

# КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 3 (27). 2022

## 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

**Белоконь Н. В.** Некоторые аспекты функционирования языка в юридической сфере ..... 5

**Сазонникова Е. В.** Из истории кафедры государственного и международного права юридического факультета ВГУ (1960/61) ..... 10

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

**Бондарева Е. А.** Дистанционное электронное голосование: правовое регулирование и практика применения в России ..... 14

**Зубарев А. С.** Некоторые аспекты защиты прав соотечественников, находящихся за рубежом ..... 23

**Пронякина С. Ю.** Конституционно-правовой институт двойного гражданства в решениях Конституционного Суда Российской Федерации ..... 30

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Бялкина Т. М.** Должностные лица местного самоуправления: действующее законодательство и новеллы законопроекта о новой муниципальной реформе ..... 36

### СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

**Березин А. А.** Квазисудебные органы конституционного контроля в Российской Федерации и зарубежных странах ..... 43

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

**Сайт кафедры:**  
[www.law.vsu.ru/structure/constlaw](http://www.law.vsu.ru/structure/constlaw)

**Телефон:**  
+7 (473) 220-83-78

**Электронная версия журнала:**  
[www.law.vsu.ru/const\\_state](http://www.law.vsu.ru/const_state)

**E-mail:**  
[e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

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

Дата выхода в свет 20.10.2022.  
Формат 70×100/16.

Усл. п. л. 8,9. Уч.-изд. л.10,0.  
Тираж 100. Заказ 348

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, 2022  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2022

**Ермакова А. Р., Никулина У. А.** Правотворческая  
инициатива граждан на муниципальном уровне: правовые  
основы, реализация и дальнейшие тенденции правового  
обеспечения ..... 50

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

**Бондарева Е. А.** Обзор заседания научной сессии  
профессорско-преподавательского состава секции  
конституционного и муниципального права юридического  
факультета (апрель 2022 г.) .....56

**Бутусова Н. В., Зражевская Т. Д.** Обзор работы секции  
«Конституционное право» студенческой научной сессии  
юридического факультета (апрель 2022 г.) ..... 73

**Бондарева Е. А.** Обзор работы секции «Конституционный  
процесс» студенческой научной сессии юридического  
факультета (апрель 2022 г.) .....84

**Бялкина Т. М., Судакова С. В.** Обзор работы секции  
«Муниципальное право» студенческой научной сессии  
юридического факультета (апрель 2022 г.) ..... 89

**Сазонникова Е. В.** Обзор работы секции «Избирательное  
право и процесс» студенческой научной сессии  
юридического факультета (апрель 2022 г.) ..... 97

**Стародубцева И. А., Тюнина И. И.** Обзор работы секции  
«Конституционное право зарубежных стран» студенческой  
научной сессии юридического факультета  
(апрель 2022 г.) .....100

Требования к материалам, направляемым  
в редакционную коллегию журнала  
для опубликования ..... 106

# CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 3 (27). 2022

## 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

**Belokon N. V.** Some aspects of the functioning of the language in the legal field .....5

**Sazonnikova E. V.** From the history of the department of state and international law of the law faculty of VSU (1960/61) ..... 10

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

**Bondareva E. A.** Remote electronic voting: legal regulation and application practice in Russia ..... 14

**Zubarev A. S.** Some aspects of the protection of the rights of compatriots abroad .....23

**Pronyagina S. Yu.** Constitutional and legal institute of dual citizenship in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation ..... 30

### LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Byalkina T. M.** Local government officials: current legislation and novelties of the draft law on new municipal reform ..... 36

### STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

**Berezin A. A.** Quasi-judicial bodies of constitutional control in the Russian Federation and foreign countries .....43

**Ermakova A. R., Nikulina U. A.** Law-making initiative of citizens at the municipal level: legal foundations, implementation and further trends in legal support ..... 50

---

**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](http://www.law.vsu.ru/structure/constlaw)

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

**The electronic version of the  
magazine:**  
[www.law.vsu.ru/const state](http://www.law.vsu.ru/const state)

**E-mail:**  
[e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

## THE SCIENTIFIC LIFE

- Bondareva E. A.** Review of the session of the scientific session of the faculty members of the section of constitutional and municipal law of the Faculty of Law (April 2022) .....56
- Butusova N. V., Zrazhevskaya T. D.** Review of the work of the section "Constitutional Law" of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2022) ..... 73
- Bondareva E. A.** Review of the work of the "Constitutional Process" section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2022) .....84
- Byalkina T. M., Sudakova S. V.** Review of the work of the section "Municipal Law" of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2022)..... 89
- Sazonnikova E. V.** Review of the work of the "Electoral law and process" section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2022).....97
- Starodubtseva I. A., Tunina I. I.** Review of the work of the "Constitutional Law of Foreign Countries" section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2022).....100
- The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing..... 106
-

---

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

---

УДК 340.134

**Н. В. Белоконь**

*Воронежский государственный университет*

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЯЗЫКА В ЮРИДИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**

*Рассмотрены вопросы, касающиеся функционирования языка в юридической сфере. Проанализирована основа государственного языка Российской Федерации. Приведены примеры нарушения правил и норм современного русского литературного языка в юридических текстах. Выделены особенности юридических формулировок, прямо не связанных с нарушением правил и норм, но являющихся нетипичными с точки зрения грамматических и синтаксических правил.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* современный русский литературный язык, юридический язык, проект нормативного правового акта, правила, нормы, грамматика, синтаксис, языковые ошибки, государственный язык.

## **SOME ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF THE LANGUAGE IN THE LEGAL FIELD**

*Issues related to the functioning of the language in the legal sphere are considered. The basis of the state language of the Russian Federation is analyzed. Examples of violation of the rules and norms of the modern Russian literary language in legal texts are given. The features of legal formulations that are not directly related to the violation of rules and norms, but which are atypical for in terms of grammatical and syntactic rules, are highlighted.*

*К e y w o r d s:* modern Russian literary language, legal language, draft normative legal act, rules, norms, grammar, syntax, language errors, state language.

Поступила в редакцию 3 мая 2022 г.

Функционирование языка в юридической сфере – вопрос достаточно актуальный. С одной стороны, основой юридического языка (в праве в целом, в законодательстве, правоприменении и иных сферах юридической деятельности) является современный русский литературный язык. Большая часть лексики, используемой в юриспруденции, –

это лексика общеупотребительная, те слова и выражения, которые мы используем в обычной жизни. Часть лексического материала составляют слова и выражения, создаваемые специально для обозначения юридических понятий с использованием различных языковых моделей (словообразовательных и синтаксических). С другой стороны, некоторые слова и формулировки, используемые в профессиональной юридической деятельности,

---

© Белоконь Н. В., 2022

нарушают языковые правила либо выходят за пределы языковой нормы. И здесь необходимо выделить важный аспект. Если мы говорим о языке, который используется в официальных сферах юридической деятельности, то это язык государственный, т. е. та часть современного русского литературного языка (в соответствии с ч. 6 ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» № 53-ФЗ от 1 июня 2005 г.<sup>1</sup>), которая ограничена правилами и нормами, за исключением иностранных слов, не имеющих аналогов в русском языке. Функция по утверждению правил и норм русского языка возложена Правительством Российской Федерации на профильное министерство, однако правила министерством не утверждались, а правовой статус Правил русской орфографии и пунктуации 1956 г., единственных, которые существуют и которыми, к примеру, руководствуются суды при вынесении решений на сегодняшний день, ставится под сомнение многими специалистами: лингвистами – в части их содержания, юристами – в части легитимности их функционирования.

Языковые нормы в соответствии с Приказом Министерства образования и науки<sup>2</sup> содержатся в 4 словарях, утвержденных министерством: орфографическом, грамматическом, фразеологическом и словаре ударений русского языка. Нарушения орфографических норм русского языка сложно встретить в юридических документах, сопровождающих профессиональную сферу деятельности, поскольку сегодня существует масса ресурсов, которые помогают избежать появления орфографических ошибок, начиная от текстовых редакторов и заканчивая лингвистической экспертизой и корректурой юридических документов. Нарушения орфоэпических норм языка характерны для устной юридической речи, поэтому на качестве юридических документов не отражаются. Нарушения же норм грамматических – морфологических (словообразовательных и словоизменительных) и синтаксических, а также

фразеологических опасно прежде всего тем, что может негативно влиять как на эстетику юридического текста, так и на его смысл.

Рассмотрим несколько примеров. Одним из нарушений морфологической структуры предложения является так называемая цепь падежей. В нормативном предложении ч. 1 ст. 8 проекта федерального закона «О свободном порте Владивостока» в словосочетании *«функции по координации деятельности по реализации государственных программ»* – одновременное нагромождение слов с абстрактным значением и цепочки дательного и родительного падежей при употреблении понятий *«функции по координации»* и *«деятельность по реализации»*. Данная формулировка осталась в принятом Федеральном законе без изменений. Исправить нарушение можно, разорвав падежную цепочку и преобразовав ее в причастный оборот: *«функции по координации деятельности, направленной на реализацию государственных программ»*.

Кроме того, существуют неправильно образованные предложно-падежные сочетания. Часть 3 ст. 22 указанного законопроекта устанавливает, что *«Основанием для применения в отношении резидентов Свободного порта Владивосток системы налогообложения для резидентов Свободного порта Владивосток является свидетельство, указанное в части 13 статьи 11 настоящего Федерального закона, в котором указывается о применении к резиденту Свободного порта Владивосток системы налогообложения для резидентов и основания ее применения»*. В соответствии с правилами указывать можно на что-то, допустимый в данном случае вариант – *«содержится указание о применении»*. В предложении есть и ошибка лексического характера – тавтология (употребление в тексте рядом однокоренных слов) – *«свидетельство, указанное... в котором указывается»*.

Встречаются также нарушения связи между подлежащим и сказуемым, напри-

мер, в ч. 5 ст. 11 законопроекта: «оценка бизнес-плана осуществляются уполномоченным федеральным органом».

Синтаксические нормы нарушены и в следующем примере (пояснительная записка к законопроекту): «Статус резидента получают только те лица, которые соответствуют всем требованиям, которые установлены в нормативном правовом акте, которым создана соответствующая специализированная территория». Ошибка в построении сложного предложения нарушает еще и эстетику текста, хотя эстетические ошибки исследователями не относятся к языковым.

Одним из серьезных языковых нарушений считается употребление слов без учета их лексического значения и лексической сочетаемости, например, в ч. 11 ст. 11 законопроекта: «Уполномоченный федеральный орган сообщает сведения о регистрации лиц в качестве резидентов Свободного порта Владивосток в налоговый орган». По буквальному смыслу словосочетание «сообщает сведения» – пример так называемой избыточной информативности, поскольку «сообщать» означает «доводить до чьего-либо сведения»<sup>3</sup>. Кроме того, исходя из смысла словарных статей значение глагола «сообщать» содержит компонент «устная форма передачи информации»<sup>4</sup>. Из текста нормативного предложения неясно, каков характер тех сведений, которые уполномоченный федеральный орган должен «сообщить» в налоговый орган – устный или письменный. Если это юридический документ, то его следует «направить», если же речь идет об информации устного характера, целесообразно заменить словосочетание «сообщает сведения» глаголом «уведомляет», который имеет в словарях пометку «офиц.», что отражает его принадлежность к официально-деловому стилю современного русского языка.

Широко используемые в Уголовном кодексе Российской Федерации словосочетания «отбытие лишения свободы», «отбытие ограничения свободы» с точки зрения языко-

вых норм также можно считать нарушением, связанным с использованием слов не в соответствии с их лексическим значением. «Отбыть» – глагол совершенного вида, от которого образовано отглагольное имя существительное, означает завершённое действие, т. е. «отбыть» – значит уже исполнить повинность. А при употреблении данных словосочетаний речь идет о процессе, длящемся во времени, еще не законченном, который должен быть обозначен глаголом несовершенного вида «отбывать» и, соответственно, именем существительным «отбывание». Однако лексические нормы в приказе Министерства образования и науки никаким образом обозначены не были.

Есть еще один аспект, на который следует обратить внимание. В юридическом языке есть слова и выражения, прямо не нарушающие языковых правил и норм, но сформулированные таким образом, что это является нетипичным для русского языка. Например, сочетаемость слов в составных наименованиях значительно отличается от сочетаемости в литературном языке: *обременять имущество* (в литературном языке – *человека*), *производство по делу* (*производство дела*). Своеобразен порядок слов в некоторых словосочетаниях: *умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью*. По правилам русского языка определение «средней тяжести» должно стоять после определяемого слова «вреда», но так как это слово входит в словосочетание «вред здоровью», порядок слов в данном случае определяется содержанием. Существуют в языке права необычные соединения слов в качестве однородных членов предложения (*на основании и во исполнение, в сроки и в порядке, в порядке и по основаниям, на условиях и в пределах*). В приведенных примерах сочинительной связью соединены слова, которые не являются однородными членами, к тому же имеют разную грамматическую форму (разные падежи и числа), что является отступлением от литературной

нормы. Подобная специфика использования языковых средств определяется прежде всего необходимостью точно передать связь между юридическими понятиями и мыслью законодателя.

Таким образом, очевидные особенности применения русского языка в юридической сфере связаны с лексическим фондом, используемым юридическим языком, а также с процессом юридизации естественного языка. Более того, некоторые исследователи говорят о необходимости наделения юридического языка статусом самостоятельного функционального стиля<sup>5</sup>.

Функционирование языка в сфере юридической деятельности касается в некотором смысле вольного обращения с языковыми нормами и правилами в текстах юридических документов. Мы видим, что нарушения правил и норм современного русского литературного языка встречаются в нормативных текстах, несмотря на существующие утвержденные словари и справочники.

Основная масса языковых ошибок (на уровне формы слова, словосочетания, предложения) не наносит серьезного ущерба содержанию правовой нормы. Однако одним из показателей эффективности закона является высокий качественный уровень не только содержательной юридической стороны, но и лингвистической формы как отдельной

правовой нормы, так и нормативного правового акта в целом. Кроме того, нормативный правовой акт, содержащий языковые ошибки, нарушает и нормы действующего законодательства Российской Федерации. Это вытекает из взаимосвязи ч. 6 ст. 1 и п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации». Пункт 1 ч. 1 ст. 3 предусматривает в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства, *обязательное использование русского языка как государственного*. А ч. 6 ст. 1 говорит о том, что при *использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации не допускается использования слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка*. Этими правовыми нормами автоматически должно исключаться использование в указанной сфере слов и выражений, нарушающих языковые нормы и правила. Тем более что нарушение некоторых языковых норм все же приводит к искажению смысла правовой нормы или появлению возможности двоякого толкования.

<sup>1</sup> О государственном языке Российской Федерации : федер. закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (в ред. от 30.04.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> Об утверждении списка грамматик, словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации : приказ Минобрнауки РФ от 8 июня 2009 г. № 195 // Рос. газета. 2009. 21 авг.

<sup>3</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 72 500 слов и 7500 фразеол. выражений / Российская АН. Ин-т рус. яз. ; Российский фонд культуры. М. : Азъ Ltd., 1992. С. 773.

<sup>4</sup> Словарь сочетаемости слов русского языка / под ред. П. Н. Денисова, В. В. Морковкина. 2-е изд., испр. М. : Рус. яз., 1983. С. 538.

<sup>5</sup> См.: Шепелев А. Н. Язык права как самостоятельный функциональный стиль : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 23 с.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

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

E-mail: belokon\_n@law.vsu.ru

E-mail: belokon\_n@law.vsu.ru

Тел.: 8-905-652-80-60

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

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

**ИЗ ИСТОРИИ КАФЕДРЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА  
ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВГУ (1960/61)**

*Статья об основных направлениях деятельности кафедры государственного и международного права юридического факультета ВГУ в 1960/61 учебном году; приведены сведения о преподавательском составе кафедры и читаемых курсах.*

*Ключевые слова: кафедра, юридический факультет ВГУ, В. С. Основин, Б. И. Мелёхин, советское строительство.*

**FROM THE HISTORY OF THE DEPARTMENT OF STATE  
AND INTERNATIONAL LAW OF THE LAW  
FACULTY OF VSU (1960/61)**

*An article about the main activities of the Department of State and International Law of the Faculty of Law of the Voronezh State University in the 1960/61 academic year; information is presented at the teaching faculty and courses taught.*

*Key words: department, faculty of law, Voronezh State University, V. S. Osnovin, B. I. Melekhin, soviet construction.*

Поступила в редакцию 10 апреля 2022 г.

**1960/61 учебный год<sup>1</sup>**. На основе протоколов заседания кафедры государственного и международного права юридического факультета ВГУ в штатном составе кафедры работали: В. С. Основин (заведующий кафедрой), а также профессорско-преподавательский коллектив: И. А. Галаган, В. Ф. Головченко, А. М. Даниелян, П. И. Икорский, Б. И. Мелёхин, С. И. Сирота<sup>2</sup>.

В 1960 г. члены кафедры приняли активное участие в работе межвузовской научной конференции юридического факультета Киевского государственного университета: «Социалистическая законность и применение советских правовых норм (об этом речь шла в протоколе заседания от 18 октября 1960 г.).

Значимым событием научной жизни кафедры стало обсуждение рукописи Г. В. Барабашева<sup>3</sup> и К. Ф. Шеремета<sup>4</sup> «Советское строительство» (протокол заседания от 2 ноября 1960 г. № 3). Эта рукопись была издана в качестве учебного пособия в 1961 г., впоследствии из этого труда вырос учебник, который неоднократно переиздавался<sup>5</sup>.

В протоколе от 9 декабря 1960 г. отдельным был вопрос повестки: «Обучение как метод воспитания высококвалифицированных специалистов». П. И. Икорский отметил, что «*учение и труд являются неразрывным процессом в воспитании молодежи... Важное значение для воспитания студентов имела их работа по уборке урожая в период уборочной кампании*». В. С. Основин отметил, что «*работу по улучшению воспитания студентов*

© Сазонникова Е. В., 2022

кафедра, конечно, провела. По ряду предметов была изменена тематика курсовых работ, пересмотрены требования к ним, проведены мероприятия по улучшению методической работы кафедры; улучшилась научная работа членов кафедры, что, естественно, сказалось на улучшении учебно-воспитательного процесса. Однако имеются и существенные недостатки. Еще слабо организована производственная практика студентов... Слабо воспитывается у студентов творческий подход к науке... Кафедра слабо контролирует самостоятельную работу студентов. Плохо оказывается помощь студентам. Нужно поскорее устранить эти недостатки».

На заседании кафедры 24 декабря 1960 г. обсуждался вопрос: «О значении заявления совещания Компартий<sup>6</sup> для преподавания дисциплин, объединяемых кафедрой». В докладе Б. И. Мелёхина по этому вопросу было отмечено, что «через весь документ красной нитью проходит... вера в неизбежность победы коммунизма. Подчеркивается авантюризм капиталистической политики. Дается четкая и полная характеристика американского империализма и в то же время стремление улучшить отношения с США. Резче подчеркнут принцип пролетарского интернационализма. Важное значение имеют содержащиеся в документе указания на проблему войны и мира в современные времена. Все эти указания имеют важное значение и для преподавания юридических наук. В связи с этим необходимо пересмотреть все лекционные курсы, планы проведения практических занятий с точки зрения использования в них материалов совещания Компартий».

Как было отмечено на заседании кафедры от 16 января 1960 г., в течение года члены кафедры участвовали в избирательной кампании по выборам в местные советы. В этой связи всем членам кафедры было поручено принять участие в юридических консультациях на подшефном агитационном пункте, выступить с лекциями. Кроме того,

отмечено участие А. М. Даниеляна и С. И. Сироты в работе окружной избирательной комиссии.

В марте 1961 г. (заседание 31 марта 1961 г.) обсуждалась статья тт. К. А. Мокичева, Е. И. Козловой, Я. Н. Уманского «О советском строительстве как научной дисциплине» (опубликована в журнале «Советы депутатов трудящихся». 1961. № 2). В этой связи развернулась дискуссия, насколько необходимо введение дисциплины «Советское строительство».

П. И. Икорский считал, что введение этой дисциплины является «надуманным, так как все вопросы, связанные с советским строительством, входят в советское государственное или административное право». Эту точку зрения поддержал С. И. Сирота: «не надо гробить дисциплины советского государственного и административного права».

