-510-49-43

Kursk State University

Vorozhtsova A. A., Student

E-mail: vorozhtsova.a-n-n-a@yandex.ru

Tel.: 8-915-510-49-43

И. А. Кожемяко

Воронежский государственный университет

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ИСЛАНДИИ

Статья посвящена организации местного самоуправления в Республике Исландия. В статье сделан вывод, что ввиду особого характера формирования публичной власти, складывающегося в процессе заселения необитаемых территорий, в Исландии изначально сформировавшаяся самостоятельная местная власть в дальнейшем породила власть государственную.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Республика Исландия, местное самоуправление, муниципалитеты, местное самоуправление в зарубежных странах.

LOCAL GOVERNMENT IN ICELAND

The article is devoted to the organization of local self-government in the Republic of Iceland. The article concludes that in view of the special nature of the formation of public power, which is taking shape in the process of settling uninhabited territories, in Iceland, the initially formed independent local government subsequently gave rise to state power.

К e y w o r d s: Republic of Iceland, local government, municipalities, local government in foreign countries.

Поступила в редакцию 30 июня 2021 г.

Исландия – одно из небольших и малонаселенных государств Европы. Данное государство является парламентской республикой¹.

Выбор законодательства о местном самоуправлении и практики его реализации в Республике Исландия в качестве предмета исследования не случаен. Исландия является уникальным историческим примером, когда местная власть «породила» государство. В континентальной Европе, в сущности, власть на местах была представлена ставленниками государства, т. е. центральной власти, которой, таким образом, был подконтролен широкий круг вопросов местного уровня. Независимая, самостоятельная местная власть в европейских странах исторически появилась с санкционирования государством, в то время как в Исландии по разным причинам, нао-

борот, самостоятельная местная власть породила власть государственную, о чем подробнее будет сказано далее.

Модель местного самоуправления в Исландии является одной из самых эффективных в Европе, однако заимствование исландского опыта довольно-таки затруднительно, так как такое положение дел обусловлено невеликой численностью населения острова: всего 368 тыс. человек. Интерес к исландскому опыту организации местного самоуправления определяется, в том числе, и тем, что институт местного самоуправления развивается здесь на основе универсальных демократических стандартов, изложенных в Европейской хартии местного самоуправления (1985 г.): принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства, административное вмешательство со стороны государства должно быть минимизировано, должна соблюдаться «твер-

© Кожемяко И. А., 2021

дость» границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, и т. д.²

Исландия является государством – участником Конгресса местных и региональных властей – общеевропейской политической Ассамблеи в составе Совета Европы, представляющей местные и региональные органы власти из стран – участников Совета Европы.

Институт местного самоуправления закреплен в заключительной 78-й статье Конституции Исландии (1944 г.): «Органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют управление местными делами в соответствии с законом. Источники финансирования органов местного самоуправления устанавливаются законом, равно как и их право определять возможность и степень их использования»³.

В 1998 г. в соответствии с Конституцией Республики Исландия и Европейской хартией местного самоуправления в Исландии был принят Закон «О местном самоуправлении»⁴. Согласно ст. 1 Закона «О местном самоуправлении» страна разделена на муниципалитеты, которые решают свои дела на свой страх и риск. Органы местного самоуправления управляются местными органами власти, которые избираются жителями демократическим путем в соответствии с Законом о выборах в местные органы власти. Каждый человек считается резидентом муниципалитета, в котором он проживает.

По мере заселения в Исландии сформировалась система властной иерархии. В каждой области существовал тинг (собрание, аналог веча), на котором вершился суд и решались споры; для решения наиболее важных вопросов представители областей собирались в начале лета на альтинг под управлением особого лица – законоговорителя. Впервые Альтинг был создан в 930 г. и на сегодняшний день он считается самым старым парламентом в мире.

На сегодняшний день территория Исландии делится на административные округа (сислы) и городские округа, один из которых является столицей. Сислы не являются муниципалитетами и не имеют органов местного

самоуправления, они делятся на города и коммуны («sveit»). Муниципалитеты именуются общинами («sveitarfélög» – также может переводиться как «сообщество»). В их число входят городские округа, города и коммуны. Городские округа могут включать как один, так и несколько населенных пунктов. Так, например, пятая по населению община – городской округ Рейкьянесбайр – включает в себя города Кеблавик, Ньярдвик и деревню Хабнир.

Муниципалитеты являются юридическими лицами. Они обязаны выполнять задачи, возложенные на них законом, работать на общее благо жителей, насколько это возможно в любой момент времени, быть компетентны в решении любого вопроса, который касается их жителей, при условии, что такой вопрос не передан законом в компетенцию других лиц.

Впервые в Исландии общины появились в X в., когда отдельные поселения в хозяйственных целях объединялись в коммуны. С процессом урбанизации XVIII–XIX вв. появились первые «свободные» города (сегодня «городские округа»). После получения Исландией независимости в 1944 г. общины получили более широкую автономию, но для более эффективной работы местных органов власти было решено объединять небольшие общины в более крупные. Согласно ст. 6 Закона Республики Исландия «О местном самоуправлении» (1998 г.), минимальное население муниципалитета должно составлять 50 жителей. По общему правилу, если численность населения муниципалитета в течение трех лет подряд составляет менее 50 человек, такой муниципалитет должен быть объединен с соседним муниципалитетом. Небольшой муниципалитет также можно разделить между соседними муниципалитетами. Как следствие из этого положения, а также ввиду демографических тенденций (оттока населения в крупные города) число общин стремительно уменьшается. В 1950 г. в Исландии было 229 общин, в 1995 г. – 170, в 2000 г. – 124, в 2018 г. – 72. На начало 2021 г. по данным Ассоциации исландских общин в Исландии имеется 69 общин⁵.

Закон Исландии «О местном самоуправлении» закрепляет, что в каждом муниципалитете должно быть местное правительство (органы местной власти). Представительный орган столицы – гражданское правление, избираемое населением; исполнительный орган столицы – гражданский совет, состоящий из гражданского старосты и гражданских советников, избираемых гражданским правлением. Соответственно в городах это городские правления, городские советы, мэры и городские советники, а в коммунах – коммунальные правления, советы, старосты и советники.

Органы местного самоуправления имеют право принимать решения об использовании источников доходов муниципалитета и реализации проектов, осуществляемых муниципалитетом, в том случае, если в законодательстве не установлены какие-либо иные правила по этому поводу. Заседания органов местного самоуправления должны быть открытыми. Отдельные дела по решению органов местного самоуправления могут обсуждаться за закрытыми дверями, если это будет сочтено необходимым в силу специфики дела.

С 1945 г. в Исландии действует Ассоциация исландских муниципалитетов – орга-

низация, оказывающая содействие местным властям в развитии сотрудничества в рамках страны и в достижении общих целей. Она представляет также интересы местных властей, вступая во взаимодействие с правительственными и международными структурами, консультирует местные власти⁶. Согласно ст. 87 Закона Исландии «О местном самоуправлении» Ассоциация исландских муниципалитетов является общим защитником муниципалитетов в стране.

Таким образом, ввиду особого характера формирования публичной власти, складывающегося в процессе заселения необитаемых территорий, в Исландии изначально сформировавшаяся самостоятельная местная власть в дальнейшем породила власть государственную.