По мнению Б. И. Мелёхина, дисциплина «Советское строительство» «получит гражданство, несомненно». «Возрастающая роль Советов – возрастающая роль масс». Б. И. Мелёхин поддержал точку зрения авторов о необходимости учебного курса. «Нельзя бояться дублирования. Данный курс представляет собой углубленное изучение государственного и административного права».

А. М. Даниелян: «Терминология “Советское строительство” появилась в партийных документах в 1919 г. Речь шла о Советах, об их работе. Это партийная директива. Это часть истории партии... Можно поставить как спецкурс, но это не самостоятельная наука. Это терминология не правовая, а относится к истории партии».

В заключение обсуждения В. С. Основин подчеркнул, что «журнал поступил правильно, опубликовав в порядке обсуждения статью Мокичева, Уманского и Козловой. Однако с предложенным авторами статьи содержанием курса согласиться нельзя, ибо, если согласиться с ним, то советское государственное и административное право станут дисциплинами, совершенно оторванными от

жизни. Учебная дисциплина «Советское строительство» может быть допущена, если ее содержанием будет изучение опыта организационной работы местных Советов и исполкомов, а также примыкающих к Советам общественных организаций».

Здесь необходимо несколько подробнее остановиться на проблематике преподавания «Советского строительства» в советское время. Как писал об истории вопроса профессор В. И. Фадеев, в советское время дисциплине «Советское строительство» уделялось большое внимание: «в ВЮЗИ решением ЦК КПСС был создан специальный факультет советского строительства, который должен был обеспечивать подготовку кадров для работы в аппарате советских и общественных органов; была создана специальная кафедра советского строительства, которую возглавил Я. Н. Уманский (он перешел с кафедры государственного права, которой руководил с 1949 г.), а затем после его смерти в 1976 г. кафедрой советского строительства руководил профессор А. А. Безуглов»; «в 1943 г. в МГУ был введен спецкурс по советскому строительству, а в 1953 г. издана фундаментальная работа А. А. Аскерова «Очерки советского строительства»<sup>7</sup>. Ещё в 1926 г. стал

издаваться журнал «Советское строительство», статью о задачах этого издания в первом номере написал Председатель Центрального исполнительного комитета (ЦИК) СССР М. И. Калинин<sup>8</sup>.

Вернемся к работе кафедры государственного и международного права ВГУ в связи с обсуждением научной работы К. А. Мокичева, Е. И. Козловой, Я. Н. Уманского «О советском строительстве как научной дисциплине». На заседании 27 мая 1961 г. было решено ее в «в принципе одобрить». Важно, что именно предложенный в публикации подход к природе и основному содержанию советского строительства был поддержан в дальнейшем известными учеными в области советского строительства Г. В. Барабашевым и К. Ф. Шереметом<sup>9</sup>.

В течение 1960/61 учебного года работа кафедры государственно-правовых наук совершенствовалась, преподаватели принимали участие в конференциях, был организован кружок по дисциплинам кафедры, обсуждались тексты лекций преподавателей и успеваемость студентов, были утверждены рекомендованные для изучения студентами списки литературы, обсуждались рукописи авторов из сторонних организаций.

<sup>1</sup> См.: ГАВО. Ф. 33. Оп. 24. Е. х. 9 (на 45 л.). Протоколы заседания кафедры государственного права и советского строительства (начато 31.08.1960, окончено 20.07.1961).

В 1960 г. кафедра государственно-правовых наук была переименована, новое название: кафедра государственного и международного права.

<sup>2</sup> Подробнее о профессорско-преподавательском составе кафедры см., например: Сазонникова Е. В., Михайлов В. А. По страницам истории юридического факультета ВГУ // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2019. № 1 (36). С. 8–20.

<sup>3</sup> Барабашев Георгий Васильевич (1929–1993) – юрист; выпускник Московского юридического института (1951); доктор юридических наук (1971), профессор (1972) и заведующий кафедрой (1970–1971) гражданского права на юридическом факультете МГУ, затем – заведующий кафедрой советского строительства (1971–1976) и заведующий кафедрой государственного права и советского строительства (1976–1993); депутат Московского городского совета, разработчик ряда российских законов о местном самоуправлении. См.: Барабашев, Георгий Васильевич // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=8090300&oldid=113104341>

<sup>4</sup> Шеремет Константин Филиппович (1923–2001) – юрист, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ. С 1968 по 2001 г. в Институте государства и права АН СССР (позже – РАН) занимал должности заведующего сектором, заместителя директора института, главного научного сотрудника. Неоднократно избирался депутатом Моссовета. См.:

Краснов М. А. и др. Информационная карта научного коллектива (научной школы) : институт государства и права Российской академии наук // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2016. № 4. С. 16, 17.

<sup>5</sup> Советское строительство: [учеб. пособие для юрид. ин-тов и фак.] / К. Ф. Шеремет, Г. В. Барашев. М. : Госюриздат, 1961. 459 с.

<sup>6</sup> Совещание представителей коммунистических и рабочих партий (Москва, ноябрь 1960 г.).

Совещания Коммунистических и рабочих партий – форма идейно-политических связей между коммунистическими и рабочими партиями разных стран и координации их деятельности. См. об этом: Большая советская энциклопедия : в 30 т. 3-е изд. М., [1969–1986]. URL: <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/104/051.htm>

<sup>7</sup> Фадеев В. И. Екатерина Ивановна Козлова : классик при жизни // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). 2016. № 3 (112). С. 11.

<sup>8</sup> См.: Информация на сайте АНО «Парламентская газета». URL: <https://www.pnp.ru/russia-today>

Журнал «Советское строительство» был закрыт в декабре 1937 г., а ранее, в 1935 г., его редактор А. С. Енукидзе был снят со своего поста с формулировкой «за политическое и бытовое разложение». Журнал стал вновь издаваться в 1957 г. под названием «Советы депутатов трудящихся». Впоследствии несколько раз менял название: «Советы народных депутатов», «Народный депутат», «Российская Федерация», «Российская Федерация сегодня». В июле 2015 г. вошел в состав АНО «Парламентская газета».

<sup>9</sup> См.: Фадеев В. И. Указ. соч. С. 12.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

**Сазонникова Е. В.**, доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного и муниципально-  
пального права

**Sazonnikova E. V.**, Doctor of Legal Sciences, Profes-  
sor of Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: [sazon75@mail.ru](mailto:sazon75@mail.ru)

E-mail: [sazon75@mail.ru](mailto:sazon75@mail.ru)

УДК 342.7

**Е. А. Бондарева**

*Воронежский государственный университет*

**ДИСТАНЦИОННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ:  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ**

*В статье рассматриваются вопросы становления и практики реализации института электронного голосования в России, анализируются достоинства и недостатки его внедрения. По итогам исследования изложенных вопросов сформулированы выводы и предложения по решению выявленных проблем при функционировании электронного голосования на федеральном и региональном уровнях.*

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

**REMOTE ELECTRONIC VOTING: LEGAL REGULATION  
AND APPLICATION PRACTICE IN RUSSIA**

*The article discusses the issues of formation and practice of implementing the institution of electronic voting in Russia, analyzes the advantages and disadvantages of its implementation. Based on the results of the study of the above issues, conclusions and proposals are formulated for solving the identified problems in the functioning of electronic voting at the federal and regional levels.*

*Key words: the e-democracy, remote electronic voting, implementation and protection of political rights and freedoms of citizens, risks.*

Поступила в редакцию 14 июня 2022 г.

Перед Российской Федерацией встал ряд серьезнейших экономических, политических, социальных вызовов, которые ей предстоит решить. Одним из главных приоритетных направлений государственной политики России в новом десятилетии стало развитие цифровых технологий и научной сферы, выдвигание на первый план молодежной политики, и исходя из этого оформилась цель государственного развития – становление Российской Федерации как цифровой сверхдержавы к концу десятилетия<sup>1</sup>.

В Российской Федерации информационные технологии активно и успешно внедряются в сферу экономики и государственного управления. Строительство информационного общества – необходимая ступень для создания общества знаний в XXI в.

В связи с увеличением темпов развития общества, сопровождающегося появлением широкого спектра институтов гражданского общества, а также видоизменением функционирования общественных организаций особое значение приобретают институты электронной демократии, которые делают возможным использование современных

---

© Бондарева Е. А., 2022

информационных технологий как инструмента взаимодействия государства и общества. Информационные технологии значительно влияют и на избирательный процесс, тем не менее в данной сфере фактическое развитие института опережает его правовое регулирование как в России, так и в зарубежных странах.

Сложилась ситуация, когда практика реализации форм электронной демократии начала появляться при отсутствии правового регулирования. Системная научная концепция, предлагающая модель правового регулирования дистанционного электронного голосования (далее по тексту – ДЭГ) на выборах, не была разработана до начала реализации института на практике<sup>2</sup>. Она фактически отсутствует и сегодня, и несмотря на это институт начал развиваться на практике, прирастая доктриной по мере реализации. В сентябре 2022 г. в 8 субъектах Российской Федерации в очередной раз планируется использовать ДЭГ на региональных выборах.

Вводимая система правового регулирования должна учитывать политический характер отношений, складывающихся в связи с проведением выборов и референдумов. Следует иметь в виду высочайший уровень правового нигилизма в российском обществе, его чрезвычайно низкую правовую образованность, которые, с одной стороны, нивелируют развитие многих общественных инициатив и с другой – создают опасность злоупотреблений при использовании данных институтов, в том числе с целью подрыва конституционного строя России и вмешательства в ее внутреннюю политику извне.

После начала специальной военной операции деятельность в России приостановили ряд зарубежных IT-компаний, в том числе Microsoft и Oracle, продукция которых используется для поддержания ГАС «Выборы». Кроме того, усилились атаки на российские информационные ресурсы: проблемы наблюдались у портала Госуслуг, сайтов органов публичной власти, учреждений банков-

ского сектора, СМИ и т. д. В таких условиях вызывает озабоченность подготовка информационных ресурсов избирательных комиссий к работе при организации и проведении выборной кампании на региональном и муниципальном уровнях в сентябре 2022 г.

Потенциально высокий уровень рисков применения ДЭГ на выборах, связанный с политико-правовой природой института и технической сложностью процесса его осуществления, требует детального закрепления на законодательном уровне единых принципов его проведения, гарантий защиты прав и свобод его участников.

Указанные выше обстоятельства наряду с другими и предопределили актуальность исследования места института ДЭГ в системе электронной демократии.

Появление любого демократического института является, с одной стороны, положительным фактором для развития правового государства и гражданского общества. С другой стороны, главная задача таких политико-правовых явлений – способствовать реализации прав и свобод людей и при этом не приводить к их нарушению. В связи с этим введение института электронного голосования на выборах – инновационный и, пожалуй, один из самых дискуссионных и неоднозначных вопросов правовой действительности, тем более что он в настоящее время перестал быть сугубо теоретическим, а стал реализуемым и на практике в той или иной мере. Указанный институт ДЭГ – это политико-правовой институт, представляющий собой сложный комплекс общественных отношений, складывающихся в различных сферах общественной жизни, связанных с управлением делами государства. Сложность правового анализа данного вопроса представлена тесной связью правовых отношений (политических, социальных, экономических и др.), во многих случаях оказывающих взаимное влияние друг на друга.

Рассмотрим тезисно историю применения ДЭГ в Российской Федерации до 2022 г.

1. Впервые ДЭГ было применено в единый день голосования 8 сентября 2019 г. в Москве в ходе выборов депутатов регионального парламента на основе Закона г. Москва от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»<sup>3</sup> и соответствующего Федерального закона<sup>4</sup>.

ДЭГ было организовано в трех столичных избирательных округах из 45 и, по данным ЦИК России, такой возможностью голосования воспользовались 10,2 тыс. избирателей из 11,2 тыс., подавших заявления, что составляет 9,95 % от всех принявших участие в выборах<sup>5</sup>.

Голосование проводилось с использованием специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг г. Москва одновременно с голосованием с помощью бюллетеней<sup>6</sup>.

2. В ходе общероссийского голосования по принятию Закона о поправке к Конституции России, которое прошло 1 июля 2020 г., ДЭГ по решению ЦИК проводилось в двух субъектах Федерации: г. Москва и Нижегородской области. Заявки на участие в нем подали 1,19 млн избирателей, проголосовали 1,1 млн (17,5 % от принявших участие в общероссийском голосовании).

3. В Курской и Ярославской областях 13 сентября 2020 г. при помощи ДЭГ избирали депутатов Государственной думы на дополнительных выборах. Из 31,57 тыс. избирателей, подавших заявления на электронное голосование, своим правом воспользовались 28,9 тыс. (9,67 % от принявших участие в выборах)<sup>7</sup>.

4. В рамках проведения единого дня голосования 17–19 сентября 2021 г. ДЭГ применялось на выборах депутатов Государственной Думы, а также при формировании органов публичной власти регионального и муниципального уровней. По

решению ЦИК России данный институт в эти дни применялся в семи регионах: двух городах федерального значения (Москва и Севастополь) и пяти областях (Курской, Нижегородской, Мурманской, Ростовской и Ярославской). Мурманская и Ростовская области, а также г. Севастополь были «новичками» применения ДЭГ и вошли в этот список в качестве эксперимента. При этом применение ДЭГ в Ростовской области позволяло принять участие в голосовании жителям Донецкой и Луганской Народных Республик, которые получили гражданство РФ в упрощенном порядке, но не имели постоянной регистрации на территории России. Жители указанных республик, включенные в списки избирателей Ростовской области, могли голосовать на выборах депутатов Госдумы только по федеральному избирательному округу.

Особенностью проведения выборов в г. Москве, где использовалась не федеральная, а собственная платформа ДЭГ, была возможность для избирателей воспользоваться так называемым правом отложенного голосования – изменить свое решение и проголосовать за другого кандидата или политическую партию.

Результат онлайн-голосования был опубликован спустя семь часов после сборки ключа расшифрования, что превысило ожидания организаторов и вызвало дискуссии о причинах длительности процесса. Однако организаторы связали задержку с высокой активностью избирателей, а также с большим числом тех, кто решил воспользоваться отложенным голосованием (около 300 тыс. избирателей).

После проведения выборов оказалось, что в списки участников ДЭГ вошли 2 млн 650 тыс. 285 избирателей, из них 95,69 % (2 млн 535 тыс. 978 человек) приняли участие в электронном голосовании. Электронный формат предпочел каждый третий россиянин, имевший к нему доступ. При этом в Москве из подавших заявку на участие в ДЭГ

2 млн 14 тыс. москвичей проголосовали 1 млн 943 тыс. избирателей, что составило 96,47 %<sup>8</sup>.

Как мы видим, применение ДЭГ не всегда было основано на законодательных нормах федерального уровня.

Основы правового регулирования ДЭГ должны прежде всего содержаться в нормах «базовых» федеральных законов от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>9</sup>. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» только указывает возможность проведения дистанционного электронного голосования (п. 17 ст. 81). Нормы Федерального закона в части регулирования электронного голосования являются отсылочными – порядок электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах установлен Постановлением ЦИК России от 7 сентября 2011 г. № 31/276-6<sup>10</sup>.

До момента вступления в силу Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>11</sup> законодательное правовое регулирование электронных выборов на уровне федерального законодательства фактически отсутствовало, его заменяло подзаконное регулирование ЦИК России. В таких условиях проводились выборы в Государственную Думу осенью 2021 г. Тем не менее подзаконные акты ЦИК России легли в основу дальнейшей правовой регламентации на законодательном уровне.

На день проведения выборов в Государственную Думу в 2021 г. процедуры проведения ДЭГ содержались только в Постановлении ЦИК России от 20 июля 2021 г. № 26/225-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 г.»<sup>12</sup> (к которому, заметим, федеральные законы не отсылают).

Таким образом на момент официального применения технологии ДЭГ на выборах депутатов Государственной Думы осенью 2021 г. в федеральном законодательстве отсутствовала система норм, устанавливающая принципы проведения ДЭГ, гарантии защиты прав и свобод граждан, средства и механизмы, обеспечивающие соблюдение основных принципов избирательного права с учетом особенностей применения информационных технологий. Представляется, что на сегодняшний день вопросы использования информационных ресурсов – это не просто способ участия общественности в выборах (как и, например, осуществлять отношения купли-продажи на виртуальном рынке товаров и услуг), это самостоятельный пласт общественных отношений, для многих из которых в настоящее время нет достаточных правовых средств регулирования.

Весной 2022 г. в федеральном законодательстве наконец появились правовые нормы, регулирующие проведение ДЭГ. Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внес изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», дополнив его ст. 64.1 «Дистанционное электронное голосование», под которым понимается голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе с использованием специального программного обеспечения (подп. 62.1 ст. 2).

Данной нормой закрепляется *общий порядок* проведения дистанционного электронного голосования на выборах и референдуме. Предполагается, что детализирование порядка организации выборов при электронном голосовании будет осуществляться в нормативных правовых актах ЦИК России.

Федеральным законом закреплено, что дистанционное электронное голосование проводится с использованием ГАС «Выборы»,

иных ГИС, которые прошли сертификацию и соответствуют установленным ЦИК России требованиям. Целесообразно отметить, что правовая основа использования и эксплуатации ГАС «Выборы» установлена одноименным Федеральным законом<sup>13</sup>, поэтому требуется также законодательно урегулировать статус «иных ГИС», которые по решению ЦИК России будут применяться на выборах.

Прохождение процедур идентификации, аутентификации и подтверждения личности, а также анонимизации результатов волеизъявления, их зашифрование при проведении голосования и расшифрование после его завершения является в соответствии с законом обязательным.

Принципами голосования, кроме классического принципа тайности волеизъявления, названы два новых требования: *учет неизменности сохраняемых результатов волеизъявления избирателей, участников референдума и невозможность установления связи между персональными данными избирателя, участника референдума и результатом его волеизъявления*. Как видно, законодатель попытался учесть специфику формы осуществления электронного голосования при введении этих новых принципов.

Важно отметить, что *данная норма является рамочной* – в пояснительной записке к законопроекту указывалось, что данные изменения позволят определить направления дальнейшей работы по совершенствованию правового регулирования избирательного процесса и внедрению в него современных технологий.

Представитель ответственного Комитета Д. М. Вяткин отмечал, что введение ДЭГ для граждан России, проживающих в Донецкой и Луганской Народных Республиках, – единственный способ реализовать их активное избирательное право на выборах в органы публичной власти Российской Федерации. В то же время депутаты акцентировали внимание на ряде обстоятельств по поводу технического недоверия к этой системе: не ясно, каким

образом будет осуществляться контроль за волеизъявлением граждан; в наблюдении за голосованием не участвуют партии и кандидаты; невозможно убедиться в чистоте данной избирательной процедуры. Все главные вопросы по законопроекту носят не содержательный (правовой), а политический характер (целесообразности). Отмечалось, что использование ДЭГ ненадежно, непрозрачно и может вызвать возмущение избирателей и народные волнения<sup>14</sup>.

Таким образом, ДЭГ является субсидиарной формой волеизъявления граждан: каждый избиратель самостоятельно и под свою ответственность будет осуществлять выбор в пользу классического голосования на избирательном участке с использованием бюллетеня либо в пользу ДЭГ, если посчитает это для себя приемлемым. Чтобы принять участие в ДЭГ, нужно направить в избирательную комиссию соответствующее заявление о желании голосовать именно в таком формате. По умолчанию каждый гражданин прикреплен к избирательному участку, и соответственно, перед волеизъявлением на выборах избиратель должен изъявить волю голосовать в электронной форме.

Однако это абсолютно не решает проблему угрозы вмешательства в выборы извне. В докладе ЦИК России отмечались попытки внешнего вмешательства на выборах в Государственную Думу в 2021 г.<sup>15</sup> К сожалению, и после принятия и вступления в действие указанных изменений в федеральное законодательство вопросы их практической реализации стоят достаточно остро и не имеют четкого механизма исполнения. Например, на состоявшемся в апреле 2022 г. совещании в ЦИК России с главами избирательных комиссий субъектов РФ так и не получил ясности вопрос о наблюдении за ДЭГ<sup>16</sup>.

После введения института ДЭГ в 2020 г. ожидалось, что перед его непосредственным использованием будет разработана системная научная концепция, которая содержала бы модель правового регулирования ДЭГ<sup>17</sup>.

Но такая общепризнанная обоснованная модель также отсутствует на сегодняшний день в российской правовой науке.

На наш взгляд, значительная проблема в развитии всех виртуальных общественных институтов, в том числе ДЭГ, – в фокусировании внимания законодателя, правоприменителя и научного сообщества на содержании данных явлений без учета формы их существования в реальности. Из этого следует бесконечная теоретическая дискуссия, тогда как данный институт является наиболее практически направленной формой реализации выборов. Особенность данных отношений заключается в том, как специфическая форма влияет на их содержание. Напомним, доктринальные понятия электронной демократии сводятся к тому, что электронная демократия в самом обобщенном виде – это совокупность демократических институтов как императивного, так и консультативного характера, реализуемых посредством информационно-телекоммуникационных технологий. Складывается ситуация, когда обнаруживается пробел правового регулирования многих инновационных общественных институтов, существующих в информационной сфере (например, ситуация массового нарушения авторского права в связи с возникновением на рынке невзаимозаменяемых токенов – NFT). Соответственно, необходим четкий механизм контроля за реализацией технической части проведения электронных выборов. Законодательство отражает сущностную форму института, но не контролирует проблемную форму его реализации. Только лишь провозглашение принципов электронного голосования не может защитить его от грубых нарушений, так как данный институт в самой важной своей части лежит за пределами правовой науки – в сложных информационных отношениях и технологиях. Тем не менее ДЭГ начало применяться, и его применение будет только расширяться в будущем.

На данном этапе в целях обеспечения нормального функционирования института

выборов в инновационном виде нужно регулировать его форму – голосования в электронном виде – предусмотреть последствия возможных рисков нарушения прав граждан и правовые механизмы их защиты и восстановления.

Основным источником большинства элементов электронной демократии выступают подзаконные нормативные акты, а законодательство лишь констатирует существование некоторых из них, но не предусматривает процедур по их практическому применению.

Порядок проведения выборов в сентябре 2022 г. на федеральной платформе ДЭГ также основывается на Постановлении ЦИК РФ от 8 июня 2022 г. № 86/714-8<sup>18</sup>, согласно которому данная процедура будет использована в семи субъектах РФ: Калининградской, Калужской, Курской, Новгородской, Псковской, Томской и Ярославской областях. В Москве онлайн-голосование будет проходить, как и в предыдущих случаях, на собственной автоматизированной платформе.

Рассмотрим основные особенности онлайн-голосования в 2022 г.

К ним следует отнести в первую очередь:

а) на федеральной платформе (Калининградская, Калужская, Курская, Новгородская, Псковская, Томская и Ярославская области):

– применение ДЭГ на муниципальных выборах. Подать заявление на участие через портал Госуслуг можно будет, даже если в субъекте проводятся только муниципальные выборы (ранее предусматривалась возможность подачи только совмещенной заявки на выборы всех уровней);

– приложение для онлайн-голосования можно будет скачать только в защищенных российских магазинах для Android (RuStore и NashStore). Данное изменение обусловлено текущей геополитической ситуацией и наложенными на Россию санкциями;

– ДЭГ будет применяться в различных часовых поясах (Калининградская (–1 час), Том-

ская (+4 часа). Сбор ключа и расшифровка результатов голосования во всех субъектах начнется, когда завершится голосование в Калининградской области;

- изменится процедура разделения ключа шифрования;

- будет усовершенствован формат наблюдения, например, планируются процедуры назначения наблюдателей через портал Госуслуг;

б) на собственной региональной платформе (г. Москва):

- единый электронный регистр избирателей. При этом двойное голосование будет исключено, так как электронный регистр избирателей позволит сразу же делать отметку, каким способом проголосовал человек, и блокировать другие способы волеизъявления<sup>19</sup>;

- применение сканера для распознавания паспортных данных избирателей, что позволит отказаться от ручного внесения их данных в бумажные книги;

- возможность проголосовать онлайн без предварительной регистрации для тех избирателей, чьи полные данные указаны в их личных кабинетах на портале Госуслуг и сопоставлены с регистром избирателей ЦИКА.

Также решено отказаться от практики переголосования, которая использовалась в 2021 г. на выборах депутатов Государственной Думы. Суть эксперимента заключалась в том, что в течение суток избиратели могли поменять свое решение, если в ходе первоначального выбора на них оказывалось давление.

Кроме того, дополнительными мерам безопасности при проведении ДЭГ будут выступать:

- круглосуточный мониторинг подозрительной активности;

- блокировка возможности входа с IP-адресов, находящихся за пределами России;

- двухфакторная аутентификация при входе в личный кабинет на портале Госуслуг;

- невозможность изменения номера телефона в профиле без доступа к привязанному ранее;

- разблокировка учетной записи только при личном посещении Центра обслуживания.

Региональный аспект развития ДЭГ на данный момент зависит от того, какие субъекты России готовы реализовать данную форму электронной демократии не только на федеральных, но и на региональных и муниципальных выборах. Регионы могут быть ограничены в ресурсах для организации электронного голосования на выборах. Например, характерен пример тренировки по голосованию, проведенный в мае 2021 г. в Воронежской области. Помимо этого, чтобы субъекты России могли развивать избирательное законодательство в сфере дистанционного электронного законодательства, оно для начала должно оформиться на федеральном уровне. В порядке первопродходческой инициативы в Чувашской Республике планируется закрепить в избирательном законодательстве институт дистанционного электронного голосования на региональных выборах<sup>20</sup>.

Кроме того, принят Закон Воронежской области «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области», который привел Избирательный кодекс Воронежской области в соответствие с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части введения правовых норм, регулирующих дистанционное электронное голосование. Избирательный кодекс Воронежской области дополнен ст. 82.1 «Дистанционное электронное голосование», аналогичной по содержанию ст. 64.1 указанного Федерального закона<sup>21</sup>.

Таким образом, в целях совершенствования ДЭГ и повышения уровня доверия к нему со стороны избирателей необходимо:

- усилить «законодательную составляющую» в развитии институтов электронной де-

мократии, прежде всего урегулировать статус «иных ГИС», которые по решению ЦИК России будут применяться на выборах и референдумах;

– ввести процедуру обязательной инвентаризации данных, которыми обладают органы публичной власти, для повышения уровня открытости государства перед субъектами избирательного процесса и институтами гражданского общества;

– упростить порядок доступа представителей различных социальных групп (например, бизнес-сообществ) к информации о деятельности органов публичной власти;

– усилить акцент на раскрытии социально значимых наборов данных, позволяющих делать оценку качества жизни населения;

– органам публичной власти усилить взаимодействие с населением путем использования социальных сетей;

– популяризировать институты электронных общественных инициатив и общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов среди населения путем ведения информационной работы о важности и преимуществах данных форм электронной демократии;

– ЦИК России совместно с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций и Общественной палатой РФ организовать дополнительное техническое обучение членов избирательных комиссий, представителей политических партий по грамотному использованию соответствующих ИКТ.

---

<sup>1</sup> 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».

<sup>2</sup> См.: Григорьев А. В. Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 4.

<sup>3</sup> 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».

<sup>4</sup> О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва : федер. закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/>

<sup>6</sup> См. подробнее: Бондарева Е. А., Стасенко С. Г. Вопросы формирования института «электронной демократии» в России : материальные и процессуальные аспекты // Конституционализм и государствоведение. 2021. № 4. С. 13–16.

<sup>7</sup> См.: Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/>

<sup>8</sup> См.: Там же.

<sup>9</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/>

<sup>11</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федер. закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См.: Паспорт законопроекта № 40921-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40921-8>

<sup>15</sup> См.: Сайт ЦИК России. URL: [www.cikrf.ru/news/cec/50626](http://www.cikrf.ru/news/cec/50626)

<sup>16</sup> См. подробнее: Рожкова Е., Винокуров А. V – значит выборы. В ЦИКе обсудили проведение выборов в условиях новой реальности // Коммерсант. 2022. 15 апр.

<sup>17</sup> См.: Григорьев А. В. Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении прямой демократии : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 26.

<sup>18</sup> См.: Официальный сайт ЦИК России. URL: [www.cikrf.ru/news/](http://www.cikrf.ru/news/)

<sup>19</sup> См. подробнее: Рожкова Е. ДЭГ спустился в муниципалитеты // Коммерсант. 2022. 8 июня.

<sup>20</sup> См.: Официальный портал органов власти Чувашской Республики. URL: <https://cap.ru/news/2021/12/08/chuvashiya-gotova-k-vnedreniyu-elektronного-goloso>

<sup>21</sup> Избирательный кодекс Воронежской области : закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ. 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*

*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*

А. С. Зубарев

Воронежский государственный университет

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ ЗА РУБЕЖОМ

*В статье рассматриваются международные и отечественные гарантии реализации прав соотечественников, находящихся за рубежом. Указываются негативные тенденции в обеспечении общепризнанных прав и свобод соотечественников органами публичной власти иностранных государств. Акцентируется внимание на фактах массового нарушения прав соотечественников, компактно проживающих на зарубежной территории. В целях повышения эффективности защиты прав соотечественников предлагаются изменения в действующее законодательство.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* права и свободы, соотечественник, национальные меньшинства, правовые гарантии, нарушение прав личности.

## SOME ASPECTS OF THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF COMPATRIOTS ABROAD

*The article discusses international and domestic guarantees of the realization of the rights of compatriots living abroad. Negative trends in the provision of universally recognized rights and freedoms of compatriots by public authorities of foreign states are indicated. Attention is focused on the facts of mass violation of the rights of compatriots living compactly on foreign territory. In order to increase the effectiveness of the protection of the rights of compatriots, amendments to the current legislation are proposed.*

*Key words:* rights and freedoms, compatriot, national minorities, legal guarantees, violation of individual rights.

Поступила в редакцию 15 апреля 2022 г.

Российская государственность за свою тысячелетнюю историю неоднократно подвергалась серьезным внутренним и внешним потрясениям. Только в течение XX в. страна несколько раз пережила глобальные катастрофы, которые повлекли несколько волн эмиграции.

Во-первых, последствия Первой мировой войны и Революции 1917 г., в ходе которых Россию покинуло 1,5–2 млн человек<sup>1</sup>, в указанной статистике не учтены оптационные передачи населения, так как части террито-

рии бывшей Российской империи отошли к соседним государствам или стали самостоятельными государствами, такими как Финляндия, Польша и страны Балтии<sup>2</sup>.

Во-вторых, это трагедия Второй мировой войны, когда около 5,5 млн гражданских лиц были перемещены с территории СССР на территорию, принадлежавшую Третьему рейху или его союзниками. С учетом 3,25 млн военнопленных общее число депортированных из СССР советских граждан составляло около 8,7 млн человек<sup>3</sup>.

В-третьих, это «перестроечная» эпоха, когда в период с конца 1980-х и до середины

---

© Зубарев А. С., 2022

2000-х гг. из Российской Федерации в дальнее зарубежье только официально на постоянное место жительства выехали более 1 млн человек. Ежегодная эмиграция составила в среднем от 80 до 100 тыс. человек<sup>4</sup>. Эти цифры не учитывают трагедии распада СССР, когда десятки миллионов соотечественников в одночасье оказались за пределами российской территории<sup>5</sup>.

Изменения в Конституцию РФ, принятые по итогам всероссийского голосования 1 июля 2020 г.<sup>6</sup>, вывели поддержку соотечественников на конституционно-правовой уровень, ч. 3 ст. 69 определила, что Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»<sup>7</sup> (далее – Закон о государственной политике) определяет в качестве соотечественников за рубежом:

- граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации;

- лиц и их потомков, проживающих за пределами территории Российской Федерации и относящихся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации;

- лиц, сделавших свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией, лиц, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, имевших соответствующую гражданскую принадлежность и ставших гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

В международно-правовой доктрине понятие «соотечественник» соответствует понятию «национальной, этнической, расовой группы». Базовые гарантии прав соотече-

ственников за рубежом как национальной, этнической, расовой группы получили свое отражение в международных правовых актах после Второй мировой войны. Конвенция о предупреждении преступления геноцида и за него от 9 декабря 1948 г.<sup>8</sup> впервые закрепила понятие геноцида и предусмотрела юридическое преследование за его совершение. В дальнейшем Международный пакт о гражданских и политических правах (16 декабря 1966 г.)<sup>9</sup> запретил дискриминацию по каким-либо признакам, в том числе расы, цвета кожи, пола, языка, национального или социального происхождения. В развитие указанного документа в конце XX в. была принята Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (18 декабря 1992 г.)<sup>10</sup>, которая предусматривала запрет на принудительную ассимиляцию национальных меньшинств, а также расширила перечень прав национальных меньшинств, в том числе культурных, и их гарантий со стороны государств.

Соотечественники, проживающие в странах – членах Совета Европы, попадают также под действие Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.)<sup>11</sup>, которая гарантирует запрет дискриминации национальных меньшинств и обеспечивает их права и свободы. На территориях стран Совета Европы действует Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (заключена в г. Страсбурге 1 февраля 1995 г.)<sup>12</sup>, которая накладывает на государства – члены Совета Европы обязанность соблюдать права национальных меньшинств в культурной сфере. В рамках рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств в качестве способа защиты прав применяется мониторинг. Комплекс мероприятий по мониторингу осуществляется Комитетом министров Совета Европы.

Гарантии прав национальных меньшинств нашли отражение в документах СНГ. Конвенция СНГ об обеспечении прав лиц,

принадлежащих к национальным меньшинствам (21 октября 1994 г.)<sup>13</sup>, предусматривает запрет дискриминации национальных меньшинств на территории государств-членов, а также гарантирует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, гражданские, политические, социальные, экономические, культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными стандартами в области прав человека и законодательством государства.

В целях обеспечения прав граждан, проживающих в странах, ратифицировавших Конвенцию, учрежден специализированный суд – Европейский суд по правам человека, который работает на постоянной основе. В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней. Традиционно в Европейский суд по правам человека обращаются граждане стран Совета Европы в целях защиты своих прав, преимущественно нарушенных со стороны государства. Однако 22 июля 2021 г. Российская Федерация впервые в своей истории обратилась в Европейский суд с межгосударственной жалобой (зарегистрирована под номером 36958/21). Указанная жалоба интересна тем, что именно в ней Российская Федерация в том числе ссылается на угнетение российского национального меньшинства на Украине.

Однако особенностью вышеперечисленных международных правовых актов является их декларативный характер, фактическая защита прав национальных меньшинств на национальном уровне сводится к деятельности международных судебных органов, в частности Европейского суда по правам человека, а также специально созданных комиссий. Деятельность международных институтов вряд ли можно назвать своевременной в связи со значительными сроками рассмотрения дел (в частности, касательно ЕСПЧ). Указанная тенденция подтверждается ухудшением соблюдения прав наших соотечественников за рубежом.

Основными причинами осложнения ситуации вокруг обеспечения прав соотечественников является процесс формирования полицентрической модели мироустройства, при которой в мире существует несколько ключевых центров принятия политических решений. На международном уровне становится все сложнее достичь компромисса в отношениях государств друг с другом, их политические интересы оказываются несовместимы, а чаще всего явно противоречат друг другу. Наряду с полицентрализацией мирового порядка важную роль играют и такие факторы, как глобальный экономический кризис, пандемия коронавируса Covid-19, вооруженные конфликты в различных точках земного шара.

В настоящий момент наибольшую озабоченность вызывает состояние с нарушением фундаментальных прав наших соотечественников. Особенно это касается районов их компактного проживания на территории бывшего СССР. Самой сложной остается ситуация с соблюдением прав наших соотечественников на территории Донецкой и Луганской областей Украины, где по состоянию на апрель 2021 г. более 611 тыс. жителей получили российские паспорта по упрощенной процедуре с момента ее запуска в 2019 г.<sup>14</sup> Всего в 2021 г. запланировано принять в гражданство России до 1 млн жителей Донбасса<sup>15</sup>.

Столь активная позиция Российской Федерации по приему в гражданство России лиц, фактически проживающих на территории вооруженного конфликта, накладывает на Россию дополнительную ответственность за защиту прав вновь принятых граждан. Обострение внешнеполитической ситуации на указанных территориях компактного проживания граждан России приводит к массовому нарушению основных личных прав соотечественников, в том числе права на жизнь, защиты от пыток, личной неприкосновенности. Время от времени обостряется международная ситуация вокруг Приднестровской Молдавской Республики, в кото-

рой уже в 2017 г. проживало 217 000 граждан России из 475 665 жителей<sup>16</sup>. Схожая ситуация с соотечественниками в Южной Осетии и Абхазии, где гражданством Российской Федерации обладают 80–90 % населения. Бывший Президент Абхазии Сергей Багапш еще в 2008 г. указывал, что в республике проживает 220 тыс. чел., 187 тыс. из них – обладатели российских паспортов<sup>17</sup>. Президент Южной Осетии Анатолий Бибилов отмечал, что 95 % граждан Южной Осетии являются гражданами Российской Федерации<sup>18</sup>. Обострение политической обстановки вокруг указанных регионов ставит под угрозу соблюдение и реализацию основных социальных, экономических и культурных прав многих наших соотечественников.

Аналогичная ситуация складывается в Латвии и Эстонии, где продолжает существовать законодательно закрепленный особый правовой статус «негражданина» для лиц без гражданства, большинство из которых граждане СССР, оставшиеся жить на территории этих стран после распада Советского Союза. Этот статус ограничивает таких лиц в политических, экономических и социальных правах. К указанной категории относятся сотни тысяч этнических русских и русскоязычных жителей Прибалтики. В целях защиты их прав со стороны России предлагается распространить на таких соотечественников упрощенный порядок приема в гражданство.

Необходимо обратить внимание на нарушение личных прав граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом. В частности, речь идет о задержаниях граждан России, выезжающих за рубеж или проживающих за рубежом, по запросу правоохранительных служб США. МИД России 24 июня 2021 г. в очередной раз предупредило выезжающих за границу граждан России об угрозе подвергнуться задержанию и аресту в США и третьих странах. Так, согласно размещенной информации за минувшие два года по запросам Вашингтона в различных европейских странах были схвачены порядка 20 граждан

Российской Федерации, а всего в жернова американского карательного правосудия попали более 60 человек<sup>19</sup>. Указанные задержания и условия содержания соотечественников в пенитенциарных учреждениях США не соответствуют международным нормам и создают угрозу жизни. Наиболее наглядным примером является состояние Константина Ярошенко<sup>20</sup>. Оставляет желать лучшего отношение к соотечественникам на Украине. По данным Министерства иностранных дел Российской Федерации, порядка 400 россиян находятся в украинских тюрьмах, однако указанные данные не могут считаться исчерпывающими, поскольку не всегда нас официально уведомляют о фактах задержания россиян, хотя это и предусмотрено российско-украинской консульской конвенцией<sup>21</sup>. В Докладе Министерства иностранных дел Российской Федерации «О нарушениях прав российских граждан и соотечественников в зарубежных странах в 2021 г.»<sup>22</sup> указывается, что в отношении граждан России заводятся уголовные дела по обвинению в «госизмене», «посягательстве на территориальную целостность и неприкосновенность», «создании военизированных и вооруженных формирований», «помощи террористам и сепаратистам» и т. п.

На вышеуказанном фоне не так значительно выглядит массовое нарушение культурных прав русскоязычного населения стран СНГ, в частности речь идет о странах Прибалтики и Украине. Литва воспользовалась пандемией в целях ограничения доступа к дистанционному образованию русскоязычного населения. По словам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяны Москальковой: «Во время пандемии мы столкнулись еще с одним просто беспрецедентным случаем дискриминации людей, которые относятся к числу меньшинств, когда дистанционное обучение в Прибалтике шло только на основном языке государства, в Латвии – только на латышском, и 35 % населения не могли по дистанционной связи по-

лучить информацию о пандемии»<sup>23</sup>. Все русскоязычные школы на Украине с 1 сентября 2020 г. перешли на преподавание на украинском языке. По данным Министерства образования и науки Украины, в стране в конце 2019 учебного года функционировали 125 государственных русскоязычных школ, а также 43 частные школы<sup>24</sup>. В странах Прибалтики не прекращается давление на русскоязычные СМИ. В частности, в начале 2021 г. в Латвии отказано от ретрансляции ПБК, «НТВ Мир» и РЕН ТВ<sup>25</sup>.