Сегодня местное самоуправление в Исландии развивается на основе универсальных демократических стандартов, изложенных в Европейской хартии местного самоуправления. Исландия является страной, где децентрализация управления осуществлена в наибольшей степени: большинство полномочий и задач осуществляются именно на местном уровне.

¹ См. общую информацию об Исландии: Исландия // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=1469&oldid=114545914>

² См.: Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

³ Конституция Республики Исландия от 17 июня 1944 г. (с изм. от 30.05.1984, 31.05.1991, 28.06.1995, 24.06.1999). URL: https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/constitution_of_iceland.pdf

⁴ О местном самоуправлении : закон Республики Исландия от 3 июня 1998 г. URL: <https://www.althingi.is/lagas/139b/1998045.html>

⁵ См.: Общины Исландии // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=3274162&oldid=114383085>

⁶ См.: Фененко Ю. В. Муниципальные системы зарубежных стран : правовые вопросы социальной безопасности. М., 2004. С. 141.

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

ИНСТИТУТ НАКАЗОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В СИСТЕМЕ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ: ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И СОВРЕМЕННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ

В статье анализируется сущность такой формы непосредственной демократии, как указы избирателей. Исследуется ее историческое развитие и использование в настоящее время на уровне государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления на основе законодательства и муниципальных правовых актов Воронежской и Липецкой областей, а также практики представительных органов этих регионов. Анализируются проблемы соотношения указов избирателей с обращениями гражданами, характеризуется место указов в системе форм русского народовластия.

К л ю ч е в ы е с л о в а: формы непосредственной демократии, указы избирателей, обращения граждан, представительные органы публичной власти, депутат, финансовое обеспечение выполнения указов избирателей.

INSTITUTE OF VOTERS' INSTRUCTIONS IN THE SYSTEM OF FORMS OF DIRECT DEMOCRACY: HISTORICAL DEVELOPMENT AND MODERN TRANSFORMATION

The article analyzes the essence of such a form of direct democracy as the instructions of voters. The article examines its historical development and use at the present time at the level of state power of the subjects of the Russian Federation and local self-government on the basis of the legislation and municipal legal acts of the Voronezh and Lipetsk regions, as well as the practice of representative bodies of these regions. The problems of the correlation of the instructions of voters with the appeals of citizens are analyzed, the place of instructions in the system of forms of Russian democracy is characterized.

Key words: forms of direct democracy, instructions of voters, appeals of citizens, representative bodies of public power, deputy, financial support for the implementation of instructions of voters.

Поступила в редакцию 14 сентября 2021 г.

Народовластие в Российской Федерации, являющееся одной из основ конституционного строя и исходным понятием для определения народного суверенитета как важнейшей характеристики русского государства, осуществляется не только посредством фор-

мируемых представительных органов на всех уровнях публичной власти, но и путем форм непосредственной демократии, или, как отмечается в литературе, «прямой демократии», «непосредственного народовластия»¹. В развитие этого основополагающего положения действует норма ст. 32 Конституции России², которая закрепляет право граждан на участие в управлении делами государства.

© Попов В. А., 2021

Актуальность исследования как высших форм непосредственного народовластия – выборов и референдума, так и иных, включая те, что прямо не предусмотрены федеральным законодательством, обуславливается постоянными реформами в этой сфере и реакцией Конституционного Суда Российской Федерации в виде правовых позиций. Высший орган конституционного контроля рассматривал как общие вопросы регулирования прямого народовластия, так и отдельные его аспекты. К примеру, в своем Постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П³ суд отметил, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. В другом решении – Постановлении от 6 декабря 2018 г. № 44-П⁴ – суд разъяснил, что референдум как форма прямой демократии не может подменять органы народного представительства. В этих и иных актах Конституционный Суд исследовал вопросы соотношения выборов и отзыва, референдума и выборов, а также иные проблемы функционирования данных институтов.

Особый интерес представляют собой указы избирателей, не регламентированные ныне на федеральном уровне, но активно использовавшиеся во времена советского периода развития российского государства и права. В правосознании советских граждан и современных юристов указанный термин неразрывно связан с такими категориями, как «императивный мандат», «подотчетность депутата населению», «отзыв депутата». Все эти понятия являются принципами функционирования системы народного представительства и взаимоотношений граждан и депутатов в СССР. Социалистическая общественно-экономическая формация предполагала тесное взаимодействие членов представительных органов с народом, который разрабатывал и поручал им решение наиболее важных вопросов – наказов. Несмотря на отрицание

всех достижений дореволюционной правовой науки, советский законодатель использовал термин времен Екатерины II, которая во второй половине 1760-х гг. разработала «Наказ» – своего рода наставления, поручения, адресованные членам Уложенной комиссии для разработки нового свода законов. Согласно ст. 102 Конституции СССР от 7 октября 1977 г.⁵ соответствующие Советы народных депутатов рассматривали указы избирателей, учитывали их при разработке планов экономического и социального развития и составлении бюджета, организовывали выполнение наказов и информировали граждан об их реализации. Аналогичные нормы сохранились в республиканских конституциях, в частности, в ст. 98 Основного закона РСФСР от 12 апреля 1978 г.⁶ Более детальное правовое регулирование наказов избирателей осуществлялось подзаконными актами союзного и республиканских парламентов. Так, в соответствии с Положением об организации работы с наказами избирателей, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 мая 1982 г.⁷ (далее – Положение 1982 г.), указы избирателей определялись как одобренные предвыборными собраниями имеющие общественное значение поручения избирателей своим депутатам, направленные на улучшение деятельности Советов народных депутатов по руководству государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, обеспечение комплексного экономического и социального развития на их территории, удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей. Исходя из этой дефиниции, указы избирателей можно понимать как особую разновидность коллективных обращений, согласованных специальным субъектом – предвыборным собранием – и составляющих основу деятельности Совета. Положение 1982 г. определяло процедуру учета и обобщения наказов, которые осуществлялись местными Советами народных депутатов, а также предварительного изучения, что

входило в компетенцию исполнительно-распорядительных органов и подведомственных им предприятий и учреждений. Окончательно перечень наказов и план по их реализации формировался исполнительным комитетом с внесением на утверждение сессией местного Совета.

Рассмотрение вопроса об исторической сущности наказов не может обойтись без анализа вопроса о том, к какой форме прямой демократии их можно отнести. Несмотря на принцип императивного мандата, С. А. Авакьян делает вывод, что указы строились на сочетании императивности, которая проявлялась в обязательном учете и систематизации таких обращений граждан, невозможности «просто так отмахнуться»⁸, и консультативности. Этот тезис подтверждается и прямой нормой Положения 1982 г.: согласно ст. 13 реализация наказов зависела от материальных, трудовых и финансовых возможностей, а выполнение отдельных из них могло быть признано и вовсе не целесообразным, что позволяет говорить о консультативной природе наказов, поскольку окончательное решение принималось Советом депутатов. Однако роль самих народных избранников в реализации наказов оставалась крайне низкой: как справедливо отмечает А. А. Фокин, это было связано с тем, что «большинство реальных рычагов власти было сосредоточено в руках обкомов и горкомов КПСС, а материальные ресурсы – в разного рода структурах... В результате депутат был лишен действенных способов повлиять на ситуацию»⁹. Проблема усугублялась и отсутствием свободных и конкурентных выборов, а также декларативностью института отзыва, в силу чего отдельный депутат фактически не был связан наказами своих избирателей.