Учитывая длительность нарушения прав соотечественников и неспособность международных организаций обеспечить соблюдение и защиту прав национального меньшинства, стоит отметить, что его защита зависит преимущественно от эффективности государственной поддержки и защиты со стороны национального государства, к которому относится национальное меньшинство. Не является исключением и Россия, частью политики которой является защита соотечественников за рубежом.

Деятельность Российского государства по защите прав соотечественников за рубежом носит преимущественно индивидуальный характер. Значительную роль в защите прав соотечественников за рубежом играют консульские учреждения МИД России. В настоящее время консульская деятельность регламентируется Федеральным законом от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации»<sup>26</sup>, в котором определены правовые основы осуществления консульской деятельности, права и обязанности консульских должностных лиц по защите прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц за пределами Российской Федерации. В частности, в компетенцию консульских учреждений входит принятие мер по охране прав и законных интересов граждан Российской Федерации, находящихся под арестом, заключенных в тюрьму, взятых под стражу либо задержанных.

Однако сложная международная ситуация и внешнеполитическая нестабильность создают значительную угрозу массового нарушения личных прав и свобод соотечественников, компактно проживающих на территории иностранных государств, либо так называемых непризнанных республик. Представляется целесообразным на законодательном уровне закрепить категорию «массовое нарушение прав соотечественников» и правовой механизм их защиты.

В частности, предлагается в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»<sup>27</sup> ввести категории «массового и грубого нарушения прав соотечественников». Под массовым и грубым нарушением прав соотечественников, проживающих за рубежом, подразумевается ограничение или лишение органами публичной власти зарубежных государств или иными лицами с их попустительства личных прав и свобод неопределенного круга соотечественников, включая граждан Российской Федерации, компактно проживающих за рубежом.

В целях повышения эффективности защиты прав соотечественников, применения к иностранным лицам, виновным в нарушении прав и свобод соотечественников, мер ответственности, представляется целесообразным распространить действие Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» на всех иностранных должностных лиц, причастных к нарушению прав соотечественников.

Усилению государственных гарантий прав и свобод соотечественников, находящихся за рубежом, будет способствовать распространение консульской правозащитной деятельности на соотечественников – иностранных граждан и лиц без гражданства, которые своими действиями выразили намерение получить статус гражданина России или

переселиться на территорию Российской Федерации. В качестве доказательства намерения получить гражданство России выступает сам факт обращения с заявлением о приеме в упрощенном порядке в гражданство Российской Федерации, а доказательством намере-

ния переселиться на территорию Российской Федерации – факт получения свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

<sup>1</sup> См.: Хрисанфов В. И. Российский «Исход»: мифы и реальность. Историографическое исследование о численности «первой волны» российской эмиграции. 1917–1920 гг. СПб., 2014. С. 49.

<sup>2</sup> См.: Фельштинский Ю. К истории нашей закрытости. Законодательные основы советской иммиграционной и эмиграционной политики. Лондон: Overseas Publications Interchange Ltd, 1988. С. 70–97.

<sup>3</sup> См.: Полян П. М. Жертвы двух диктатур: жизнь, труд, унижение и смерть советских военнопленных и оstarбайтеров на чужбине и на родине / предисл. Д. Гранина. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: РОССПЭН, 2002. С. 135–136, 143.

<sup>4</sup> См.: Полян П. М. Эмиграция: кто и когда в XX веке покидал Россию // Россия и ее регионы в XX веке: территория – расселение – миграции / под ред. О. Глезер и П. Поляна. М.: ОГИ, 2005. С. 493–519.

<sup>5</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. // Рос. газета. 2005. 26 апр.

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1957. Вып. XVI. С. 66–71.

<sup>9</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

<sup>10</sup> URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/minority\\_rights.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml)

<sup>11</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>12</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 11. Ст. 1256.

<sup>13</sup> См.: Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1994. № 3 (16). С. 74–80.

<sup>14</sup> URL: [https://lenta.ru/news/2021/07/14/donbass\\_citizens/](https://lenta.ru/news/2021/07/14/donbass_citizens/)

<sup>15</sup> URL: <https://www.kp.ru/daily/27265/4398337/>

<sup>16</sup> URL: <https://www.kp.md/daily/27069/4138467/>

<sup>17</sup> URL: <https://aif.ru/dontknows/1221145>

<sup>18</sup> URL: <https://ria.ru/20190806/1557223496.html>

<sup>19</sup> URL: [https://www.mid.ru/main\\_en/-/asset\\_publisher/G51jnfMMNKX/content/id/4799341](https://www.mid.ru/main_en/-/asset_publisher/G51jnfMMNKX/content/id/4799341)

<sup>20</sup> См.: Опасный случай: Константин Ярошенко почти не ходит. URL: <https://iz.ru/980878/tatiana-baikova/opasnyi-sluchai-konstantin-iaroshenko-pochti-ne-khodit>

<sup>21</sup> См.: В МИД назвали число россиян, содержащихся в украинских тюрьмах // РИА Новости. 03.03.2020. URL: <https://ria.ru/20190114/1549306185.html>

<sup>22</sup> URL: [https://www.mid.ru/foreign\\_policy/humanitarian\\_cooperation/-/asset\\_publisher/bB3NYd16mBFC/content/id/4641517](https://www.mid.ru/foreign_policy/humanitarian_cooperation/-/asset_publisher/bB3NYd16mBFC/content/id/4641517)

<sup>23</sup> Москалькова заявила о дискриминации русскоязычных в Прибалтике. URL: <https://russian.rt.com/ussr/news/757937-moskvalkova-diskriminaiya-pribaltika>

<sup>24</sup> См.: Зеленский поставил России условие для открытия на Украине русских школ. URL: <https://ria.ru/20210616/shkoly-1737222714.html>

<sup>25</sup> См.: Цель – маргинализация русских : что стоит за отказом от ретрансляции телеканалов.  
URL: <https://lv.sputniknews.ru/20210203/Tsel-marginalizatsiya-russkikh-chto-stoit-za-otkazom-ot-retranslyatsii-telekanalov-15118598.html>

<sup>26</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 28. Ст. 3554.

<sup>27</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

*Воронежский государственный университет*

**Зубарев А. С.**, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

*E-mail: 1985zubarev@mail.ru*

*Тел.: 8-920-218-17-93*

*Voronezh State University*

**Zubarev A. S.**, Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

*E-mail: 1985zubarev@mail.ru*

*Tel.: 8-920-218-17-93*

С. Ю. Пронякина

*Воронежский государственный университет***КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ  
ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА В РЕШЕНИЯХ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*В статье рассмотрены решения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых упоминается институт двойного гражданства; выделены отдельные группы решений в зависимости от их содержания; проанализированы основные правовые позиции Конституционного Суда РФ, содержащиеся в указанных решениях. В статье исследованы решения Конституционного Суда РФ о соответствии Конституции РФ различных законов, предусматривающих ограничения прав бипатридов, включая запрет права занимать государственные должности, дополнительную проверку при предоставлении доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, в целях защиты основ конституционного строя РФ и государственного суверенитета.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: гражданство, двойное гражданство, решения Конституционного Суда РФ, конституционные права, проверка конституционности законов.*

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL INSTITUTE OF DUAL CITIZENSHIP  
IN THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN  
FEDERATION**

*The article considers the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which mention the institution of dual citizenship; separate groups of decisions are allocated depending on their content; analyzed the main legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation contained in these decisions. The article examines the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the compliance with the Constitution of the Russian Federation of various laws that provide for restrictions on the rights of dual nationals, including deprivation of the right to hold public office, additional verification when granting access to information constituting a state secret, in order to protect the foundations of the constitutional order of the Russian Federation and state sovereignty.*

*Key words: citizenship, dual citizenship, decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional rights, verification of the constitutionality of laws.*

Поступила в редакцию 18 марта 2022 г.

Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации (далее по тексту – Конституционный Суд РФ) как высшего органа конституционного контроля, установленные ст. 125 Конституции Российской Федерации,

включают в себя проверку конституционности законов и иных нормативных актов. Обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой для граждан является практически «последним шансом» восстановить справедливость, если они считают, что их конституционные права и свободы были нарушены.

© Пронякина С. Ю., 2022

В соответствии со ст. 62 Конституции РФ «гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации»<sup>1</sup>. Вместе с тем реализация данного права часто сопряжена с некоторыми ограничениями иных прав в различных сферах жизни. Например, И. Л. Ландау считает, что приобретение двойного гражданства имеет больше минусов, чем плюсов, поскольку создает массу неразрешимых проблем для лиц, обладающих таким статусом<sup>2</sup>.

Актуальным представляется исследование и систематизация решений Конституционного Суда РФ, которые прямо или косвенно затрагивают вопросы двойного гражданства, а также анализ влияния данного института на реализацию гражданами РФ конституционных прав и свобод.

Решения Конституционного Суда РФ, в которых упоминается институт двойного гражданства, условно можно разделить на группы в зависимости от их содержания.

Первая группа непосредственно связана с ограничением права бипатридов занимать определенные государственные должности. Так в 2007 г. гражданин Кара-Мурзы Владимир Владимирович направил в Конституционный Суд РФ жалобу, полагая, что п. 3.1 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нарушены его конституционные права, а именно как гражданин, имеющий двойное гражданство, он лишен пассивного избирательного права – права избираться в представительные органы власти. Отказывая в принятии жалобы к рассмотрению, Конституционный Суд РФ указал, что «право быть избранным в органы государственной власти закрепляется именно за гражданами Российской Федерации как лицами, находящимися в особой устойчивой политико-правовой связи с государством», судом отмечено, что

«устанавливая соответствующее ограничение, федеральный законодатель исходил из того, что оно обусловлено такой конституционно значимой целью, как необходимость защиты основ конституционного строя Российской Федерации (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации)»<sup>3</sup>.

В 2021 г. судья Р. Г. Набиев оспаривал конституционность подп. 6 п. 1 ст. 14 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», в соответствии с которым к основаниям прекращения полномочий судьи относятся приобретение гражданства (подданства) иностранного государства<sup>4</sup>. Однако суд не усмотрел неопределенности в конституционности закона, поскольку он направлен на конкретизацию требований ст. 119 Конституции РФ к судьям в Российской Федерации, в частности, об отсутствии гражданства иностранного государства.

Представляется, что политико-правовая связь депутата или судьи не только с Российской Федерацией, но и с иностранным государством препятствует реализации принципа независимости судей и депутатов, а также несет в себе угрозы для государственного суверенитета, поскольку указанные лица единолично принимают важные публичные решения, затрагивающие национальные интересы Российской Федерации.

В 2010 г. Конституционным Судом РФ был исследован вопрос о влиянии наличия у лица вида на жительство на территории иностранного государства на возможность реализации права быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса. По жалобе гражданина Малицкого А. М. было принято решение, которым признаны не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 19 (ч. 2), 32 (ч. 1) и 55 (ч. 3) положения подп. «а» п. 1 и подп. «а» п. 8 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части лишения гражда-

нина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса<sup>5</sup>. Суд указал на недопустимость необоснованного ограничения политических прав граждан, в том числе в связи с наличием у них права на постоянное проживание на территории другого государства, согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>6</sup>

На взгляд автора, данное постановление Конституционного Суда РФ по жалобе Малицкого А. М. противоречит правовой позиции, ранее изложенной судом в определении по жалобе Кара-Мурзы В. В. Правовое ограничение для граждан РФ, имеющих вид на жительство, быть членом избирательной комиссии с правом решающего голоса обосновано и обусловлено необходимостью защиты основ конституционного строя Российской Федерации и государственного суверенитета.

Ко второй группе решений Конституционного Суда РФ, связанных с двойным гражданством, можно отнести решения, затрагивающие вопросы государственной безопасности и суверенитета. Важное значение таких решений обусловлено тем, что только суверенная государственная власть способна самостоятельно решать любые внутри- и внешнеполитические задачи, обеспечивать реализацию своих властных полномочий в отношении всех субъектов права в пределах своей территориальной юрисдикции<sup>7</sup>.

В 2012 г. Конституционный Суд РФ рассмотрел дело о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации. Конституционный Суд РФ указал, что допуск к государственной тайне лиц, имеющих двойное гражданство, осуществляется, согласно Закону РФ «О государственной тайне», в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. При этом

судом отмечено, что «допуск иностранных граждан к деятельности патентных поверенных в соответствии с Протоколом не предполагает возможности их доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, без соблюдения процедуры, установленной действующим законодательством Российской Федерации, содержащим достаточные гарантии защиты сведений, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации»<sup>8</sup>.

Гражданин Федеративной Республики Германия Йоханнес Рор (Johannes Rorh) в 2021 г. оспаривал конституционность положений ст. 21 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», которые устанавливают, что допуск лиц, имеющих двойное гражданство, осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ. Положения закона не позволяли Й. Рору пригласить в качестве представителя в суде лицо, не имеющее статус адвоката, поскольку в ходе судебного разбирательства судом исследовались документы ФСБ России, на основании которых было принято решение о неразрешении Й. Рору въезда в Российскую Федерацию. Отказывая в принятии жалобы к рассмотрению, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «адвокаты, на которых законом возложена публичная обязанность обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина, осуществляют деятельность, имеющую публично-правовой характер, реализуя тем самым гарантии конституционных прав представляемых лиц»<sup>9</sup>.

Представляется, что для обеспечения безопасности государства необходимо полностью ограничить право доступа адвокатов-бипатридов к сведениям, составляющим государственную тайну, так как даже проведение проверочных мероприятий не способно исключить возможность использования бипатридом вышеуказанной информации в интересах иностранного государства.

В 2019 г. Е. Г. Финкельштейн, имевший два гражданства: России и Нидерландов, и

владевший долей в уставном капитале ООО «Радио-Шанс» в размере 49 %, оспаривал в Конституционном Суде РФ конституционность ст. 19.1 Закона «О средствах массовой информации», которая, по мнению заявителя, не соответствует Конституции Российской Федерации, поскольку несоразмерно ограничивает право частной собственности, имеет дискриминационный характер, ставя граждан Российской Федерации, имеющих иностранное гражданство, в ущемленное положение по сравнению с иными гражданами<sup>10</sup>.

В Постановлении по вышеуказанному делу Конституционный Суд РФ указал, что «право законодателя запретить в целях обеспечения информационной безопасности государства гражданам Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства, осуществлять прямой контроль средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, само по себе не ставится под сомнение».

Вместе с тем следует отметить, что Конституционный Суд РФ предписал законодателю уточнить норму об учредителях СМИ с двойным гражданством. В частности, использование в оспоренной норме, наряду с понятием «учредитель средства массовой информации», термина «участник средства массовой информации» затрудняло установление адресатов предусмотренного ею запрета, не было ясности в вопросе о том, может ли гражданин РФ, имеющий гражданство другого государства, реализовывать свои корпоративные права в пределах 20 % долей уставного капитала хозяйственного общества, а также о 20 % участия в каком обществе идет речь – которое само является учредителем СМИ, организацией, осуществляющей вещание, или о том, которое является, в свою очередь, участником такой вещательной организации. Изменения, которые устранили правовую неопределенность в вышеуказанных вопросах, были внесены в ст. 19.1 Закона «О средствах массовой информации» в июле 2021 г.<sup>11</sup>

Третью группу решений суда, затрагивающих вопросы двойного гражданства, составляют обращения граждан бывшего СССР по вопросам приобретения российского гражданства. Например, в 2007 г. гражданкой Новиковой В. М. была подана жалоба на нарушение ее конституционных прав ст. 13, 19, 43, 44 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», которые фактически препятствовали приобретению ею гражданства Российской Федерации в порядке признания по рождению, связывая такую возможность с условием постоянного проживания на территории Российской Федерации<sup>12</sup>.

Конституционный Суд РФ указал, что требование о наличии у иностранных граждан, имевших гражданство СССР, прибывших в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г., не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы. Кроме того, суд подчеркнул необходимость уведомления гражданином государства для подтверждения того, что гражданин бывшего СССР прибыл на территорию Российской Федерации для постоянного проживания, что он не изъявил желания прекратить принадлежность к российскому гражданству по рождению и не принадлежит к гражданству другого государства, входившего в состав бывшего СССР. Судом отмечено, что последнее применимо к решению вопроса о двойном гражданстве, а сама процедура уведомительной регистрации при оформлении гражданства не противоречит Конституции РФ.

В 2010 г. гражданин Аксенов Э. Г. подавал жалобу на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации». Аксенов Э. Г., являясь гражданином Российской Федерации по рождению, утратил гражданство Российской Федерации по свободному волеизъявлению, когда получил паспорт

гражданина Республики Узбекистан, поскольку международный договор о двойном гражданстве между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан отсутствует, а в соответствии с законодательством Республики Узбекистан не признается принадлежность к гражданству иностранного государства. Отказывая в принятии жалобы, Конституционный Суд РФ разъяснил, что «статья 22 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» не содержит норм, предполагающих возможность прекращения гражданства Российской Федерации, приобретенного по рождению, в порядке выхода из гражданства без соответствующего свободного волеизъявления лица»<sup>15</sup>.

Следует отметить, что подавляющее большинство решений Конституционного Суда РФ, принятых в период с 2007 по 2021 г., затрагивающих вопросы двойного гражданства, – это решения в виде определений об отказе в принятии жалоб граждан к рассмотрению. Такая статистика прежде всего связана с тем, что оспариваемые гражданами нормы не нарушают их конституционных прав, а отдельные спорные вопросы, связанные с реализацией прав бипатридов, должны рассматриваться судами общей юрисдикции.

Согласно ст. 71 ФКЗ от 21 июня 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» решения Конституционного Суда РФ могут приниматься в виде заключений. Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных

вопросов организации и функционирования публичной власти» в Конституцию РФ были внесены изменения, устанавливающие запрет на двойное гражданство для представителей власти. В ЗаклЮчении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 о соответствии Конституции РФ вышеуказанного Закона было отражено, что «установление соответствующих требований допустимо как на конституционном уровне, так и на основе прямого конституционного указания – федеральным законом, поскольку гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности, значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается»<sup>14</sup>.

Анализ решений Конституционного Суда РФ, затрагивающих вопросы двойного гражданства, позволяет сделать вывод о том, что судом неоднократно подтверждено соответствие Конституции РФ различных законов, предусматривающих ограничения прав бипатридов, включая запрет права занимать государственные должности, дополнительную проверку при предоставлении доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, в целях защиты основ конституционного строя РФ и государственного суверенитета.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>2</sup> См.: *Лангау И. Л.* О некоторых новеллах законодательства, регулирующего институт гражданства в Российской Федерации // Вестник Балт. федер. ун-та им. И. Канта. 2014. № 9. С. 22.

<sup>3</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : определение Конституц. Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 52. Ст. 6533.

<sup>4</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Набиева Рашада Гасан оглы на нарушение его конституционных прав подпунктом 6 пункта 1 статьи 14 Закона Российской Фе-

дерации «О статусе судей в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда РФ от 20 мая 2021 г. № 887-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Малицкого : постановление Конституц. Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в Риме 4 ноября 1950 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>7</sup> См. Красинский В. В. Защита государственного суверенитета : монография. М. : Норма, 2018. С. 7–9.

<sup>8</sup> По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации : постановление Конституц. Суда РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П // Рос. газета. 2012. 20 июля.

<sup>9</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федеративной Республики Германия Рора Йоханнеса на нарушение его конституционных прав статьями 21 и 21.1 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» : определение Конституц. Суда РФ от 11 февраля 2021 г. № 182-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> По делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» в связи с жалобой гражданина Е. Г. Финкельштейна : постановление Конституц. Суда РФ от 17 января 2019 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 4. Ст. 359.

<sup>11</sup> О внесении изменений в статью 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» : федер. закон от 1 июля 2021 г. № 263-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5091.

<sup>12</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Новиковой Валентины Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 13 и частью второй статьи 19 Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», частью второй статьи 43 и частью первой статьи 44 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» : определение Конституц. Суда РФ от 16 января 2007 г. № 250-О-П // Вестник Конституц. Суда РФ. 2007. № 3.