Конституционная реформа 1988–1990 гг., которая внесла изменения в правовой статус народных депутатов в СССР, определенным образом изменила и понимание наказов избирателей. В отличие от ранее действовавшего закона, Закон СССР «О статусе народного

депутата СССР» от 31 мая 1990 г. № 1526-1¹⁰ исключил отдельную статью о наказах, упомянув о них как об одном из способов взаимоотношения депутата с населением, а Закон РСФСР «О статусе народного депутата РСФСР» от 15 ноября 1990 г. № 330-1¹¹ и вовсе исключил упоминание о них. После появления альтернативных выборов указы трансформировались во многом в элемент предвыборной агитации кандидатов и в еще большей степени усилили их консультативное начало. После принятия в 1993 г. ныне действующей Конституции России, когда возобладала концепция свободного мандата, упоминание о наказах избирателей было исключено из правового регулирования.

Одной из ключевых проблем института наказов избирателей в настоящее время является отсутствие его правового регулирования на федеральном уровне. Ни один федеральный закон, включая акты о правовом статусе депутата Государственной Думы, организации и деятельности органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, не содержит упоминания такой категории. Тем не менее, учитывая, что в силу п. «н» ст. 72 Конституции России установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении субъектов Федерации и самой Федерации, по смыслу этой нормы регионы вправе осуществлять так называемое «опережающее нормотворчество» и принимать законы по вопросам наказов. В то же время федеральным законодателем предпринималась попытка устранить правовой пробел. Так, в феврале 2018 г. в Государственную Думу был внесен законопроект № 402517-7 «О наказах избирателей в Российской Федерации»¹², согласно которому указы избирателей определялись как предложения и обращения избирателей, одобренные собраниями (сходами) граждан и имеющие общественное значение, данные депутатам Государственной Думы Федераль-

ного Собрания Российской Федерации (кандидатам в депутаты), в том числе избранным в составе списка кандидатов депутатским объединениям, а также политическим партиям, представленные в период избирательной кампании и в течение всего срока полномочий депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Данное определение рассматривает наказания как разновидность предложений и обращений граждан, т. е. в качестве определяющего указаны и родовое, и видовое понятия, что уже представляется некорректным. Помимо этого, Комитет по контролю и Регламенту нижней палаты отметил ряд спорных моментов проекта, включая его противоречие принципу свободного мандата, возможность направления наказов политическим партиям, расплывчатость критерия одобрения наказов избирателей, несоответствие ряда положений проекта законодательству и правовым позициями Конституционного Суда РФ. Ввиду указанных недостатков законопроект был отклонен в первом чтении в феврале 2019 г. Тем не менее о необходимости принятия по данному вопросу акта высшей юридической силы говорит, к примеру, Т. О. Криницина, по мнению которой, это «способствовало бы росту гражданской инициативы, гласности и открытости в деятельности народных представителей и лучшей реализации воли населения»¹³. И хотя данный законопроект не стал источником права, он остается источником науки конституционного права и порождает ряд проблемных вопросов: являются ли в настоящее время наказания формой прямой демократии или одной из форм деятельности представительного органа; если наказания – вид непосредственного народовластия, то какова их природа – императивная или консультативная; какова его связь с конституционно-правовым статусом депутата. Для ответа на эти вопросы проанализируем опыт регионального и муниципального нормотворчества (на примере Липецкой и Воронежской областей).

Закон Воронежской области от 7 декабря 2006 г. № 102-ОЗ «О статусе депутата Воронежской областной Думы»¹⁴ определяет работу с наказами избирателей в качестве формы взаимоотношения областного депутата с избирателями (ч. 3 ст. 12), однако не относит ее к форме депутатской деятельности в целом, упоминая о работе с избирателями как о более общем понятии (ст. 7). Специальный Закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. № 41-ОЗ «О наказах избирателей»¹⁵ (далее – Закон о наказах) содержит следующую дефиницию: наказания избирателей – одобренные собраниями граждан, обладающих активным избирательным правом, и имеющие общественное значение предложения избирателей депутатам (кандидатам в депутаты) Воронежской областной Думы, внесенные в период избирательной кампании по выборам депутатов Воронежской областной Думы и (или) в течение срока полномочий депутатов Воронежской областной Думы. Таким образом, современное понимание наказов не ограничивается тем назначением, которое заложено в их названии: данные предложения могут быть внесены не только в период предвыборной кампании, но и в период всего срока полномочий областного парламента. Единственным субъектом внесения наказов являются собрания избирателей, в работе которых могут принимать участие и органы публичной власти области. Закон о наказах предъявляет требования к минимальной численности таких собраний в зависимости от вида муниципального образования, в котором проживают избиратели: 50 – для сельских поселений, 70 – для городских поселений и 100 – для городских округов. Большая часть данного нормативного акта содержит процедурные положения, регламентирующие порядок учета и реализации наказов избирателей. Их анализ позволяет выделить следующие этапы: 1) принятие собранием избирателей решения о желаемых наказах; 2) направление протокола собрания депутату областной Думы; 3) предвари-

тельное рассмотрение наказов избирателей депутатами и профильными комитетами законодательного органа Воронежской области; 4) направление проектов наказов в областное Правительство для дачи заключения; 5) утверждение перечня наказов областной Думой; 6) организация исполнения наказов и контроль за их исполнением. При этом законодатель четко обозначает основания принятия тех или иных предложений в качестве наказов: на уровне собраний избирателей ими являются общественная значимость, законность, обоснованность и реальность осуществления, а на последующих этапах – законность и финансовые возможности областного и местных бюджетов, причем проблемный вопрос не должен относиться к исключительным предметам ведения Российской Федерации и к полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения. Поскольку утверждение закона о бюджете, где указы избирателей учитываются в качестве отдельного приложения, относится к исключительному ведению регионального парламента, то, по всей видимости, по этой причине им и утверждается перечень наказов.

Повышенный интерес к наказам избирателей в Воронежской области со стороны средств массовой информации в апреле 2021 г. был связан с внесенными в закон о наказах поправками, направленными на его совершенствование¹⁶. Так, уменьшены нормы минимального количества членов собрания избирателей с учетом видов муниципальных образований, урегулирован механизм финансового обеспечения наказов и ряд иных вопросов. Как сообщили в областной Думе, это должно повысить эффективность выполнения наказов, к числу наиболее популярных из которых отнесены вопросы социального обеспечения, проблемы дорожной инфраструктуры, водоснабжения и благоустройства.