<sup>13</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Аксенова Эдуарда Георгиевича на нарушение его конституционных прав положениями Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» и Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» : определение Конституц. Суда РФ от 22 апреля 2010 г. № 664-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституц. Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Рос. газета. 2020. 17 марта.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Пронякина С. Ю.**, аспирант кафедры конституционного и муниципального права

**Pronyagina S. Yu.**, Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: svpronyakina@ya.ru  
Tel.: 8-908-148-61-00

E-mail: svpronyakina@ya.ru  
Tel.: 8-908-148-61-00

УДК 342.25

**Т. М. Бялкина**

*Воронежский государственный университет*

### **ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ДЕЙСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОПРОЕКТА О НОВОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЕ**

*В статье рассматриваются вопросы, связанные с понятием и видами должностных лиц местного самоуправления, особенностями муниципальных должностей. Отдельное внимание уделяется выборным должностным лицам местного самоуправления, в том числе главе муниципального образования, анализу новых положений в отношении данных лиц, содержащихся в проекте нового федерального закона о местном самоуправлении.*

*Ключевые слова:* муниципальная должность; должность муниципальной службы; лицо, замещающее муниципальную должность; должностное лицо местного самоуправления; выборное должностное лицо; глава муниципального образования.

### **LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS: CURRENT LEGISLATION AND NOVELTIES OF THE DRAFT LAW ON NEW MUNICIPAL REFORM**

*The article discusses issues related to the concept and types of local government officials, the peculiarities of municipal positions. Special attention is paid to elected officials of local self-government, including the head of the municipality, the analysis of new provisions regarding these persons contained in the draft of the new federal law on local self-government.*

*Key words:* municipal position; municipal service position; person filling municipal position; local government official; elected official; head of municipality.

Поступила в редакцию 15 мая 2022 г.

Вопрос о должностных лицах местного самоуправления – от общего понятия до конкретного содержания их правового статуса – всегда был одним из самых сложных и в теории муниципального права, и в правоприменительной практике. Эта проблема актуализировалась в связи с принятием в первом чтении проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в единой системе публичной власти в Российской Федерации» (далее – законопроект № 40361-8)<sup>1</sup>, который предлагает новые подходы к определению статуса некоторых должностных лиц местного самоуправления.

Следует подчеркнуть, что многие спорные моменты законодательства являются общими как в отношении муниципальных, так и государственных должностных лиц, однако в данной статье не предполагается сравнитель-

---

© Бялкина Т. М., 2022

ного анализа данных категорий, речь пойдет только о должностных лицах местного самоуправления.

Понятие должностного лица тесно связано с понятием должности. В органах местного самоуправления принято выделять должности муниципальной службы и муниципальные должности. Такое подразделение основывается на положениях Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ<sup>2</sup>. Определяя предмет регулирования данного закона, его ч. 2 ст. 1 устанавливает следующее: «Настоящим Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами (далее – избирательные комиссии муниципальных образований), с правом решающего голоса, поскольку указанные лица (далее – лица, замещающие муниципальные должности) не являются муниципальными служащими». Должность муниципальной службы определяется как должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность (ч. 1 ст. 6).

В связи с этим В. В. Фещенко и Р. Г. Амашев отмечают: «Данный закон не содержит критериев, согласно которым указанные лица относятся к категории лиц, замещающих муниципальные должности, а содержит лишь их перечень. Конечно, учитывая, что термин «лица, замещающие муниципальные должности», используемый в указанной норме, применяется исключительно в рам-

ках данного закона, вряд ли можно уверенно брать данное толкование термина за основу, но это вынужденная мера, так как иного толкования этого понятия в федеральном законодательстве просто нет»<sup>3</sup>.

Муниципальные должности перечисляет ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой замещающими муниципальные должности являются следующие лица: депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, председатель, заместитель председателя, аудитор контрольно-счетного органа муниципального образования.

Кроме того, в данной статье выделяются должности, которые может замещать депутат в представительном органе муниципального образования: председатель представительного органа муниципального образования, его заместитель (заместители), председатель постоянной и временной комиссии (комитета) и его заместитель (заместители), депутат, замещающий иные должности в представительном органе муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Можно сказать, что в данном случае речь идет об отдельной группе муниципальных должностей, учреждаемых именно в представительном органе.

Упоминание о муниципальной должности содержится также в Федеральном законе «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ<sup>4</sup>. В соответствии с ч. 3 ст. 5 указанного закона должности председателя, заместителей председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования относятся к муниципальным должностям.

Таким образом, четкого понятия муниципальной должности, а следовательно, и лица, замещающего муниципальную должность, законодательство не содержит, указывая лишь на то, что все должности, которые не относятся к должностям муниципальной службы, являются муниципальными должностями. Большинство этих должностей замещаются выборным путем.

На это обстоятельство обращают внимание многие исследователи данной проблематики. К примеру, С. В. Праскова пишет, что «...дополнительную сложность рассматриваемому вопросу придает собирательный характер категории муниципальной должности: к ним по остаточному принципу относят все должности с набором публично-властных функций муниципального уровня, которые нельзя или нецелесообразно относить к должностям муниципальной службы»<sup>5</sup>.

Отсюда возникает вопрос, насколько профессиональной должна быть деятельность лиц, замещающих муниципальные должности, какие требования к их статусу должны быть установлены законодательством. Вот как об этом говорят О. Е. Шишкина и Е. А. Иванцова: «Является ли это местом в органе с единством прав, обязанностей, ответственности, гарантий, включая денежное содержание, и тогда это ставит вопрос о переходе на профессиональный режим работы соответствующих лиц на уровне субъектов РФ и местного самоуправления. Либо должность – это объем полномочий и ответственности, не зависящий от основы их осуществления (профессиональной или нет), и тогда это ставит вопрос о включении членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, работающих в комиссиях не на постоянной основе, в число лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности. Ответы на все эти вопросы еще находятся в плоскости научной дискуссии»<sup>6</sup>.

Некоторые специалисты, например, В. А. Агафонов, предлагают считать лиц, замещающих такие должности, публичными

служащими: «...напрашивается вывод о том, что деятельность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, является частью публичной службы, которая включает также государственную службу и муниципальную службу. Поэтому она регулируется конституционным правом, административным правом, трудовым правом, правом социального обеспечения, другими отраслями российского права. Следовательно, служба этих лиц должна осуществляться не на основе трудового договора, как это имеет место в настоящее время, а на основе контракта с лицом, замещающим государственную или муниципальную должность. Тем более что нельзя согласиться с тем, что с главой местной администрации, который является муниципальным служащим, согласно ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заключается контракт, а с главой муниципального образования и другими лицами, замещающими муниципальные должности, – трудовые договоры»<sup>7</sup>.

Примерно такую же мысль высказывает и С. В. Праскова: «Подавляющее большинство муниципальных должностей являются высшими и выборными. Поэтому лица, их замещающие, не находятся в дисциплинарной подчиненности другому должностному лицу и подотчетны только населению. Осуществляя свои должностные обязанности, лицо, наделенное властью, одновременно решает вопросы местного значения или реализует полномочия органа местного самоуправления. От имени муниципального образования, основываясь на авторитете публичной власти, должностное лицо распоряжается организационными, материальными и финансовыми ресурсами, являющимися общим достоянием. Пределы его усмотрения достаточно широки, поэтому общество ждет от него осознанного и ответственного отношения к осуществлению своих полномочий. Именно такие лица должны быть связаны узами пу-

блично-правовых отношений службы и верности»<sup>8</sup>.

В составе лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, выделяется категория должностных лиц местного самоуправления. Понятие должностного лица местного самоуправления закрепляет ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ): это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Таким образом, главным для должностного лица является характер его полномочий: наличие собственных полномочий исполнительно-распорядительного характера, позволяющих ему самостоятельно решать вопросы местного значения, и (или) организовывать деятельность конкретного органа местного самоуправления, т. е. входить в число руководителей данного органа. Способ замещения должности может быть различным: как избрание, так и назначение.

Кроме того, в категории должностных лиц местного самоуправления особое место занимают выборные должностные лица. Для того чтобы быть выборным должностным лицом местного самоуправления, необходимо сочетание следующих двух обстоятельств: избрание как способ замещения должности и наличие собственных исполнительно-распорядительных полномочий на решение вопросов местного значения. Этот вывод также следует из нормы ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ: «выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального обра-

зования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения». К таким лицам на сегодняшний день можно отнести только главу муниципального образования. Иное выборное лицо, даже если оно наделено полномочиями по организации деятельности органа местного самоуправления (например, председатель представительного органа муниципального образования, избранный им из своего состава), не является выборным должностным лицом местного самоуправления. Поэтому бывает затруднительно объяснить людям, несведущим в муниципальном законодательстве, положение о том, что лица, занимающие в органах местного самоуправления выборные муниципальные должности и являющиеся должностными лицами, в то же время не являются выборными должностными лицами данных муниципальных образований.

В ч. 5 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования. Следовательно, допускается возможность осуществления ими своих полномочий не на постоянной основе. К примеру, глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, может осуществлять свою деятельность на общественных началах, а на постоянной основе в этом случае работают, как правило, заместитель председателя представительного органа и глава местной администрации. Учитывая характер полномочий главы муниципального образования, значимость этой должности в структуре органов местного самоуправ-

ления, такой вариант вызывает определенные сомнения.

Логично предположить, что проект нового федерального закона о местном самоуправлении устранил имеющиеся проблемы и противоречия в отношении муниципальных должностей и муниципальных должностных лиц. Однако некоторые новации законопроекта № 40361-8 по данному вопросу не решают этой задачи, а в чем-то даже порождают новые спорные моменты. Рассмотрим, что же нового содержится в законопроекте.

Предложен несколько иной вариант определения должностного лица местного самоуправления. Под ним понимается лицо, замещающее муниципальную должность либо заключившее контракт (трудовой договор), наделенное в соответствии с уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления (ч. 1 ст. 25). То есть термин «выборное лицо» заменен на «лицо, замещающее муниципальную должность». При этом понятия муниципальной должности законопроект № 40361-8 не содержит, вместо этого в ч. 2 ст. 25 дается перечень лиц, замещающих муниципальную должность:

- 1) депутат;
- 2) глава муниципального образования;
- 3) глава местной администрации;
- 4) председатель, заместитель председателя, аудитор контрольно-счетного органа муниципального образования;
- 5) иные лица в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Таким образом, в отличие от действующего Федерального закона № 131-ФЗ, проект допускает возможность отнесения субъектами РФ и муниципальными образованиями к числу муниципальных и иных должностей, оставляя этот список открытым. В связи с этим представляется особенно необходимым

установление на федеральном уровне определенных критериев, которыми они должны руководствоваться при отнесении должностей к той или иной категории.

Законопроектом установлен единый срок полномочий для лиц, замещающих муниципальные должности, – 5 лет (ч. 4 ст. 25).

Наиболее существенные изменения касаются такого должностного лица, как глава муниципального образования. Предусмотрен новый вариант избрания главы муниципального образования – представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Этот способ заменяет избрание главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, которое закреплено в действующем пока законодательстве.

Из текста законопроекта исчезли положения о том, в каких именно случаях Президент РФ утрачивает доверие к главе муниципального образования. Утрата доверия Президента РФ – одно из оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (ч. 1 ст. 21).

Кроме того, в законопроекте № 40361-8 содержится новое основание для удаления главы муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Федерации – систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. Учитывая, что многие показатели носят весьма неконкретный характер, зависят от множества факторов, а сама эта процедура носит, скорее, стимулирующий характер для улучшения деятельности представителей муниципальной власти, прекращение полномочий главы муниципального образования по данному основанию представляется весьма спорным.

Наибольшие вопросы вызывает следующая новелла законопроекта: «В соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность» (ч. 19 ст. 19). Вряд ли принцип единства системы публичной власти можно толковать как соединение государственных и муниципальных начал в одной должности, которая к тому же в качестве самостоятельного органа входит в систему органов местного самоуправления. Подобный подход не согласуется с положениями ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. На этом основании представляется спорной и возможность высшего должностного лица субъекта РФ непосредственно представлять представительному органу кандидатуры для избрания главой муниципального образования.

В завершение хотелось бы обратить внимание на выводы и замечания, изложенные по рассматриваемому вопросу в Резолюции экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации», состоявшихся 24 января 2022 г. в Москве. В ней, в частности, сказано следующее:

«11. ...Согласно статье 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2). Не имеют права избирать и быть избранными лишь граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

Учитывая данные нормы Конституции Российской Федерации, необходимо в части 9 статьи 19 законопроекта обозначить

критерии, по которым высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации будет проводиться предварительное рассмотрение кандидатов на должность главы муниципального образования.

Без установления таких критериев конституционные права граждан избирать и быть избранными, в том числе в органы местного самоуправления, могут быть нарушены.

12. В соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность (часть 18 статьи 19 законопроекта).

Не ясно, должен ли глава муниципального образования как лицо, замещающее государственную должность субъекта Российской Федерации, отчитываться перед органами государственной власти о своей деятельности.

Необходимо проработать вопрос о распространении запретов, ограничений и обязанностей, предоставления гарантий (в том числе пенсионных) главе муниципального образования в связи с занятием им двух должностей – государственной должности субъекта Российской Федерации и муниципальной должности.

Более того, возникает вопрос – как рассматриваемая норма соотносится с положением статьи 12 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (учитывая, что глава муниципального образования – орган местного самоуправления), и частью 6 статьи 1 законопроекта, в которой закрепляется аналогичная норма? Нет ли здесь противоречия Конституции и внутреннего противоречия между самими нормами законопроекта?

Кроме того, следует отметить, что в статье 19 законопроекта определен статус лица, замещающего государственную должность

субъекта Российской Федерации и муниципальную должность, только в отношении главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию. Не понятно, почему глава муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования, не имеет такой совмещенный статус. Появляются, таким образом, главы муниципальных образований с неравным статусом»<sup>9</sup>.

Хотелось бы надеяться, что вышеназванные и иные проблемные вопросы, касающиеся понятия и статуса должностных лиц местного самоуправления, найдут свое решение в ходе обсуждения и принятия нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

<sup>1</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

<sup>2</sup> URL: <http://parvo.gov.ru>

<sup>3</sup> *Фещенко В. В., Амашев Р. Г.* Основные аспекты правового регулирования статуса лиц, замещающих муниципальные должности // Экономический вектор. 2017. № 4 (11). С. 44.

<sup>4</sup> URL: <http://parvo.gov.ru>

<sup>5</sup> *Праскова С. В.* О полномочиях прокурора по применению к лицам, замещающим муниципальные должности, мер публично-правовой ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Часть 1 // Сибирский юридический вестник. 2022. № 1 (96). С. 34.

<sup>6</sup> *Шишкина О. Е., Иванцова Е. А.* Государственная и муниципальная должности : проблемы и противоречия правового регулирования // Азиатско-Тихоокеанский регион : экономика, политика, право. 2019. № 1. С. 139.

<sup>7</sup> *Азафонов В. А.* К вопросу о понятии лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, и их классификации // Право и государство : теория и практика. 2020. № 5 (185). С. 120–121.

<sup>8</sup> *Праскова С. В.* К вопросу о необходимости единого порядка увольнения лиц, замещающих муниципальные должности в связи с утратой доверия // Академический юридический журнал. 2020. № 4 (82). С. 25–26.

<sup>9</sup> URL: [https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1652607637&tld=ru&lang=ru&name=Rezolyuciya\\_FES\\_24\\_01\\_2022\\_ITOG\\_red\\_10\\_023\\_2.docx&text](https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1652607637&tld=ru&lang=ru&name=Rezolyuciya_FES_24_01_2022_ITOG_red_10_023_2.docx&text)

Воронежский государственный университет

**Бялкина Т. М.**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права

E-mail: [tbyalkina@yandex.ru](mailto:tbyalkina@yandex.ru)  
Тел.: 8-908-136-03-26

Voronezh State University

**Byalkina T. M.**, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: [tbyalkina@yandex.ru](mailto:tbyalkina@yandex.ru)  
Tel.: 8-908-136-03-26

УДК 342.41

**А. А. Березин**

*Воронежский государственный университет*

## **КВАЗИСУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

*В статье анализируются особенности образования, правового статуса Конституционных советов в субъектах Российской Федерации, зарубежный опыт функционирования подобных органов конституционного контроля.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционный контроль, конституция, квазисудебный орган, компетенция, полномочия.*

## **QUASI-JUDICIAL BODIES OF CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES**

*The article analyzes the features of education, the legal status of Constitutional Councils in the subjects of the Russian Federation, foreign experience of the functioning of such bodies of constitutional control.*

*Key words: constitutional control, constitution, quasi-judicial body, competence, powers.*

Поступила в редакцию 28 апреля 2022 г.

В конституциях большинства стран мира закрепляется правовой характер государства. Однако реализовать данное положение невозможно без наличия эффективных механизмов защиты как самой конституции, так и основ конституционного строя. Выполнять данную функцию призваны органы конституционного контроля.

Органы конституционного контроля в мире существуют в двух формах: судебных и квазисудебных органах. Судебными органами, осуществляющими конституционный контроль, в одних странах выступают государственные суды, в других – специализи-

рованные суды, называемые конституционными.

Квазисудебные органы конституционного контроля продолжительное время существуют в зарубежных странах. Так во Французской Республике подобными органами выступают: Конституционный и Государственный совет. Первый рассматривает конституционность актов парламента, второй – акты органов исполнительной власти. Процедура формирования подобных органов конституционного контроля схожа скорее с политическими, нежели судебными институтами. Члены Советов назначаются не пожизненно, как судьи, а на определенный срок полномочий, за исключением президентов, прекративших исполнение своих обязанностей.

---

© Березин А. А., 2022

Конституционный совет Франции формируется органами законодательной власти и главой государства. Совет состоит из 9 человек, по три из которых назначаются Президентом Франции, Председателем Сената, Председателем Национального Собрания на девятилетний срок полномочий без права повторного назначения. При этом в Совет также входят без ограничения срока полномочий Президенты Франции, прекратившие исполнение обязанностей главы Пятой Республики. Членство в Конституционном совете несовместимо с замещением иных государственных должностей, занятием предпринимательской деятельностью, членством в политических партиях. При рассмотрении дел Советом отсутствует принцип состязательности, не проводятся слушания, процесс носит письменный и закрытый характер.

Государственный совет Франции формируется исключительно Президентом, состоит из 300 человек. При этом устанавливается конкурсная процедура замещения соответствующих должностей<sup>1</sup>. Президент Франции лишь формально, в отличие от Конституционного совета, утверждает в должности кандидатуры лиц, одержавших победу в конкурсе. Стоит отметить, что Государственный совет наделен и судебными полномочиями, выступает кассационной инстанцией в системе французской административной юстиции, решая не только вопросы права. Таким образом, французские органы конституционного контроля наделены законом и иными полномочиями, не относящимися к осуществлению конституционного контроля.

В нашей стране впервые квазисудебные органы конституционного контроля были образованы в период Перестройки, одной из целей которой провозглашалось стремление создать правовое государство, в котором деятельность государственных органов и их должностных лиц подчинена закону. Так в 1989 г. был образован Комитет конституционного надзора СССР<sup>2</sup>, который был наделен широкими полномочиями. Комитет

рассматривал: вопросы о соответствии Конституции СССР нормативных правовых актов, принимаемых высшими органами государственной власти страны, союзных республик; разногласия между СССР, союзными республиками по принимаемым ими нормативным правовым актам (споры о компетенции).

Указанный Комитет состоял из 27 человек, которые должны были являться специалистами в области права либо политики. Члены Комитета избирались на 10-летний срок полномочий Съездом народных депутатов СССР. Вывод Комитета по результатам рассмотрения поступившего запроса оформлялся мотивированным заключением. Оно не приостанавливало действие оспариваемого нормативного правового акта. Однако должно было быть в обязательном порядке рассмотрено на ближайшем заседании коллегиального органа, принявшего соответствующий акт. Так Съезд народных депутатов СССР мог не согласиться с заключением Комитета лишь в случае его отклонения не менее чем 2/3 от общего числа народных депутатов СССР.

Комитет также был наделен полномочием по собственной инициативе давать заключения о соответствии Конституции СССР и законам СССР актов высших органов государственной власти и управления СССР, других органов, образуемых или избираемых Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР<sup>3</sup>. При этом вне сферы надзора оставались индивидуальные правоприменительные акты – судебные решения.

На момент своего появления Комитет конституционного надзора СССР, безусловно, был важным этапом на пути создания системы конституционной охраны в нашей стране. Впервые был образован специализированный государственный орган конституционной охраны, целями которого были провозглашены охрана конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение соответствия нормативных право-

вых актов действовавшей тогда Конституции СССР 1977 г. Вместе с тем Комитет был образован на общесоюзном уровне, и начавшийся в 1990 г. процесс провозглашения государственного суверенитета союзных республик, распад СССР в 1991 г. не позволили в полной мере реализовать те цели и задачи, которые перед ним были поставлены.