Прежде чем анализировать муниципальные правовые акты, посвященные наказам избирателей, необходимо понять, к какой из форм непосредственной муниципальной де-

мократии они относятся – формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления или формам непосредственного осуществления местного самоуправления. Рассматривая эту проблему, Л. А. Нудненко делает вывод, что данный институт следует отнести к иным формам непосредственной муниципальной демократии консультативного характера, что допускает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷, а также выделяет такие современные тенденции развития наказов, как их действие в течение всего срока полномочий представительного органа, постепенное распространение в муниципалитетах, подробная регламентация созыва собраний избирателей, указание на приоритетные направления вопросов наказов¹⁸. Аналогичный вывод формулирует и М. А. Мокшина¹⁹. С таким подходом можно согласиться, поскольку, как уже отмечалось, указы не урегулированы базовым федеральным законом о местном самоуправлении.

Рассмотрим в качестве примера городской округ город Липецк. Согласно Положению об организации работы с наказами избирателей города Липецка, утвержденному Решением Липецкого городского Совета депутатов от 3 декабря 2013 г. № 753²⁰ (далее – Положение), наказами избирателей считаются имеющие общественное значение предложения избирателей депутату Липецкого городского Совета депутатов, Главе города Липецка, утвержденные в порядке, установленном Положением. Как и в упоминавшемся законе Воронежской области, указы определяются в качестве специфической формы обращений граждан, однако могут быть направлены не только в представительный орган, но и высшему должностному лицу местного самоуправления – главе местной администрации, что говорит, прежде всего, об исполнительно-распорядительном характере наказов, реализация которых – компетенция исполнительных органов публичной власти.

При этом Положение не предусматривает требования к правомочности собраний избирателей, однако относит вопрос предварительного формирования перечня наказов к ведению специального субъекта муниципального права в городе Липецк – советов общественного самоуправления, которые формируются населением избирательных округов в целях обеспечения участия жителей города в решении вопросов местного значения. Учитывая принцип финансового обеспечения наказов из средств местного бюджета и активное участие исполнительных органов местного самоуправления в бюджетном процессе, требуется предварительное согласование наказов структурным подразделением администрации и заключения главы городского округа. Непосредственно план мероприятий по реализации наказов утверждается городским Советом депутатов. Изучение такого плана на 2021 г.²¹ показывает, что каждый из 220 наказов закреплен за одним из 36 депутатов в зависимости от избирательного округа (Липецкий городской Совет депутатов формируется только по мажоритарной системе) с указанием заказчика работ и предельного объема финансирования, который в совокупности для всех наказов составляет 36 миллионов рублей. К числу наиболее распространенных отнесены такие актуальные вопросы местного значения, как благоустройство территорий, включая освещение, озеленение и установку малых архитектурных форм, дорожная деятельность и ряд других.

Анализ приведенных выше нормативных актов свидетельствует о необходимости рассмотреть проблему соотношения наказов избирателей и обращений граждан – наиболее распространенной консультативной формы непосредственного народовластия. И в Липецкой, и в Воронежской областях наказания понимаются как предложения. Однако в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²² предложениями являются реко-

мендации граждан по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Означает ли это, что прямо не предусмотренные данным законом наказания фактически выступают в качестве специального вида обращений? Среди теоретиков однозначного ответа на этот вопрос нет. Так, Ю. В. Капранова полагает, что наказания представляют собой разновидность обращений, примыкающих к предложениям, но отличающихся от них специальным субъектом рассмотрения и обязательным коллективным характером²³; напротив, Э. В. Алимов считает необоснованной подмену наказов обращениями граждан, относя их к самостоятельному императивному институту прямой демократии²⁴. С одной стороны, внешне наказания действительно напоминают обращения, однако существенно отличаются от них рядом обстоятельств. Во-первых, если обращения носят универсальный характер, то наказания рассматриваются и принимаются только представительными органами публичной власти. Во-вторых, результатом рассмотрения обращения является обязательное направление ответа заявителю, который может носить и формальный характер, в то время как итогом рассмотрения наказов может быть либо их утверждение и обязательное выполнение за счет средств публичных финансов, либо их отклонение. И в-третьих, по формальному критерию: на наказания избирателей не распространяется порядок рассмотрения обращений граждан, установленный соответствующим федеральным законом. Таким образом, наказания избирателей выходят за рамки традиционного понимания обращений, а как правоотношение имеют специфический субъектный состав и объект – решение общественно значимых проблем граждан.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что в нынешнюю постсоветскую

эпоху наказания избирателей еще не получили своего должного закрепления в системе российского народовластия. Они занимают интермедиальное положение между прямыми и опосредованными формами: с одной стороны, непосредственное участие граждан проявляется во внесении предложений в качестве наказов, но с другой – наказания оформляются в виде нормативного акта, а их исполнение предполагает финансовый и иные виды публичного контроля, что говорит о наказаниях как о форме деятельности представительных органов власти, т. е. имеет отношение к представительной демократии. Если рассматривать наказания в качестве формы непосредственной демократии, то они больше тяготеют к консультативным формам, поскольку окончательное решение по утверждению тех или иных предложений в качестве наказов является прерогативой представительных органов, однако встречи депутатов с

населением по данному вопросу имеют своей целью не просто выяснение мнения по поводу проблем общественного характера, а их непосредственное разрешение с учетом финансовых возможностей, что вносит в наказания избирателей элементы императивности. Отсутствие федерального закона также не позволяет однозначно определить место данного института в конституционно-правовом поле, хотя его значение, как показывает практика, имеет вовсе не декларативный характер. Во многом и архаичные ассоциации с императивным мандатом, что уже не соответствует реальной действительности, препятствуют полноценному развитию института наказов избирателей в настоящее время. Да и сам термин «наказания избирателей» нуждается в переосмыслении и изменении с учетом тех трансформаций, которые происходят на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. М. : Юстицинформ, 2015. С. 451.

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 16.03.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : постановление Конституц. Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002.

⁴ По делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия : постановление Конституц. Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 44-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 51. Ст. 8095.

⁵ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁶ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

⁷ Об утверждении Положения об организации работы с наказами избирателей в РСФСР : указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 мая 1982 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 19. Ст. 587.

⁸ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : учеб. пособие в 2 т. : Т. 1. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. С. 475–476.

⁹ Фокин А. А. Избирательные процедуры в СССР как механизм выявления общественных настроений // Управление в современных системах. 2015. № 2 (6). С. 36.

¹⁰ О статусе народного депутата СССР : закон СССР от 31 мая 1990 г. № 1526-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 24. Ст. 443.

¹¹ О статусе народного депутата РСФСР : закон РСФСР от 15 ноября 1990 г. № 330-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 25. Ст. 312.

¹² Законопроект № 402517-7 «О наказах избирателей в Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/402517-7>

¹³ Криницына Т. О. Состояние правового регулирования института «наказов избирателей» в субъектах Российской Федерации // Modern science. 2019. № 10-1. С. 133.

¹⁴ О статусе депутата Воронежской областной Думы : закон Воронежской области от 7 декабря 2006 г. № 102-ОЗ (в ред. от 18.12.2020) // Молодой коммунар. 2006. 16 дек.

¹⁵ О наказах избирателей : закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. № 41-ОЗ (в ред. от 27.04.2021) // Коммуна. 2003. 9 авг.

¹⁶ См.: Воронежская областная Дума усовершенствовала региональный закон о наказах избирателей. URL: http://www.vrnoblduma.ru/press-sluzhba/arkhiv-novostey/6922/?sphrase_id=52886

¹⁷ Нудненко Л. А. Некоторые тенденции правового регулирования наказов избирателей в системе местного самоуправления // Государство и право. 2018. № 10. С. 86.

¹⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁹ См.: Мокшина М. А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления // Вестник Удмурт. ун-та. Экономика и право. 2013. Вып. 2. С. 144.

²⁰ О Положении об организации работы с наказами избирателей города Липецка : решение Липецкого городского Совета депутатов от 3 декабря 2013 г. № 753 // Липецкая газета. 2013. 21 дек.

²¹ См.: О Плана мероприятий по выполнению наказов избирателей города Липецка на 2021 год : решение Липецкого городского Совета депутатов от 26 января 2021 г. № 70. URL: <http://sovetskaya22.ru/documents/solution-sessions/doc-37376/>

²² 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. Ст. 2060.

²³ Капранова Ю. В. Наказы избирателей : нормативно-правовое регулирование и практика реализации // Конституционное и административное право : проблемы совершенствования публичной власти : сб. науч. трудов участников Междунар. науч.-теор. конф., Ростов-на-Дону, 28 марта 2018 г. Ростов н/Д. : Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018. С. 96.

²⁴ Алимов Э. В. Проблемы реализации наказов избирателей в субъектах Российской Федерации // Журнал рос. права. 2019. № 10. С. 47.

Воронежский государственный университет

Попов В. А., студент

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Тел.: 8-920-542-87-03

Voronezh State University

Popov V. A., Student

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Тел.: 8-920-542-87-03

А. Е. Селютина

Воронежский государственный университет

СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И КОНКРЕТИЗАЦИИ ПРАВА НА СВОБОДУ МЫСЛИ И СЛОВА

В статье анализируются особенности законодательного регулирования и практической реализации права на свободу мысли и слова, раскрывается содержание этого права с точки зрения отечественного законодательства и международных правовых актов. Отдельное внимание уделено взаимосвязи свободы мысли и слова, свободы информации и свободы средств массовой информации.

Ключевые слова: право на свободу мысли и слова, свобода мнений, право на свободу информации, право на свободу средств массовой информации, цензура.

THE SYSTEM OF LEGAL REGULATION AND CONCRETIZATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO FREEDOM OF THOUGHT AND SPEECH

The article analyzes the features of legislative regulation and practical implementation of the right to freedom of thought and speech, reveals the substantive features of this right from the point of view of domestic legislation and international legal acts. Special attention is paid to the relationship between freedom of thought and speech, freedom of information and freedom of the media.

Key words: the right to freedom of thought and speech, freedom of opinion, the right to freedom of information, the right to freedom of the media, censorship.

Поступила в редакцию 31 августа 2021 г.

Право на свободу мысли и слова относится к числу важнейших прав человека, которое охраняется как внутренним законодательством современных демократических государств, так и различными нормативными актами международного характера.

В Российской Федерации данное право закреплено в Основном законе нашей страны – в ст. 29 Конституции РФ. Нормы этой статьи закрепляют, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Никто не может

быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждому гарантируется свобода мысли и слова, свобода массовой информации. Цензура запрещается¹.

На международном уровне значимость свободы мысли и слова закрепляется в различных международных актах. Например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод в п. 1 ст. 10 содержит указание о том, что каждый имеет право свободно выражать свое мнение². Далее эта Конвенция конкретизирует, что право на свободу мнения включает свободу придерживаться своего мнения, а также свободу получать и распространять информацию и идеи без како-

© Селютина А. Е., 2021

го-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ.

Еще более точное понятие свободы мнения дает Международный пакт о гражданских и политических правах, который в ст. 19 закрепляет, что это право включает в себя не только право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, но и устно, письменно, посредством печати или художественных форм, а также иными способами по своему выбору выражать свое отношение к социальной действительности³.

Аналогичные положения закреплены и в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека. В частности, в ст. 10 указанной Конвенции говорится, что каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и вероисповедания⁴.

Конституция Российской Федерации ни в ст. 29, ни в иных статьях не содержит положений, раскрывающих сущность или содержание свободы слова. В системе российского законодательства отсутствуют нормативные акты, в которых содержалась бы непосредственная конкретизация исследуемого конституционного права. В России действует множество актов, которые лишь затрагивают этот аспект. Например, стоит отметить, что свобода мысли и слова непосредственно связана с правом на свободу СМИ и свободу информации. В связи с этим представляется необходимым проанализировать нормы закона «О средствах массовой информации»⁵ и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁶.

Свобода выражения мнений тесно связана с деятельностью средств массовой информации и обеспечивает необходимую основу для реализации права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию на законных основаниях.

Так, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дает нам следующую дефиницию.

Информация – это любая информация, независимо от формы ее представления. Информация может свободно использоваться кем-либо и передаваться от одного лица другому, если федеральные законы не предусматривают ограничения доступа к информации.

Из анализа ст. 1 Закона «О СМИ» следует, что деятельность СМИ – это в целом любое взаимодействие с информацией. Поэтому можно сказать, что средства массовой информации представляют собой организационно-технические комплексы, обеспечивающие быструю передачу и массовое воспроизведение словесной, изобразительной, музыкальной и иной информации.

Немаловажным для свободы мысли и слова является провозглашенный в Конституции Российской Федерации запрет цензуры. В науке существует дискуссия о понимании цензуры.

Толковый словарь С. И. Ожегова определяет цензуру как систему государственного надзора⁷. Оксфордский толковый словарь в свою очередь определяет цензуру как изъятие части книги, фильма, письма и т. д., которая считается неподходящей по моральным, религиозным или политическим соображениям⁸.

По мнению Е. Ю. Бархатовой, «не может быть лиц, надзирающих за работой средств массовой информации и обладающих правом запрещать распространение какой-либо информации»⁹. В. Д. Зорькин и Л. В. Лазарев, соглашаясь с К. Экштайном, говорят, что запрет цензуры распространяется не только на свободу массовой информации, но и является содержанием всех основных прав и свобод¹⁰. К этому следует добавить также интернет-сайты, так как они могут содержать всю перечисленную информацию.

В настоящее время цензуру в общепринятом смысле можно понимать двояко: как контрольно-надзорный институт и как процесс изъятия какой-либо части информации по различным мотивам. При этом не уточняется, должно ли изъятие производиться органом государственной власти или иным органом¹¹.

Что же касается легального определения цензуры, то тут стоит отметить, что данное понятие трактуется везде по-разному.

Так, в ст. 3 Закона «О СМИ» цензура определяется как требование от редакции средства массовой информации предварительно согласовывать сообщения и материалы и налагать запрет на их распространение.

Пункт 1 ст. 12 Федерального закона «О библиотечном деле» говорит о недопущении государственной или иной цензуры¹².

Статья 35 Федерального закона «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» говорит о том, что цензура не допускается в качестве основания для ограничения доступа к музейным предметам и музейным коллекциям¹³.

Исходя из данных положений, цензура для каждой из сфер деятельности толкуется по-своему.