Принятая в 1993 г. Конституция РФ закрепила, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти»<sup>4</sup>. К исключительным полномочиям субъектов РФ относится, в том числе, образование государственных органов субъектов РФ. Среди указанных государственных органов субъектов РФ могут быть образованы и квазисудебные, осуществляющие конституционный контроль. Таким образом, Конституция РФ не предусматривает и не предусматривала какого-либо запрета на образование субъектами РФ подобных государственных органов.

Так в 1996–2000 гг. существовала Уставная палата Иркутской области, образованная в соответствии с областным законом<sup>5</sup>. Это был экспертно-консультационный государственный орган, состоящий из 6 советников, назначаемых Законодательным собранием области. Палата давала мотивированное заключение по вопросам о соответствии уставу области нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления в Иркутской области; толковала устав области, разрешала споры о компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления между собой и по отдельности. Решения Палаты носили рекомендательный характер, не приостанавливали действие не соответствующих уставу нормативных правовых актов и должны были быть обязательно рассмотрены в месячный срок органом либо должностным

лицом, в компетенции которых входит устранение выявленных нарушений<sup>6</sup>.

Однако Уставная палата Иркутской области существовала непродолжительное время, была преобразована в Уставный суд Иркутской области, который в итоге так и не начал функционировать на протяжении более 20 лет и был упразднен окончательно Законом Иркутской области от 3 марта 2021 г. № 9-ОЗ<sup>7</sup>.

В 1990-е гг. система органов конституционного контроля России сформировалась как система органов конституционного правосудия, рассматривающих дела в порядке конституционного судопроизводства. В соответствии с Федеральным конституционным законом<sup>8</sup> до конституционной реформы 2020 г. в Российской Федерации действовал Конституционный Суд РФ и Конституционные (уставные) суды субъектов РФ, образование которых оставлялось на усмотрение субъектов РФ.

Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»<sup>9</sup> впервые в истории современной России со времен Комитета конституционного надзора СССР<sup>10</sup> закрепил непосредственно возможность образования квазисудебных органов конституционного контроля в виде конституционных (уставных) советов, чем сделал значительный шаг на пути совершенствования структуры органов конституционного контроля в нашей стране.

Считаем крайне важным отметить, что Конституция РФ говорит о Конституционном Суде РФ как о высшем *судебном* органе конституционного контроля, что свидетельствует об отсутствии тождественности между конституционным судопроизводством и конституционным контролем, а значит последний может осуществляться не только судом в рамках отправления правосудия, но и иными органами, в частности, квазисудебными «конституционными советами» во внесудебном порядке.

Так Конституционным Законом Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. № 2356-З № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)»<sup>11</sup> предусмотрено, что данный Совет создается при Государственном Собрании Республики. Состоит из 9 конституционных советников Республики Саха (Якутия), назначаемых Государственным Собранием по представлению Главы Республики. Упоминание о Конституционном совете внесено в Конституцию Республики Башкортостан. Законом Республики Башкортостан от 1 октября 2021 г. № 441-з «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан»<sup>12</sup> установлено, что Государственное Собрание Башкортостана образует Конституционный совет Республики в соответствии с республиканским законом. Конституция Республики в обновленной редакции закрепляет назначение членов Конституционного совета Государственным Собранием по представлению Главы Республики.

Таким образом, законодательный орган власти назначает членов Конституционного совета, а исполнительный орган власти вносит предложения по соответствующим кандидатурам. При этом федеральные органы государственной власти не принимают непосредственного участия в формировании органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне закрепляется лишь сама возможность образовывать субъектам Российской Федерации органы конституционного контроля.

В настоящее время начала формироваться практика осуществления конституционного контроля Конституционными советами. Так предметом рассмотрения по существу одного из дел Конституционного совета Республики Саха являлась проверка на соответствие республиканской Конституции положения закона Республики Саха (Якутия) от 17 декабря 2008 г. 643-З № 147-IV «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Саха (Якутия)»<sup>13</sup>.

Указанным положением закрепляются критерии предоставления дополнительных мер социальной поддержки молодым семьям. В частности, установлено, что воспользоваться этим правом могут родители до достижения ребенком возраста 1 года, а если ребенок был усыновлен, то также до достижения таким ребенком возраста 1 года при условии, что он был усыновлен в течение 3 месяцев с момента рождения. В Заключении № 1-3 от 17 марта 2022 г.<sup>14</sup> Конституционный совет Якутии отметил, что законодатель по сути закрепил дифференциацию родителей по признаку биологического материнства (отцовства), создав своего рода преференцию при получении мер государственной поддержки родителям, ставшими таковыми биолого-юридическим способом по сравнению с теми, кто стал родителями исключительно юридическим путем, усыновив ребенка. Совет констатировал, что обязанности данных родителей по воспитанию и содержанию детей абсолютно одинаковы.

Хотя Совет признал данное положение не противоречащим Конституции Якутии, поскольку законодатель в рамках предоставленных ему полномочий вправе самостоятельно определять критерии для предоставления социальной поддержки молодым семьям, орган конституционного контроля рекомендовал внести изменения в действующее законодательство. Советом отмечено, что устанавливая критерии для предоставления мер социальной поддержки молодым семьям, законодателю надлежит соблюдать конституционный принцип равенства прав граждан, который исключает какую-либо дискриминацию. Реализуя свои полномочия, законодатель не вправе вводить ограничения в отношении отдельных категорий лиц, которые не имеют разумного оправдания. Подобные различия допустимы лишь в случае, когда они преследуют конституционно значимые цели.

Стоит отметить, что Конституционный Совет рассматривал данное дело о соответ-

ствии республиканского закона Конституции Якутии в рамках абстрактного контроля по запросу народного депутата. Правом на обращение с аналогичным запросом наделены: Глава Якутии, республиканские органы государственной власти, прокурор республики, различные уполномоченные, главы муниципальных образований и другие субъекты. В связи с этим проверка конституционности нормативного правового акта осуществляется значительно быстрее по сравнению с конституционным правосудием<sup>15</sup>, где подобные дела рассматриваются в рамках конкретного контроля после прохождения ряда судебных инстанций, которыми должны быть исчерпаны все средства внутригосударственной защиты.

Однако последствия признания нормативного правового акта не соответствующим Конституции квазисудебным органом и судебным органом конституционного контроля различны. Так Заключение Конституционного совета Якутии о признании нормативного правового акта не соответствующим Конституции Республики не влечет приостановления его действия, утраты им юридической силы. Оно носит рекомендательный характер, должно быть обязательно рассмотрено соответствующим органом в течение 3 месяцев. Вместе с тем заключение органа конституционного контроля является обоснованным и мотивированным, что предполагает его учет органами власти в условиях отсутствия политического кризиса.

Кроме того, Конституционный совет Якутии наделен и иными полномочиями. Так только он вправе давать толкование Конституции Якутии. В рамках предварительного конституционного контроля Совет дает заключение о соответствии Конституции Республики республиканских законов до их подписания и обнародования Главой Республики. И наконец, в установленных законом случаях конституционный контроль осуществляется в обязательном порядке. Так ч. 4 ст. 3 Закона

закреплено, что дача заключения Конституционного совета обязательна при разрешении дел «по вопросам соответствия Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) проектов конституционных законов Республики Саха (Якутия) и проектов законов Республики Саха (Якутия), предметом регулирования которых являются основы конституционного строя Республики Саха (Якутия), а также национально-государственный статус и административно-территориальное устройство Республики Саха (Якутия)»<sup>16</sup>. Соответственно, квазисудебный орган конституционного контроля инкорпорирован в законодательный процесс, поскольку в случаях, определенных законом, стадией законодательного процесса является дача заключения о соответствии Конституции Якутии рассматриваемого законопроекта.

Вместе с тем юридическая сила решения квазисудебного органа значительно меньшая по сравнению с упраздняемыми до 1 января 2023 г. Конституционными (уставными) судами. Так изменениями<sup>17</sup> в Конституцию Республики Башкортостан закреплено, что правовые позиции, конституционно-правовой смысл, выявленный в судебных решениях упраздняемого Конституционного суда Башкортостана, сохраняют силу, применение законов в истолковании, отличном от данного Конституционным судом, недопустимо. В то же время решения квазисудебного конституционного совета будут носить рекомендательный характер и не являются обязательными для органов государственной власти и их должностных лиц в случае несогласия с ними.

Таким образом, в настоящее время в субъектах Российской Федерации идет активный процесс разработки региональных законов о квазисудебных органах конституционного контроля, в ряде из них стала формироваться практика их деятельности, от которой во многом будет зависеть эффективность создания подобных органов конституционного контроля.

<sup>1</sup> См.: Сайт Государственного совета Французской Республики. URL: <https://www.conseil-etat.fr/gu>

<sup>2</sup> О конституционном надзоре в СССР : закон СССР от 23 декабря 1989 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: *Страшун Б. А.* Эволюция института конституционного контроля в России : от надзора к правосудию // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 106–120 ; № 3. С. 94–113.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 2020. № 144. 3 июля.

<sup>5</sup> Об Уставной палате : закон Иркутской области от 15 марта 1996 г. № 15-оз. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: *Портнова Е. В.* Проблемы становления конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации // Рос. юстиция. 2019. № 7. С. 9–11.

<sup>7</sup> О признании утратившими силу отдельных законов Иркутской области, отдельных положений законов Иркутской области и о внесении изменений в отдельные законы Иркутской области : закон Иркутской области от 3 марта 2021 г. № 9-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>8</sup> О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>9</sup> О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы : федер. конституц. закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. 1). Ст. 8029.

<sup>10</sup> См.: *Муратшин Ф. Р.* Конституционные (уставные) советы при парламентах субъектов Российской Федерации : быть или не быть? // Правовое государство : теория и практика. 2021. № 3 (65). С. 93–107.

<sup>11</sup> О Конституционном совете Республики Саха (Якутия) : конституц. закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. № 2356-3 № 623-VI // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>12</sup> О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 1 октября 2021 г. № 441-з // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: <http://www.npa.bashkortostan>

<sup>13</sup> Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 17 декабря 2008 г. 643-3 № 147-IV // Якутия. 2009. 27 янв.

<sup>14</sup> О проверке соответствия Конституции (Основному закону) Республики Саха (Якутия) части 2 статьи 18 Закона Республики Саха (Якутия) от 17.12.2008 г. 643-3 № 147-IV «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Саха (Якутия)» в связи с обращением народного депутата Республики Саха (Якутия) Виктора Николаевича Губарева : заключение Конституц. Совета Республики Саха (Якутия) от 17 марта 2022 г. № 1-3 // Официальный сайт Конституционного совета Республики Саха (Якутия). URL: <https://konsovet.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2022/03/17/files/Заключение%20номер%201.pdf>

<sup>15</sup> См.: О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 2021. 6 июля.

<sup>16</sup> О Конституционном совете Республики Саха (Якутия) : конституц. закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. № 2356-3 № 623-VI // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>17</sup> О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 1 октября 2021 г. № 441-з // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru>

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

**Березин А. А.**, студент

**Berezin A. A.**, Student

E-mail: alexberezin1999@gmail.com

E-mail: alexberezin1999@gmail.com

Тел.: 8-951-542-80-27

Tel.: 8-951-542-80-27

А. Р. Ермакова, У. А. Никулина

Воронежский государственный университет

## ПРАВОВОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, РЕАЛИЗАЦИЯ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

*Статья посвящена особенностям правового регулирования правотворческой инициативы граждан, результатам, проблемам и перспективам ее практической реализации, в том числе в контексте новейшей муниципальной реформы.*

*Ключевые слова:* правотворческая инициатива, местное самоуправление, закон, инициативные проекты.

### LAW-MAKING INITIATIVE OF CITIZENS AT THE MUNICIPAL LEVEL: LEGAL FOUNDATIONS, IMPLEMENTATION AND FURTHER TRENDS IN LEGAL SUPPORT

*The article is devoted to the peculiarities of the legal regulation of the law-making initiative of citizens, the results, problems and prospects of its practical implementation, including in the context of the latest municipal reform.*

*Key words:* law-making initiative, local self-government, law, initiative projects.

Поступила в редакцию 6 июня 2022 г.

Правотворческая инициатива – это право населения муниципального образования участвовать в разработке и обсуждении местных нормативных актов. Правотворческую инициативу также определяют как вхождение в компетентный орган с предложением принять нормативный юридический акт, а за частую и внесение проекта такого акта.

Первоначально право жителей на внесение правотворческой инициативы получило закрепление еще в ст. 25 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве права «народной правотворческой инициативы». В ныне действующем федеральном законе используется понятие «правотворческая инициатива граждан». Мы со-

гласны с мнением Л. А. Нудненко<sup>1</sup> о том, что данное наименование более удачно, поскольку субъектом реализации данного конституционно-правового института на муниципальном уровне является население муниципального образования, а не народ в целом. Кроме того, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержится ряд правовых гарантий<sup>2</sup>, направленных на практическую реализацию данного института. Ранее граждане могли реализовать данное право только в случае, если это было прямо предусмотрено в уставе конкретного муниципалитета. В настоящее время такой оговорки не содержится, что делает теоретически возможным реализацию правотворческой инициативы граждан всех без исключения муниципальных образований независимо от наличия указания на нее в муниципальном уставе.

---

© Ермакова А. Р., Никулина У. А., 2022

Ученые по-разному определяют сущность правотворческой инициативы. По мнению А. Н. Кокотова, правотворческая инициатива граждан – это возможность населения муниципального образования, которое обладает избирательным правом, вносить на рассмотрение органов и должностных лиц местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения<sup>3</sup>. В. И. Фадеев считал, что правотворческая инициатива – это институт муниципальной демократии, позволяющий населению муниципального образования вносить проекты правовых актов по вопросам местного значения на рассмотрение представительных органов местного самоуправления<sup>4</sup>. С. А. Авакьян под правотворческой инициативой понимает вхождение граждан и их объединений в компетентный муниципальный орган с предложением принять нормативный акт, а зачастую и внесение проекта такого акта<sup>5</sup>.

В ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» раскрывается право граждан на правотворческую инициативу. В процессе ее реализации:

1) на первом этапе формируется инициативная группа, минимальная численность которой определяется местным представительным органом в специальном нормативном правовом акте, но эта численность не может превышать 3 % от числа жителей, обладающих избирательным правом;

2) далее инициативная группа вносит проект муниципального акта, он подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или уполномоченным должностным лицом органа местного самоуправления. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. Сильной правовой гарантией осуществления права граждан на правотворческую инициативу

является правило о том, что проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации нормотворческой инициативы, должен быть обязательно рассмотрен органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего правового акта, в течение трех месяцев со дня его внесения;

3) мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Руководствуясь положениями федерального законодательства, во многих муниципальных образованиях приняты положения представительных органов местного самоуправления, которые регулируют порядок реализации правотворческой инициативы, а также развивают и конкретизируют положения Федерального закона № 131-ФЗ по этому поводу. В последние годы такие акты были существенно обновлены. В качестве примеров можно назвать:

– Решение Воронежской городской Думы от 18 марта 2015 г. № 1728-III «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городском округе город Воронеж»;

– Решение администрации Верхнемамонского муниципального района Воронежской области от 7 февраля 2020 г. № 5 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в Верхнемамонском муниципальном районе Воронежской области»;

– Решение Совета депутатов сельского поселения Луговской Ханты-Мансийского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 9 декабря 2019 г. № 150 «Об утверждении порядка реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании сельское поселение Луговской»;

– Решение Совета депутатов Ленинского сельского поселения Николаевского муниципального района Волгоградской области от 28 декабря 2020 г. № 97/84 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в Ленинском сельском поселении Николаевского муниципального района Волгоградской области» и др.

Такая ситуация свидетельствует о повышении внимания к данной форме гражданской активности на муниципальном уровне.

Теперь целесообразно рассмотреть некоторые актуальные проблемы реализации института правотворческой инициативы. Во-первых, на законодательном уровне не закреплено официального определения правотворческой инициативы, что порождает соответствующую научную дискуссию и некоторые дефекты правоприменения. В муниципальных правовых актах правотворческая инициатива определяется с разных позиций. Во-первых, в качестве особой формы непосредственного участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления. Во-вторых, как право граждан, обладающих избирательным правом, вносить на рассмотрение органов и должностных лиц местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

Следующей существенной проблемой правоприменения является сложность проведения процедуры правотворческой инициативы. Правотворческая инициатива предполагает внесение на рассмотрение уже готового проекта нормативного акта. Однако такая подготовка требует наличия специального опыта и юридических знаний, зачастую не имеющих у большинства жителей муниципалитета. Это обстоятельство приводит к существенному снижению социальной активности граждан в этом плане.

Муниципальные правовые акты, регламентирующие порядок реализации правотворческой инициативы, как правило, со-

держат подробную процедуру, представляющую собой последовательность действий ее инициаторов и органов местного самоуправления, ответственных за принятие решений по данному вопросу.

Обязательным требованием к реализации правотворческой инициативы является установление минимального числа жителей муниципального образования, которое необходимо для инициирования данной процедуры.

На федеральном уровне предусматривается, что устанавливаемая муниципальным правовым актом минимальная численность инициативной группы не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Муниципальные образования по-разному подходят к определению количественного состава инициативных групп, используя как конкретные показатели, так и процент от общего количества жителей муниципального образования либо количества жителей, обладающих избирательным правом. При этом процент жителей значительно варьируется в зависимости от конкретного муниципального образования. Например, в Нижнем Новгороде в Положении о порядке реализации правотворческой инициативы граждан от 21 ноября 2007 г. № 121 установлена минимальная численность инициативной группы граждан, которая составляет 1 % от числа жителей города, обладающих избирательным правом. Например, в Уставе городского округа «Город Хабаровск» указано общее количество граждан для создания инициативной группы в одну тысячу человек, а в Решении Красноярского городского Совета депутатов «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан в городе Красноярске» установлено, что проект правового акта может вноситься инициативной группой в количестве не менее 5 человек.

Между тем названные выше проблемы не делают этот институт менее востребованным. На сегодняшний день реализа-

ция правотворческой инициативы приобретает особую значимость, поскольку степень эффективности указанного института является одним из основных показателей уровня демократического развития государства. Н. И. Глазунова считает, «что если нет прямого народовластия, волеизъявления граждан в муниципальном образовании, то нет и местного самоуправления»<sup>6</sup>. Народные (гражданские) инициативы оказывают воздействие на правотворческие решения различных органов власти. По мнению В. В. Комаровой, данная форма участия граждан в местном самоуправлении относится к регулятивным формам народовластия<sup>7</sup>.

В связи с этим мы отрицательно оцениваем устранение правотворческой инициативы как формы участия граждан в местном самоуправлении из проекта нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Отдельную статью, регулирующую правотворческую инициативу, все же необходимо предусмотреть в законопроекте, поскольку, по справедливому замечанию В. И. Васильева, этот демократический институт реализует одну из главных задач муниципальной реформы – приближение населения<sup>8</sup>. Его можно считать производным от права граждан на участие в осуществлении государственной власти и местного самоуправления (ст. 3, 32 Конституции РФ) и права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Как уже было сказано, излишне формальный подход к регламентации процедуры реализации правотворческой инициативы в ряде муниципальных образований приводит к курьезным ситуациям. Мы солидарны с мнением А. Е. Помазанского, который с точки зрения практической реализации института правотворческой инициативы считает перспективным установление конкретного и разумного требования к количеству жителей муниципального образования, выступающих

ее инициаторами. Как пример здесь можно указать, что численность инициативной группы граждан в таком крупном муниципальном образовании должна составлять не менее 50 человек, обладающих избирательным правом. Большему повышению демократического характера данной процедуры способствует наделение в ряде муниципальных образований правом инициировать правотворческую инициативу органов территориального общественного самоуправления<sup>9</sup>.