До 2016 г. запрет цензуры также устанавливался и в Доктрине информационной безопасности РФ. Но в 2016 г. Указом Президента № 646 была утверждена новая доктрина, которая предусматривает, что «национальными интересами в информационной сфере являются обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в части, касающейся получения и использования информации»¹⁴. Указание на запрет цензуры не содержится и в Указе Президента РФ «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.», где обеспечение свободы выбора средств получения знания при работе с информацией сочетается с приоритетом традиционных российских духовно-нравственных ценностей¹⁵. Исходя из этого, напрашивается вывод, что запрет цензуры в качестве основополагающего принципа регулирования свободы информации для российского законодателя на современном этапе не актуален.

Подтверждением тенденции снижения актуальности данного принципа является цензура в Интернете. За последнее десятилетие цензуре подверглось множество СМИ.

Этот процесс закономерен. Для современного общества наиболее распространенным источником СМИ являются сетевые издания, наличие аккаунтов СМИ в социальных сетях и мессенджерах, таких как Telegram, Instagram, Вконтакте, Facebook и т. п. Но распространяя информацию в сети Интернет, пользователи должны быть уверены, что свобода их мнения будет охраняться и гарантироваться государством¹⁶. Оно должно обеспечивать защиту чести и достоинства человека и гражданина, пресекать распространение незаконной информации.

В системе органов государственной власти РФ органом, осуществляющим контроль и надзор в сфере электронных коммуникаций, является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Контроль и надзор должен осуществляться в соответствии с различными уровнями интернет-архитектуры. Регулирование должно обращать свое внимание на тот уровень, который непосредственно связан с рассматриваемыми отношениями. Существуют несколько таких уровней.

1. Уровень контента. В юридическом смысле он связан с таким объектом, как информация.

2. Уровень приложений. Это программное обеспечение, которое используется для функционирования различных элементов сетевой инфраструктуры.

3. Уровень передачи данных. Он включает в себя протокол TCP, который предоставляет транспортировку потока данных.

4. Уровень протокола IP определяет порядок передачи данных.

5. Уровень сети (соединение) включает в себя интерфейс между всеми вышестоящими элементами и нижестоящим – физическим – уровнем.

6. Уровень аппаратной части. Это физические устройства.

Для нас наиболее важным является уровень контента, так как он напрямую связан

с информацией. Статья 15.1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» определяет базовую модель блокировки незаконной информации в сети. Она предполагает последовательное взаимодействие на нескольких уровнях интернет-архитектуры.

Например, если Роскомнадзор обнаруживает информацию, которая не соответствует законодательству, то он направляет требование об удалении соответствующей запрещенной информации провайдеру хостинга или владельцу сайта. Данное действие происходит как раз-таки на уровне контента.

Но стоит отметить, что несмотря на значимость коммуникационной сети Интернет, возникает проблема недостаточности регулирования в данной сфере. Это проблема как международного, так и российского законодательства. Систематизация и кодификация норм, регулирующих общественные отношения в Интернете, отсутствуют. Поэтому уполномоченные государственные органы вынуждены применять общие правовые нормы, конкретно не предназначенные для регулирования сети.

Подводя итог, стоит сказать, что законодательное регулирование и конкретизация права на свободу мысли и слова слабо развиты в Российской Федерации. Во многом это обусловлено тем, что имеющееся законодательство устарело, а точечная коррекция законодательства уже неэффективна. Пред-

ставляется необходимым обновить базовое законодательство в этой сфере, в частности Закон «О СМИ», привести его в соответствие с современными реалиями жизни. Необходимо уделить большее внимание такой сфере распространения информации, как Интернет, поскольку на современном этапе развития общества чаще всего взаимодействие с информацией происходит именно в Интернете. Для коррекции законодательства необходима тщательная подготовка и анализ существующих норм, чтобы впоследствии не нарушить иные права граждан и не пренебрегать законоположением о запрете цензуры.

Также есть необходимость конкретизировать понятийный аппарат в данной сфере. Так, предлагается усовершенствовать понятие цензуры, установить ее легальное и универсальное определение. Существует также определенная потребность и в толковании свободы мысли и слова, установлении границ, раскрытия данного понятия сквозь призму законодательства.

Но немаловажным должно быть то, что законодательство о свободе мысли и слова не должно нарушать другие права граждан. Данное право должно существовать во взаимосвязи с ограничениями, установленными законодателем. Эти ограничения должны быть разумны, справедливы и исходить исключительно из соображения безопасности государства и его граждан.

¹ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 01.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398.

² См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

³ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 1994. № 12. С. 6.

⁴ См.: Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 13. Ст. 1489.

⁵ О средствах массовой информации : закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

⁶ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31. Ст. 3448.

⁷ См.: Толковый словарь С. И. Ожегова онлайн. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=34707>

⁸ См.: Censorship. URL: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/censorship>

⁹ Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2020. С. 179.

¹⁰ Цит. по: Хамнуев Ю. Г., Тетерин А. Н. О чем говорит конституционный запрет цензуры // Сибирский юридический вестник. 2019. № 3. С. 33–37.

¹¹ См.: Там же. С. 17–19.

¹² О библиотечном деле : федер. закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 1. Ст. 2.

¹³ О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации : федер. закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2591.

¹⁴ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50. Ст. 7074.

¹⁵ О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. : указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2901.

¹⁶ См.: Донай Л. Гражданское общество и свобода слова в Интернете. Избранные вопросы регулирования содержимого сети // PolitBook. 2015. № 2. С. 53–55.

Воронежский государственный университет

Селютина А. Е., студент

E-mail: selyutina12390@gmail.com

Тел.: 8-919-235-15-09

Voronezh State University

Selyutina A. E., Student

E-mail: selyutina12390@gmail.com

Tel.: 8-919-235-15-09

А. О. Фефелова

Воронежский государственный университет

МЕСТО И ЗНАЧЕНИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В статье рассматривается место и значение Уполномоченного по правам человека в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина, анализируется практика функционирования данного правозащитного института, а также дается сравнительный анализ роли Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в зарубежных странах. Поднимается вопрос о месте Уполномоченного по правам человека в системе органов государственной власти.

К л ю ч е в ы е с л о в а: место уполномоченного по правам человека, значение уполномоченного по правам человека, роль уполномоченного в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина.

PLACE AND SIGNIFICANCE OF THE AUTHORIZED HUMAN RIGHTS IN THE MECHANISM OF PROTECTING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF HUMAN AND CITIZEN

The article examines the place and significance of the Commissioner for Human Rights in the mechanism of protection of human and civil rights and freedoms, analyzes the practice of functioning of this human rights institution, and provides a comparative analysis of the role of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and in foreign countries. The question is raised about the place of the Commissioner for Human Rights in the system of public authorities.

Key words: place of the Ombudsman, the significance of the Ombudsman, the role of the Ombudsman in the mechanism of protecting human and civil rights and freedoms.

Поступила в редакцию 24 октября 2021 г.

Как справедливо отмечает В. Г. Ищук, в Российской Федерации впервые появился институт, призванный защищать лица, которые столкнулись не только с нарушением своих прав, но и бездействием государственных органов власти¹.

Для того чтобы наиболее полно определить место и значение Уполномоченного по правам человека в механизме защиты прав

и свобод, считаем важным дать ответ на вопрос о том, что представляют собой права и свободы человека и как Уполномоченный по правам человека призван защищать и предотвращать нарушение прав граждан.