Еще один аспект, на который следует обратить внимание, – это развитие новой формы участия граждан в местном самоуправлении, которая приобрела название «Инициативные проекты». В действующем законе этой форме посвящена самостоятельная ст. 26.1, в проекте – ст. 49. Цель данной формы – расширение участия местного населения в управлении делами на муниципальном уровне за счет решения назревших в муниципальном образовании проблем (конечно, в пределах реализации вопросов местного значения). Инициативный проект направляется на рассмотрение в исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления (местную администрацию). Эта новая форма муниципальной демократии предоставляет жителям муниципального образования законодательное право на внесение инициативного проекта, связанного с решением вопроса местного значения и предусматривающего финансирование из местного бюджета.

Проведем сравнение двух этих форм гражданской активности. В правотворческой инициативе граждан инициативная группа должна обладать избирательным правом, которое наступает по достижении 18 лет, а инициаторами внесения инициативного проекта может выступить инициативная группа не менее 10 жителей, достигших возраста 16 лет, органы местного самоуправления, сельского населенного пункта. В отличие от проекта муниципального правового акта, который выносится правотворческой инициативой граждан на рассмотрение органом местного

самоуправления, процедура принятия инициативного проекта имеет свою специфику. Вносимый проект должен содержать в соответствии с ч. 3 ст. 26.1 описание проблемы, решение которой имеет приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, обоснование предложений по решению указанной проблемы, описание ожидаемого результата (ожидаемых результатов) реализации инициативного проекта, предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта, планируемые сроки реализации инициативного проекта, сведения о планируемом (возможном) финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта, указание на объем средств местного бюджета в случае, если предполагается использование этих средств на реализацию инициативного проекта, за исключением планируемого объема инициативных платежей, указание на территорию муниципального образования или его часть, в границах которой будет реализовываться инициативный проект, в соответствии с порядком, установленным нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, иные сведения, предусмотренные нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Обязательным условием инициативного проекта выступает финансовое, имущественное или трудовое участие лиц, заинтересованных в его реализации. Инициативный проект до его внесения должен получить поддержку граждан, проживающих на соответствующей территории, путем схода граждан (согласно новому проекту) для определения интересов населения, целесообразности реализации проекта, также может быть проведен опрос. При внесении в местную администрацию инициативного проекта инициаторы проекта должны приложить соответствующий протокол либо схода граждан, либо опроса с результатами. После информация о

проекте размещается на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение трех рабочих дней со дня внесения инициативного проекта в местную администрацию. Свои замечания и дополнения граждане, достигшие 16-летнего возраста могут также привносить в данный проект путем обращения в местную администрацию. В течение 30 дней со дня его внесения проект подлежит обязательному рассмотрению данным органом местного самоуправления.

С инициативной группой имеются существенные различия, поскольку каждый желающий, достигший 16-летнего возраста, может принять участие не только в создании инициативного проекта, но и вступить на стадии дополнения и изменения проекта. Также круг субъектов, выступающих с инициативой, больше, нежели с правотворческой инициативой граждан.

Данная законотворческая новелла направлена на повышение гражданской активности и доверия к муниципальной власти. Совершенствование существующих институтов гражданской активности позволяет, кроме прочего, осуществлять эффективную обратную связь между теми, кто управляет, и теми, кем управляют<sup>10</sup>, но не стоит исключать институт «правотворческой инициативы граждан», поскольку из обзорно-сравнительного анализа правотворческой инициативы и инициативных проектов очевидно, что эти формы муниципальной демократии имеют разную природу и цели, хотя самоуправленческий компонент проявлен в них достаточно активно. Институт инициативных проектов не сможет заменить собой правотворческую инициативу в силу ее особого своеобразия и предназначения в системе форм муниципальной демократии. Этот институт нуждается в сохранении, популяризации, правовом и организационном совершенствовании.

Считаем целесообразным проводить органами местного самоуправления организационные мероприятия, направленные на

обучение граждан, членов территориально-общественного самоуправления правовым основам местного самоуправления, основам правотворчества. Определенные методические рекомендации по процедурным аспектам реализации правотворческой инициативы могут содержать муниципальные правовые акты, принятые представительными органами, которыми утверждены положения о реализации права на правотворческую инициативу в конкретных муниципалитетах. Не

стоит забывать, что именно за счет популяризации такой формы муниципальной демократии, как территориальное общественное самоуправление, во многих регионах страны (в том числе и в Воронежской области) были достигнуты высокие результаты по многим социально-значимым проектам ТОС, и движение ТОС вышло на качественно новый уровень. Аналогичных результатов вполне можно достичь и в случае с правотворческой инициативой.

<sup>1</sup> См.: Нугненко Л. А. Тенденции правового регулирования особенностей организации местного самоуправления // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета МВД России. 2019. № 1. С. 61–68.

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

<sup>3</sup> См.: Кокотов А. Н., Соломаткин А. С. Муниципальное право России : учебник. М. : Юристъ, 2006. С. 383.

<sup>4</sup> См.: Фагеев В. И. Местное самоуправление в России : исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. № 4. С. 396–412.

<sup>5</sup> См.: Авакьян С. А. Общественный фактор в законотворчестве : некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 13–18.

<sup>6</sup> Глазунова И. Н. Система государственного и муниципального управления : учебник для вузов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 551.

<sup>7</sup> См.: Комарова В. В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации (проблемы теории и практики) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 342.

<sup>8</sup> См.: Васильев В. И. Муниципальное право России. М., 2008. С. 284.

<sup>9</sup> См. подробнее: Помазанский А. Е. Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал рос. права. 2018. № 8. С. 42–43.

<sup>10</sup> См.: Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления // Правовое государство : теория и практика. 2011. № 1. С. 9–11.

Воронежский государственный университет

**Ермакова А. Р.**, студент

E-mail: [adrianaermakova@gmail.com](mailto:adrianaermakova@gmail.com)

**Никулина У. А.**, студент

E-mail: [uljanan12@gmail.com](mailto:uljanan12@gmail.com)

Voronezh State University

**Ermakova A. R.**, Student

E-mail: [adrianaermakova@gmail.com](mailto:adrianaermakova@gmail.com)

**Nikulina U. A.**, Student

E-mail: [uljanan12@gmail.com](mailto:uljanan12@gmail.com)

**ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОЙ СЕССИИ ПРОФЕССОРСКО-  
ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА СЕКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА  
(апрель 2022 г.)**

9 апреля 2022 г. состоялось заседание секции конституционного и муниципального права в рамках научной сессии преподавателей юридического факультета Воронежского государственного университета. На данном заседании секции было представлено 12 докладов.

В своем докладе доктор юридических наук, профессор Т. М. Бялкина на тему: «Конституционно-правовые основы взаимодействия органов публичной власти» отметила, что конституционная реформа 2020 г. актуализировала вопросы взаимодействия различных органов публичной власти, сделав акцент на единстве системы публичной власти. О необходимости такого взаимодействия говорится в ряде статей Конституции РФ, в которых, в том числе, отмечаются цели и задачи такого взаимодействия. Так, в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ говорится, что органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Исходя из содержания ст. 133 Конституции РФ, можно говорить о том, что органы местного самоуправления выполняют во взаимодействии с органами государственной власти публичные функции.

К числу правовых основ взаимодействия органов публичной власти можно отнести положения Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ (далее – Феде-

ральный закон о Госсовете). В ст. 2 данного закона, которая закрепляет понятие единой системы публичной власти, называются направления или виды взаимодействия органов публичной власти: организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти.

В ч. 1 ст. 17 Федеральный закон о Госсовете закрепляет принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти:

1) эффективности осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства;

2) самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий;

3) гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти;

4) открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и своевременности ее предоставления;

5) оценки эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

По поводу правовой основы взаимодействия органов публичной власти в ч. 2 ст. 17 данного закона сказано следующее: «Порядок взаимодействия законодательных (пред-

ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой, с органами местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований, а также с федеральными органами государственной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации». К примеру, в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ содержится ст. 61 «Взаимодействие законодательного органа субъекта Российской Федерации и исполнительных органов субъекта Российской Федерации».

Таким образом, активно идет процесс развития правовой основы взаимодействия органов публичной власти как между различными уровнями – федеральным, региональным и муниципальным, так и между представителями различных ветвей власти на одном уровне. В связи с этим перед наукой конституционного и муниципального права возникают новые задачи, заключающиеся в необходимости более четкого доктринального обоснования содержания данных конституционно-правовых категорий с тем, чтобы они соответствующим образом закреплялись в нормативных правовых актах и применялись на практике. Причем требует всестороннего научного анализа само понятие «взаимодействие». Так, по мнению М. А. Краснова, под взаимодействием следует понимать согласованное планирование деятельности, обсуждение рабочих вопросов, совместное решение возникающих проблем, обмен информацией. Поэтому слово «взаимодействие» в деятельности Президента РФ и Правительства требует ограничения от таких терминов, как «вмешательство» и «руководство»<sup>1</sup>. То есть взаимодействие не предполагает подчинен-

ности взаимодействующих сторон, обеспечивается путем их совместной заинтересованности в эффективности управленческой деятельности, достижения наилучших результатов.

В докладе старшего преподавателя Н. В. Белоконь «Перспективы развития института экспертизы проектов нормативных правовых актов» были выделены следующие факторы, обусловившие актуальность данной проблематики и необходимость ее научно-теоретического анализа.

Лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов является неотъемлемой частью законодательного процесса в субъектах Российской Федерации. В части регламентации этого процесса наблюдается отсутствие единообразия правового регулирования, что определенно сказывается на качестве процесса проведения экспертизы, а также является препятствием для создания эффективного и качественного нормативного правового акта. Орган законодательной власти субъекта Российской Федерации, безусловно, вправе выбирать способ правового регулирования проведения лингвистической экспертизы, однако разнообразие актов, закрепляющих ее проведение, чревато прежде всего расхождением в подходе к определению содержания данного процесса. К примеру, закрепление в регламентах органов законодательной власти, как правило, имеет краткую формулировку и определяет лишь сроки, полномочия и этапы ее проведения. Помещение же нормы о проведении лингвистической экспертизы в закон субъекта о нормативных правовых актах дает возможность не только фиксировать указанные моменты, но и определить содержание лингвистической экспертизы. Наиболее полным представляется регулирование данного вопроса положениями о проведении лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов, принятыми в некоторых субъектах Российской Федерации. Такой способ нормативного закрепления дает возможность максимально

подробно описать как содержание процесса, так и цели, задачи и порядок ее проведения. Регулирование лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов с подробным изложением содержательной стороны данного процесса четко ориентирует специалиста-эксперта в направлениях его профессиональной деятельности.

Отсутствие единого понятия лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов также негативно сказывается на перспективах развития и качестве данного процесса. Регламенты органов законодательной власти субъектов Российской Федерации в лучшем случае повторяют формулировку регламента Государственной Думы Российской Федерации, а органы законодательной власти некоторых субъектов в принципе не используют понятие «лингвистическая экспертиза», заменяя его «проверкой текста», «правкой текста», «редакционной экспертизой», «лингвистической проверкой», «поправками, имеющими редакционный характер» и пр. Кроме того, повторяющаяся формулировка «дача рекомендаций по устранению ошибок» приводит к существенному ограничению полномочий лиц, осуществляющих экспертизу, поскольку не предполагает устранения ошибок в тексте законопроекта.

Помимо прочего, процесс проведения лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов осложнен также отсутствием закрепления обязательности проведения экспертизы на стадии подготовки и предварительного рассмотрения проекта, отсутствием взаимодействия экспертов, осуществляющих различные виды экспертиз проектов нормативных правовых актов, отсутствием заключения о проведении лингвистической экспертизы.

Анализируя проблемы, связанные с проведением лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов, можно с большой долей вероятности прогнозировать сведение экспертной деятельности в данной сфере к обычной корректорской правке, что

не может не сказаться на языковом качестве принимаемых законов. Поэтому лингвистическая экспертиза как отдельный вид экспертизы, осуществляемой в рамках законодательного процесса, должна претерпеть некоторые изменения, связанные с единообразным регулированием данного процесса на уровне субъектов Российской Федерации, определением понятия и содержания экспертизы, чтобы дать возможность эксперту использовать весь имеющийся объем специальных знаний и навыков для оценки языкового уровня текста проекта нормативного правового акта.

В своем выступлении на тему: «Институт особого мнения судьи в конституционном судопроизводстве» кандидат юридических наук, доцент Е. А. Бонгарева детально проанализировала динамику развития данного института в Конституционном Суде России. Актуальность заявленной проблематики обусловлена значительными изменениями, внесенными в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. в ноябре 2020 г. в рамках конституционной реформы.

В России институт особого мнения судьи предусмотрен во всех видах судопроизводства, а в рамках конституционного он получил правовое закрепление с возникновением самого конституционного контроля и прошел несколько этапов.

Впервые институт особого мнения был сконструирован еще во времена существования конституционного надзора (1989–1991 гг.): Законом СССР «О конституционном надзоре в СССР» члену Комитета, осуществлявшего эту форму охраны Основного закона Союза, было гарантировано изложение своей позиции, которая прилагалась к основному тексту итогового решения – заключения.

После формирования конституционной юстиции в 1991 г. Законом РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» от 12 июля 1991 г. № 1599-1 было определено право судьи изло-

жить свое особое мнение в случае несогласия с принятым постановлением или заключением, а также определить его содержание для обязательного опубликования вместе с основным решением (ст. 45).

После принятия в 1994 г. ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» указывалось, что особое мнение судьи приобщается к материалам дела и подлежит опубликованию вместе с решением Суда (ст. 76).

В 2001 г. редакция ст. 76 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» была изменена в части возможности опубликования текста особого мнения судьи только в «Вестнике Конституционного Суда РФ», исключив из числа источников размещения такие издания, как «Российская газета» и «Собрание законодательства РФ».

В рамках конституционной реформы 2020 г. рассматриваемая ст. 76 вновь подверглась изменению, ее новая редакция предусматривает запрет на обнародование и публичной ссылки на особое мнение со стороны судьи.

Таким образом, наблюдается тенденция последовательного ограничения общедоступности особых мнений судей в рамках конституционного судопроизводства, что, на взгляд автора, является достаточно спорным явлением. Следует отметить, что указанная «закрытость» института особого мнения судей входит в противоречие с правовой регламентацией в зарубежных странах.

Реформа 2020 г., запретившая любое обнародование особых мнений судей Конституционного Суда, обострила шедшую и ранее дискуссию как о его опубликовании, так и о возможности существования данного института в целом. Изначально представителями научного сообщества высказывались надежды, что запрет на опубликование особого мнения коснется лишь самих судей Конституционного Суда (С. А. Авакьян). Однако эти надежды были разрушены внесенными в Регламент Конституционного Суда поправками. В частности, согласно п. 3 параграфа 59 особое

мнение или мнение судьи приобщается к протоколу заседания Конституционного Суда и хранится вместе с ним. При предоставлении протокола проведенного Конституционным Судом слушания для ознакомления сторонам, иным участникам процесса особое мнение или мнение судьи не предоставляется.

Данные положения фактически лишают особое мнение судьи всякого значения и смысла. Судья, не согласный с позицией большинства своих коллег, вправе изложить свое мнение, но никто и никогда с ним не ознакомится и о нем не узнает. Судья не имеет права публиковать его или публично ссылаться на него. Участники процесса не имеют возможности ознакомиться с ним. Особое мнение лишь приобщается к протоколу заседания суда и навсегда остается только в материалах дела.

Подобная форма изложения особого мнения судьи Конституционного Суда может быть рассмотрена как противоречащая принципу независимости судей, поскольку, формально сохраняя за судьей право на особое мнение, она фактически сводит его значение к простой дискуссии между судьями в процессе принятия решения.

Исключение возможности судьи не согласиться с другими судьями при обсуждении проекта того или иного решения по сути лишает коллегиальную форму рассмотрения своего смысла.

Более того, запрет на опубликование особого мнения судьи наносит удар и по развитию правовой доктрины, неминуемо ведет к научному оскудению решений Конституционного Суда. Для профессионального сообщества и для общества в целом работа Конституционного Суда, деятельность его судей становится более закрытой и менее прозрачной, что ведет как раз к подрыву авторитета органа конституционного правосудия.

По своей природе особое мнение является неотъемлемым и естественным результатом деятельности любого коллегиального органа, члены которого обладают равным

статусом в контексте принятия итогового решения.

Право судьи на особое мнение – важный элемент статуса судьи Конституционного Суда Российской Федерации. Его значение заключается, прежде всего, в создании определенной степени дополнительных гарантий независимости судьи. Согласно ст. 118 Конституции РФ судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону, т. е. при голосовании относительно того или иного вопроса в рамках принятия решений судья Конституционного Суда вправе не подчиняться Председателю Конституционного Суда или большинству судей, а имеет возможность высказать свое (особое от всех других судей) мнение.

При этом необходимо отметить значимость существования данного института как для правотворческой, так и для правоприменительной деятельности. Связано это, прежде всего, с толкованием положений Основного закона и иных нормативных положений, которое излагается судьей в своем особом мнении.

При этом особое мнение судьи именно Конституционного Суда имеет важное доктринальное значение, поскольку представляет собой иной взгляд на тот или иной вопрос, ставший предметом рассмотрения в Конституционном Суде.

В целом докладчик поддерживает позицию, сложившуюся в юридической литературе относительно того, что особое мнение судьи «представляет собой официально выраженное судьей мнение, которое не совпадает с позицией большинства судей относительно постановляющих выводов решения или их обоснования» (Н. В. Витрук). Выступающий акцентировал внимание на влиянии указанного института одновременно по нескольким направлениям: на позиции самого Суда, законодателя и правоприменителя, а также на развитие правовой науки в целом.

В заключение доклада были сделаны выводы и сформулированы предложения по

дальнейшему совершенствованию института особого мнения судьи в рамках конституционного судопроизводства в России.

С научным сообщением на тему: «Взаимодействие органов публичной власти при реализации национальных проектов» выступила преподаватель В. Е. Китаева, обратив особое внимание на различные факторы, обусловившие актуальность данной проблематики:

– войдя в единую систему публичной власти, органы местного самоуправления стали важнейшим элементом в создании условий для социально-экономического развития государства. Это предопределяет обязательность взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в различных сферах. На заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30 января 2020 г., президент В. В. Путин отметил, что «успешная реализация национальных проектов невозможна без активного участия в этой работе муниципальных органов власти»;

– для успешного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках региональных проектов Правительством Российской Федерации были разработаны Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов. В этой связи муниципалитеты участвуют в проектах во взаимодействии с регионами;

– для достижения целей национальных проектов, определенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», необходимо создание условий слаженной работы и активного взаимодействия федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления путем повышения эффективности и внедрения принципиально новых форм взаимодействия региональных и местных органов власти. Российское государ-

ственное управление нуждается в систематизации и оптимизации рабочих процессов с помощью цифровизации;

– необходимо выработать новые комплексные подходы к совершенствованию системы подготовки кадров в органы публичной власти, повысить уровень методического и информационного обеспечения, в том числе в электронном формате;

– наиболее важно внедрение цифровых платформ (единой цифровой платформы) для качественной обратной связи между государственным и муниципальным уровнями власти, что в разы повысит эффективность и результативность взаимодействия для решения государственных задач, в частности реализации национальных проектов.

Таким образом, эффективное функционирование и взаимодействие единой системы публичной власти в данном контексте, несомненно, требует переосмысления и должно сопровождаться обновлением законодательства, форм взаимодействия, перестройкой властных структур.

Доклад *доктора юридических наук, профессора Е. В. Сазонниковой* на тему: «Этические кодексы в системе нормативно-правового обеспечения публичной службы» посвящен этическим кодексам, действующим в отношении лиц, проходящих службу в органах публичной власти, как регуляторам их профессионального поведения, и роли этих кодексов для разрешения и предупреждения юридических конфликтов.

На основе общеизвестных исследований этический кодекс (кодекс этики) – это корпоративный нормативный акт, принятый в пределах полномочий его издавшего органа, представляющий собой систему стандартов профессионального поведения.

В сфере прохождения публичной службы в России важно отметить роль Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением Президиума Совета при Президенте РФ

по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.), который является основой для разработки государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. В России действуют многочисленные этические кодексы, в том числе в отношении прокурорских работников, федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Федерального казначейства, федеральных органов государственной охраны, органов принудительного исполнения, служащих аппаратов федеральных судов общей юрисдикции, работников органов управления социальной защиты населения и др.

Основные тенденции содержания этических кодексов, действующих в сфере прохождения службы в органах публичной власти, на взгляд докладчика, следующие.