К правам главный закон государства относит, например, естественные права граждан: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность и др.² В юридической литературе встречается мнение о том, что данные понятия следует считать синонимичными, но понятие «свобода» рассматри-

© Фефелова А. О., 2021

ваеся более широко, поскольку включает в себя возможность личного выбора.

В свою очередь, В. С. Нерсисянц считает, что права и свободы хоть и являются близкими по значению терминами, но также имеют различия³. Термин «свобода» предполагает наиболее широкие возможности выбора, а термин «право» используется для обозначения правомочий субъекта. Считаем целесообразным выразить солидарность с данной точкой зрения.

В Конституции РФ по отношению к правам и свободам человека и гражданина законодатель употребляет понятие «обеспечение», которое также требует дополнительного анализа. В юридической литературе оно встречается довольно часто, однако его четкого общепринятого определения наукой пока не выработано⁴. Так, под обеспечением понимают деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенций, обязанностей с целью создания оптимальных условий для реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод.

Считаем справедливым мнение Д. А. Авдеева, понимающего под обеспечением прав и свобод человека и гражданина деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, граждан и их объединений, которые способствуют реализации принадлежащих человеку прав и свобод. Понятие «обеспечение» является родовым по отношению к понятиям «охрана» и «защита». Оно включает в себя всю систему политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных условий, направленных на наиболее полное использование личностью социальных благ.

В последние годы активно реализуется тенденция развития несудебной системы защиты прав и свобод личности. В России существуют различные органы несудебного обеспечения прав человека: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;

уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, специализированные уполномоченные по правам человека; прокуратора РФ. Эти функции в определенной степени также реализуют депутаты законодательных собраний субъектов РФ; иные государственные органы и органы местного самоуправления. Все эти органы призваны защищать права и свободы граждан. Так каковы же значение и роль именно Уполномоченного по правам человека в таком широком многообразии правозащитных институтов?

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят и вступил в силу 4 марта 1997 г.⁵ Данный нормативно-правовой акт регламентирует правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности.

Принятие этого специального закона впервые в отечественной истории ознаменовало официальное учреждение в России государственной должности Уполномоченного по правам человека в РФ. Появление Федерального закона от 18 марта 2020 г. «Об уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации» № 48-ФЗ (в ред. от 30.04.2021) стало значительным событием для формирования и дальнейшего совершенствования института омбудсмена на региональном уровне⁶.

Так, в докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека от 2020 г. отмечалось, что одна из глобальных целей, касающаяся законодательного закрепления уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, достигнута⁷. Данный правозащитный институт, действительно, обязательно должен существовать не только на федеральном уровне, но и на региональном⁸.

Необходимо обратить внимание на некоторые практические аспекты деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ. Так, изучив доклад Уполномоченного

за 2020 г., хотелось бы выделить некоторые наиболее интересные обращения. Сам Уполномоченный по правам человека отмечает, что эпидемиологическая ситуация оказала негативное воздействие на все сферы общественной жизни. Нарушение прав тоже происходило по нарастающей линии, исходя из текущих потребностей людей во время пандемии: серьезно начал подниматься, например, вопрос о защите информации и личных данных. Целый ряд обращений затрагивал вопросы обеспечения безопасности в сети Интернет. Граждане обращали внимание Уполномоченного на актуальные для современности механизмы обеспечения защиты персональных данных, непринятие мер по противодействию интернет-ресурсам, которые занимались распространением информации экстремистского характера, а также информации, наносящей вред развитию несовершеннолетних. Поступали также обращения от судов с просьбой дать заключение на материалы, распространяемые в сети Интернет, на предмет содержания экстремистского контента.

Так, по обращению суда Уполномоченным дано заключение по административному делу о признании экстремистским материалом размещенного в сети Интернет фотоальбома и графических изображений, сопровождающихся подписями «Славяне, объединяйтесь! Не убивайте друг друга...». Уполномоченный дал заключение, в котором было отмечено, что размещенная информация направлена на возбуждение социальной розни, ненависти и вражды к представителям определенной этнической группы и содержит призыв к совершению преступлений (убийств), направленных на уничтожение полностью или в части этнической группы, т. е. является информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено. В результате суд частично удовлетворил административный иск прокурора, признал оспариваемый материал запрещенным к распространению на территории России⁹. В

результате принятых мер положительное решение получили 16 жалоб, в том числе адресную поддержку получили 14 граждан, оказано содействие в защите прав неограниченного числа граждан по 2 жалобам.

Анализ обращений граждан, мониторинг правоприменительной практики позволяют выделить ряд проблем, связанных с защитой прав человека в условиях развития информационных технологий и искусственного интеллекта.

Обоснованную обеспокоенность граждан вызывают гарантии прав граждан на неприкосновенность частной жизни. Одной из технологий на основе искусственного интеллекта является система распознавания лиц. Однако не все граждане довольны применением системы распознавания лиц для идентификации человека.

ЕСПЧ в своих решениях также неоднократно указывал, что введение «режима массового перехвата» для того, чтобы идентифицировать тем самым неизвестные угрозы национальной безопасности, подпадает под широкие пределы усмотрения, предоставляемые государству при выборе того, каким образом лучше обеспечить достижение легитимной цели защиты безопасности, и таким образом не нарушает прав человека.

Отметим, что Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации поступает большое количество жалоб, что в свою очередь говорит о том, что граждане нуждаются в защите и помощи. Данный правовой институт нуждается в дальнейшем совершенствовании и характеризуется высокой степенью востребованности среди населения.

Оценивая деятельность уполномоченных по правам человека, стоит отметить, что для полного осуществления всех функций они обладают рядом качеств, которые присущи большинству омбудсменов в мире. К таким качествам относятся: независимое положение в системе государственных органов, открытость и доступность для всех лиц, нуждающихся в защите. Также важной функцией

является возможность уполномоченных по собственной инициативе защищать права и свободы граждан, кроме того, необходимо упомянуть о быстроте и бесплатности оказания данной помощи.

Уполномоченные по правам человека в РФ способны играть активную и существенную роль в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Исполняя контрольную, восстанавливающую, координационную и посредническую функции, уполномоченные осуществляют защиту прав и свобод и оказывают квалифицированную юридическую помощь.

Благодаря имеющейся у уполномоченных правотворческой функции, происходит анализ законодательства, а это приводит к выявлению пробелов и противоречий в нормативно-правовых актах. Осуществление консультационной и информационно-воспитательной функций позволяет пропагандировать права и свободы и этим повышать уровень правовой культуры общества, создавать традицию приоритета соблюдения прав и свобод в деятельности государственных и муниципальных органов власти.

Исходя из вышесказанного, следует отметить, что уполномоченные по правам человека являются государственными органами, которые участвуют не только в охране и защите прав граждан, но и оказывают квалифицированную юридическую помощь.

Открытым остается вопрос о целесообразности такого количества функций и исполнения перечисленного выше на практике. На данный момент вопрос о месте и роли Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в системе государственных органов остается дискуссионным¹⁰. В законодательстве РФ четко определено, что Уполномоченные и их аппарат отнесены к государственным органам¹¹.

Для того чтобы определить, какое значение институт Уполномоченного по правам человека имеет в развитии отечественной

демократии, необходимо отметить, что его становление совпало с периодом многочисленных нарушений прав и свобод человека и гражданина. Положение с утверждением должности Уполномоченного усугублялось отсутствием знаний о данном институте, внимания со стороны государственных органов, средств массовой информации, отсутствием качественного закона, что приводило к объективным трудностям.

Но несмотря на трудности и преграды в развитии института, на сегодняшний день можно констатировать, что этап становления института Уполномоченного по правам человека в РФ можно считать завершенным.

Отметим, что Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных в субъектах РФ целесообразно считать специфическим государственным органом, который отличается от других государственных органов отсутствием государственно-властных полномочий. В юридической литературе существует мнение о том, что уникальным началом Уполномоченного по правам человека является сочетание государственных и общественных начал. В связи с этим дискуссионным вопросом является отнесение института Уполномоченного по правам человека к одной из ветвей власти.

В мировой практике данный вопрос решается созданием парламентского, исполнительного и независимого омбудсмена. Если первые два напрямую зависимы и выступают в качестве органа парламента и органа исполнительной власти, то независимый омбудсмен не принадлежит ни к одной из ветвей власти.

Мнения ученых по поводу вопроса отнесения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к одной из ветвей власти различны. Так, Н. В. Корнеева считает, что Уполномоченного по правам человека следует отнести к представительной государственной власти¹². Отметим, что Уполномоченные по правам человека осуществляют деятельность по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, но охарактеризовать

их деятельность в качестве управления делами государства нельзя. Отсюда следует, что говорить о принадлежности данного института к той или иной ветви власти нецелесообразно. Считаем, что наиболее корректной является позиция неотнесения данного института ни к одной из ветвей власти.

Следует отметить, что в научной литературе анализ существующей системы государственной власти и государственных органов Российской Федерации приводит к выводу о том, что место правозащитного института не определено, что вызывает ряд проблем, для решения которых целесообразно все-таки определить место Уполномоченного в системе органов государственной власти.

Так, по мнению К. М. Конджакуляна, важным моментом в решении данного вопроса является тот факт, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не наделен распорядительными функциями, т. е. он не принимает нормативно-правовые акты, юридическая сила которых распространяется на неопределенное количество субъектов права, так как в случае выявления факта нарушения в сфере прав и свобод личности он вправе рекомендовать, но данные меры носят превентивный характер; при этом он не правомочен приказывать органам государственной власти устранить

нарушения¹³. В силу этого эффективность и результативность работы Уполномоченного прямо зависит от его авторитета в системе государственного аппарата.

Институт Уполномоченного по правам человека в РФ является важнейшим правозащитным институтом в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Выполняя контрольную, восстанавливающую нарушенные права и свободы, координационную и посредническую функции, Уполномоченные осуществляют защиту прав и свобод человека и гражданина и оказывают квалифицированную юридическую помощь, посредством правотворческой функции участвуют в охране прав и свобод.

Таким образом, в Конституции РФ отсутствуют специальные нормы, которые бы устанавливали основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ. Считаем важным отметить, что закрепление в Конституции РФ конституционно-правового статуса российского Уполномоченного значительно бы повысило авторитет данного демократического института. В Конституции РФ целесообразно предусмотреть отдельную главу, закрепляющую конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека.

¹ См.: Ищук В. Г., Ошкин И. Г. Формы обеспечения защиты прав человека уполномоченным по правам человека в Российской Федерации // Вестник Уфим. юрид. ин-та. 2021. № 5. С. 13.

² См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 04.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ См.: Нерсесянц В. С. Философия права : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 453.

⁴ См.: Кальгина А. А. О регулировании результатов деятельности уполномоченного по правам человека в РФ // Государственная служба и кадры. 2021. № 43. С. 48.

⁵ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 09.11.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

⁶ Об Уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ (в ред. от 09.11.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1640.

⁷ См.: Гаврикова Ю. О. Роль уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации как института защиты прав человека // Вопросы развития современной науки и техники. 2021. № 6. С. 128.

⁸ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год от 1 апреля 2020 г. // Рос. газета. 2020. № 70.

⁹ См.: Галяшина Е. И., Никишин В. Д. Особенности административных дел о признании информационных материалов экстремистскими и их экспертиза в аспекте безопасности интернет-коммуникации // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16, № 7. С. 163–164.

¹⁰ См.: Москалькова Т. Н. Институт уполномоченного по правам человека : вчера, сегодня, завтра // Вестник ун-та им. О. Е. Кутафина. 2021. № 1. С. 25.

¹¹ См.: Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 09.11.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

¹² См.: Корнеева Н. В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 14.

¹³ См.: Конджакулян К. М. Место и роль института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе высших органов государственной власти // Закон и право. 2021. № 1. С. 169.

Воронежский государственный университет

Фефелова А. О., студент

E-mail: anastasiafi5@yandex.ru

Tel.: 8-900-959-01-26

Voronezh State University

Fefelova A. O., Student

E-mail: anastasiafi5@yandex.ru

Tel.: 8-900-959-01-26

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

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

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок – ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

Структура статьи (образец)

УДК 342. 56

А. А. Иванова

Воронежский государственный университет

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

Аннотация:

Ключевые слова:

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

Abstract:

Key words:

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций¹.

Воронежский государственный университет

Иванова А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета

E- mail:

Тел.:

Voronezh State University

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

E- mail:

Тел.:

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

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

1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Editorial address: 394018, Voronezh, Lenin sq., 10A, office. 712.

2. REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in the text editor WinWord, font times new Roman 14 pin (size) with 1.5 line spacing.

2.2. All margins shall be 2 cm.

2.3. Footnotes are issued by page. The numbering is continuous. Rules for footnotes (GOST 7.0.5–2008 «Bibliographic reference. General requirements and rules»). In order to avoid errors, the editorial Board recommends authors to self not to cut footnotes, each time giving the full details about the source.

2.4. The volume of article should not exceed 16–18 pages (22 pages or 40 000 characters including spaces and punctuation marks constitute a single printed sheet).

2.5. The names of institutions, public authorities, international organizations are not reduced. All acronyms and abbreviations except for widely-known ones should be defined at first mention in the text.

2.6. Tables, charts, illustrations.

2.6.1. Each table is printed on a separate page, using 1.5 line spacing and numbered in order of appearance in the text. Each column (column) should have a short name (it can be used in abbreviations). Explanations of terms and abbreviations are placed in footnotes (notes), but not in the name table. For the footnote applies the symbol – *. If you use data from another published or unpublished source must be fully given its name.

2.6.2. Charts and diagrams should be numbered and submitted as a separate file.

2.6.3. Illustrations (photographs) should be black and white, scanned at a resolution of 300 dpi and saved in a separate file in tif or jpg format.

2.7. All manuscript pages should be numbered.

2.8. Materials that do not meet these requirements will not be accepted.

3. THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION

3.1. The author submitting to a journal article, shall before making a decision on the publication do not represent identical material to other Newspapers.

3.2. In the case for decision on the publication of the knowledge needed to narrow the field of jurisprudence, the editorial board sends the article for the conclusion to specialists or experts. In some cases, possible revision of article by the author on the instructions of editorial board.

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

3.5. The opinion of the editorial board may not always coincide with the point of view of the author.