1. С одной стороны, предписания этических кодексов дополняют положения законодательных актов, о чем может быть прямо сказано в их тексте. С другой стороны, в законодательных актах есть указания на необходимость следования этическим нормам. У этических кодексов имеется свой категориальный аппарат, включающий такие юридические конструкции, как «этическая неопределенность или иные обстоятельства нравственного выбора», «этический конфликт», «конфликт интересов» и др.

2. Содержание этических кодексов фокусируется на разных аспектах профессиональной и непрофессиональной деятельности служащего, предъявляет требования как к профессиональному поведению служащего, так и к его отношениям с коллегами, подчиненными, средствами массовой информации, привлеченными специалистами и экспертами и т. д.

3. В этических кодексах содержатся нормы, обязывающие, во-первых, избегать конфликтных ситуаций, способных нанести

ущерб репутации как членов профессионального сообщества, так и органа власти в целом; во-вторых, принимать предусмотренные законодательством меры по недопущению возникновения конфликтов интересов и урегулированию возникших конфликтов интересов.

4. Для расследования этических нарушений и разрешения этических конфликтов и сложных этических ситуаций предусматривается наличие специальных органов. Дополнительные требования, связанные со снижением риска возникновения конфликтов, предъявляются к руководителям (так, Кодекс этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (2020 г.) обязывает руководителей предотвращать служебные межличностные конфликты (п. 9.6).

5. Соблюдение положений этических кодексов может и должно учитываться при проведении аттестации, формировании кадрового резерва, назначении на должность в порядке продвижения по службе, а также при наложении дисциплинарных взысканий. Самым суровым последствием несоблюдения норм этических кодексов является исключение субъектов из профессионального сообщества.

В заключение Е. В. Сазонникова отметила, что этические кодексы, действующие в отношении лиц, проходящих службу в органах публичной власти, нацелены на то, чтобы профессиональная деятельность субъектов, которым они адресованы, была эффективной; чтобы цели, задачи, интересы личности и профессионального сообщества, в которое она входит, были согласованы; чтобы минимизировать возникновение конфликтных ситуаций и иметь еще одну возможность их разрешения. Этические кодексы являются важной частью нормативного регулирования профессионального поведения лиц, служащих в органах публичной власти.

*Кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева* представила доклад на

тему: «Актуальные проблемы защиты конституционного права собственности Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации». Конституция Российской Федерации в ст. 35 провозглашает право частной собственности, которое охраняется законом, а в ст. 46 гарантирует судебную защиту прав и свобод человека, в том числе права собственности. Актуальной проблемой последних лет в данной сфере является прекращение деятельности (ликвидация) юридических лиц в административном порядке по инициативе налоговых органов в связи с тем, что в Едином государственном реестре юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) в отношении них имеются недостоверные сведения. Такие юридические лица ликвидируются, при этом их кредиторы не уведомляются, как при обычной процедуре ликвидации. Зачастую при этом нарушаются права кредиторов, их право собственности, так как ликвидированные юридические лица – должники – не возвращают долги.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) в определенных случаях предусматривает субсидиарную ответственность должностных лиц общества, если неисполнение обязательств общества (в том числе вследствие причинения вреда) обусловлено тем, что данные лица действовали недобросовестно или неразумно (ст. 53.1). Однако привлечь вышеуказанных лиц к субсидиарной ответственности после ликвидации юридического лица по инициативе налогового органа в судебном порядке является чрезвычайно проблематичным, так как истцу необходимо доказать недобросовестность или неразумность решений, действий (бездействия) вышеуказанных лиц общества. Данная проблема обусловлена тем, что у истца нет доступа к документам ликвидированного общества.

В соответствии с п. 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков ли-

цами, входящими в состав органов юридического лица», недобросовестность действий (бездействия) директора считается доказанной, в частности, когда директор знал или должен был знать о том, что его действия (бездействие) на момент их совершения не отвечали интересам юридического лица.

В 2020 г. в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 25 августа 2020 г. № 307-ЭС20-180 по делу № А21-15124/2018 указано, что одним из условий удовлетворения требований кредиторов является установление того обстоятельства, что долги общества с ограниченной ответственностью перед кредиторами возникли из-за неразумности и недобросовестности лиц, указанных в п. 1–3 ст. 53.1 ГК РФ. Само по себе исключение юридического лица из реестра в результате действий (бездействия), которые привели к такому исключению (отсутствие отчетности, расчетов в течение долгого времени), не является достаточным основанием для привлечения к субсидиарной ответственности.

Вышеуказанную проблему трудности доказывания кредитором неразумных либо недобросовестных действий должностных лиц ликвидированного общества решил Конституционный Суд Российской Федерации. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 мая 2021 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пункта 3.1 статьи 3 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» в связи с жалобой гражданки Г. В. Карпук», принятом после вышеуказанного Определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ, отмечается, что при обращении в суд с соответствующим иском доказывание кредитором неразумности и недобросовестности действий лиц, контролировавших исключенное из реестра недействующее юридическое лицо, объективно затруднено. Кредитор, как правило, лишен доступа к документам, содержащим сведения о хозяйствен-

ной деятельности общества, и не имеет иных источников сведений о деятельности юридического лица и контролирующих его лиц. Соответственно, предъявление к истцу-кредитору (особенно когда им выступает физическое лицо – потребитель, хотя и не ограничиваясь лишь этим случаем) требований, связанных с доказыванием обусловленности причиненного вреда поведением контролировавших должника лиц, заведомо влечет неравенство процессуальных возможностей истца и ответчика, так как от истца требуется предоставление доказательств, о самом наличии которых ему может быть неизвестно в силу его невовлеченности в корпоративные правоотношения.

Таким образом, с 2022 г. будет изменена судебная практика при привлечении к субсидиарной ответственности должностных лиц ликвидированного общества, если неисполнение обязательств общества обусловлено недобросовестными или неразумными действиями контролирующих общество лиц, а право собственности кредиторов будет более гарантированным.

*Кандидат юридических наук, доцент С. В. Сугакова* подготовила выступление на тему: «Конфессиональный фактор как самостоятельный сегмент государственно-правовой политики России: реалии и проблемы правового регулирования». По мнению докладчика, актуальность выбранной темы обусловлена рядом объективных причин.

1. Поскольку Российская Федерация является крупнейшим поликонфессиональным государством современного мира, гармонизация межконфессиональных отношений внутри страны выступает одной из приоритетных задач отечественной государственно-правовой политики.

2. Гармонизация межконфессиональных отношений, поддержание и совершенствование законодательной конкретизации и практической реализации конституционного принципа свободы совести и вероисповедания являются важнейшими условиями по-

строения в России подлинно демократического и правового государства.

3. Государственно-конфессиональную политику России на современном этапе пока нельзя признать оптимальной, уровень ее эффективности вполне может быть повышен. Безусловно, за последние 30 лет достигнуты существенные результаты в этом направлении. В целом, религиозная ситуация в России характеризуется стабильностью и веротерпимостью. Конфессиональная структура каждого региона поливариантна, с доминированием традиционной для той или иной местности конфессии (прежде всего, православия, ислама и буддизма).

4. Несмотря на общую положительную тенденцию, межконфессиональный диалог во многих жизненных ситуациях затруднителен – дружественное, конструктивное взаимодействие между представителями различных деноминаций не всегда возможно. Нередко встречаются конфликтные ситуации, присутствует значительное дистанцирование в силу объективных и глубоких различий вероучения, богословского дискурса, культовой практики, религиозных обычаев и традиций. Компромиссы в этой деликатной мировоззренческой сфере труднодостижимы.

5. Между тем религиозное мировоззрение достаточно уверенно приобретает популярность в общественном сознании. В условиях отсутствия четкой государственной идеологии, существенного ценностно-ориентационного, духовно-культурного и социально-экономического кризиса для многих людей сегодня именно религия выступает системообразующим жизненным фундаментом, имеющим идеологическое значение и влияющим на их поведение в межличностных отношениях, а также при реализации социально значимых ролей в обществе.

Государственно-правовая политика Российской Федерации в этой сфере основывается на комплексе нормативных правовых актов специализированного характера и важнейших документах стратегического планирования. В

качестве примера правового базиса докладчик обозначил следующие ключевые нормативные акты для этой сферы:

- Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 01.07.2020 № 11-ФКЗ);

- Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в ред. от 11.06.2021);

- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 01.07.2021);

- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) (в ред. от 25.02.2022).

В рамках подзаконного регулирования были названы, в частности:

- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400;

- Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344;

- Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 (в ред. от 06.12.2018);

- Указ Президента РФ от 31 марта 2015 г. № 118 «О Федеральном агентстве по делам национальностей», закрепляющий компетенцию этого агентства в области гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений (в ред. от 15.05.2018);

- Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»;

- Постановление Правительства РФ от 28 октября 2017 г. № 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения

дения конфликтных ситуаций» (вместе с «Положением о государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций») (в ред. от 17.02.2022).

Анализ комплекса упомянутых выше документов свидетельствует о том, что современные правовые механизмы государственной политики, направленные на обеспечение конструктивного межконфессионального диалога, реализуются при осуществлении, главным образом, национальной политики, гармонизации национальных и этнокультурных отношений. Конфессиональный фактор в данном случае играет лишь сопутствующую роль. Природа межконфессиональных конфликтов по логике отечественного законодателя вытекает, прежде всего, из межнациональных различий. Механизмы коррекции деструктивных элементов этих отношений, способы разрешения предконфликтных ситуаций сосредоточены в сфере межкультурного диалога, в правовом и организационном обеспечении мер, направленных на популяризацию традиционных для России духовно-нравственных ценностей, таких как «патриотизм, служение Отечеству, семья, созидательный труд, гуманизм, социальная справедливость, взаимопомощь и коллективизм». В этих целях проводятся различные мероприятия культурно-массового характера, принимаются меры воспитательного воздействия в молодежной среде, осуществляется стимулирование формирования в общественном сознании некой «общероссийской гражданской идентичности». Безусловно, все эти средства государственно-правовой политики России заслуживают одобрения и поддержки. Однако концептуальная направленность такого подхода пока слабо учитывает содержательную специфику именно межконфессиональных различий и причины их возникновения. Аргументируя свою точку зрения, докладчик подчеркнула важнейшие конституционные постулаты, закрепленные в ст. 28 Основно-

го закона: «Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, *свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними*».

Базовый для этой сферы Федеральный закон № 125-ФЗ в ст. 3 закрепляет гарантии этих конституционных прав, определяет пределы ограничения права на свободу совести и вероисповедания, создает базовую правовую основу для благотворительной и культурно-просветительской деятельности религиозных организаций (ст. 17–18). Однако комплекса правовых норм, направленных на гармонизацию межконфессиональных отношений, снятие напряженности в этой сфере, базовый закон пока не содержит, что, по мнению докладчика, является его существенным недостатком. Стратегические документы государственно-правовой политики узконаправленного характера на федеральном уровне также отсутствуют. Подход отечественного законодателя в сфере конфессионального сегмента государственно-правовой политики реализуется лишь в тесной взаимосвязи с регулированием конструктивного межнационального взаимодействия. Такое видение проблемы нельзя назвать правильным. Религиозные убеждения личности (или отсутствие таковых) далеко не всегда определяются его национальной принадлежностью. Это вопрос личного выбора. Любой человек, вне своей национальной принадлежности, в течение жизни может менять религиозные убеждения в соответствии со своими индивидуальными духовно-нравственными и мировоззренческими потребностями. Поэтому конфессиональный фактор государственно-правовой политики должен иметь свои особые инструменты воздействия на общественные отношения в этой сфере с целью их конструктивного выравнивания. Документы стратегического планирования в сфере государственно-

но-правовой политики должны, по мнению докладчика, предусматривать не только мониторинг межконфессиональных конфликтов и механизмы коррекции предконфликтных ситуаций, но и разветвленную систему профилактических мер культурно-просветительской направленности, способствующих снижению напряженности, интеллектуальной оценке людьми достоинств и духовно-нравственного значения того или иного религиозного вероучения для культуры современной России и укрепления традиционных ценностей нашего общества. Эти инструменты должны получить фундамент правового обеспечения. Органы публичной власти всех уровней должны способствовать реализации многовекторной государственной политики, создавать необходимые условия глубокого стратегического планирования в этой сфере, на основе конституционно-правовых принципов свободы совести и светскости Российского государства способствовать координации деятельности религиозных объединений различной конфессиональной направленности в социально-культурной сфере, содействовать привлечению к этой деятельности в том числе субъектов общественного контроля (общественных палат, общественных советов и т. п.).

*Кандидат юридических наук, доцент И. И. Тюнина* подготовила выступление на тему: «Исполнительная власть в абсолютных монархиях».

Абсолютные монархии преобладали в прошлом. Сейчас же они сохранились лишь в некоторых странах Ближнего Востока – Саудовской Аравии, Омане, Объединенных Арабских Эмиратах, Катаре.

В соответствии с Основным низамом Саудовской Аравии Король является высшей инстанцией всех видов власти. Он наделяется правом реализации национальной политики, базирующейся на основах ислама.

Король выполняет функции Председателя Совета министров (исполнительного органа). На основании его указов назначаются

и освобождаются от должности заместители Председателя Совета министров и члены Совета министров. Королю предоставлено право самостоятельного разрешения вопросов, связанных с формированием и реорганизацией Совета министров. Лица, являющиеся родственниками Короля, находятся на ключевых постах в рассматриваемом органе.

Являясь Председателем Совета министров, Король направляет общую политику государства. Он определяет, координирует и обеспечивает взаимодействие различных правительственных органов, а также обеспечивает гармоничную, непрерывную и единую направленность работы Совета министров. Король следит за исполнением статутов, правил и указов. Все министерства и другие правительственные органы должны представлять ему в течение 90 дней с начала нового финансового года доклад о выполнении предыдущего финансового года и о достижениях по сравнению с тем, что было предусмотрено планом всеобщего развития, о возникших при этом трудностях и их предложения по улучшению работы.

Совет министров осуществляет внутреннюю, внешнюю, финансовую, экономическую, образовательную, оборонную политику и реализует другие направления деятельности государства, а также контролирует их осуществление. Он находится в городе Эр-Рияд, но его заседания могут проводиться и в других городах страны. Срок выполнения полномочий Советом министров составляет не более четырех лет, в течение которых он может быть реформирован королевским указом. В случае, если этот период превышает установленный срок, а правительство не было реформировано, оно продолжает свою деятельность до назначения нового состава.

В Положении о Совете министров Королевства Саудовская Аравия от 20 августа 1993 г. закрепляются требования, предъявляемые к членам Совета министров: иметь саудовское гражданство по рождению и воспитанию; иметь репутацию достойного и ком-

петентного человека; не быть обвиненным в преступлении против религии и чести. Членство в Совете министров не может совмещаться с занятием любого другого правительственного поста, если только Председатель Совета министров не сочтет это необходимым. Во время исполнения своих обязанностей член Совета министров не имеет права покупать или арендовать какую-либо государственную собственность непосредственно сам, через третьих лиц или на государственном аукционе. Он также не может продавать или сдавать в аренду свою собственность государству, заниматься коммерческой и финансовой деятельностью и не должен входить в совет директоров какой-либо компании.

Заседания Совета министров проходят под руководством Короля или одного из заместителей Председателя. Решения исполнительного органа являются окончательными после их утверждения Королем.

Таким образом, возглавляемый Королем исполнительный орган – Совет министров – осуществляет полный контроль за исполнительной и административной деятельностью в государстве.

В Омане Султану также принадлежит вся полнота государственной власти. В отношении исполнительной власти он:

- определяет основные направления политического курса страны;

- председательствует в Совете министров или назначает Председателя Совета министров;

- председательствует в специализированных Советах или назначает их председателей;

- назначает и освобождает от должности заместителей Председателя Совета министров, министров, заместителей министров, генеральных секретарей и других государственных служащих, занимающих посты высокого ранга.

При выполнении полномочий, возложенных на Султана, он основывается на решениях, принятых Советом министров. Данный

орган ответственен перед Султаном. Все его члены выступают носителями личной ответственности в части осуществления возложенных на них полномочий и выполнения поручений, поступивших от Султана. На территории государства функционируют специальные Советы, деятельность которых осуществляется на основании султанских декретов.

Совет министров – это орган, ответственный за реализацию генеральной политической линии государства. В пределах своей компетенции он: направляет Султану рекомендации по экономическим, политическим, социальным и иным вопросам, а также предлагает проекты законов и декретов; защищает интересы подданных, гарантирует предоставление им необходимых услуг, способствует развитию здравоохранения; определяет цели и политику социально-экономического и административного развития, предлагает пути и меры, необходимые для ее реализации; обеспечивает рациональное использование финансовых, экономических и людских ресурсов; обсуждает предложения министров по вопросам их компетенции; контролирует работу административного аппарата государства; обеспечивает общий контроль за выполнением законов, декретов, постановлений, указов, соглашений, приговоров судов, обязательных для исполнения; выполняет другие полномочия.

В соответствии с Конституцией Султана Оман кандидаты на пост Председателя Совета министров, его заместителей и министров должны быть оманскими подданными по рождению старше 30 лет. Членам Совета министров не разрешается совмещать министерские посты с председательствованием или членством в советах директоров акционерных компаний. Не допускается, чтобы структурные подразделения правительства, находящиеся под их руководством, напрямую или косвенно взаимодействовали с любыми компаниями или организациями, от деятельности которых министр, возглавляющий это подразделение, имеет личную при-

быль. Во всех случаях деятельность министров должна быть подчинена интересам государства.

Верховным органом власти в Объединенных Арабских Эмиратах (ОАЭ) является Высший совет Федерации, состоящий из правителей эмиратов, избирающих из своего состава Президента Федерации на 5 лет.

В Конституции ОАЭ закрепляются полномочия Президента Федерации, в частности, в отношении формирования и деятельности исполнительной власти: председательствует в Высшем совете Федерации; назначает Председателя Совета министров (федеральный орган исполнительной власти в ОАЭ) с согласия Высшего совета Федерации, принимает его отставку и освобождает его от исполнения соответствующих обязанностей; по представлению Председателя Совета министров назначает и освобождает от должности его заместителя и министров.

Президент ОАЭ возглавляет Высший совет Федерации, который обладает полномочиями как в сфере законодательной, так и в сфере исполнительной власти. Фактически лишь монарх вправе осуществлять действия государственного характера.

Совет министров занимается вопросами внешней и внутренней политики. Он состоит из Председателя, его заместителя и нескольких министров, которые избираются из граждан союза, способных к такого рода деятельности и опытных в этой сфере.

Председатель Совета министров, его заместитель или любой министр не имеют права вступать в торговые отношения с кем-либо из правительства своего или других эмиратов. Также запрещается совмещать политическую деятельность с торговлей или другой финансовой деятельностью, занимать более одного официального поста в правительстве. Члены Совета министров должны действовать согласно интересам союза, ставить на первое место государственные интересы, а не личные, и не использовать служебное положение в корыстных целях.

Председатель Совета министров и министры должны быть солидарны с внешней и внутренней политикой, проводимой Президентом и Высшим советом. Каждый из них лично отчитывается перед ними. Отставка Председателя Совета министров, его смерть ведет к отставке всего Совета министров. Президент имеет право потребовать от любого из министров временно занять этот пост для выполнения тех или иных обязанностей, пока не будет сформирован новый Совет министров.

В Катаре исполнительная власть осуществляется Эмиром – главой государства, и Советом министров (высший исполнительный орган власти). Они совместно планируют государственную политику. Эмир своими указами назначает премьер-министра и министров, которые отвечают перед ним за осуществление государственной политики. Министрами могут быть назначены только граждане Катара.

Совет министров: наблюдает за соблюдением законов, указов и правительственных решений; назначает и увольняет государственных служащих в случаях, если это не входит в юрисдикцию Эмира или министров; управляет финансовой системой страны; осуществляет контроль за соблюдением интересов государства за его пределами, поддерживает на должном уровне международные отношения; осуществляет иные полномочия.

Таким образом, в абсолютных монархиях главой исполнительной власти является монарх. Он формирует органы исполнительной власти, назначает министров, которые несут перед ним политическую ответственность.

*Аспирантка 3-го курса Д. Д. Аксёнова* выступила с докладом на тему: «О новых подходах к содержанию права на жизнь». Несмотря на всю самоочевидность права на жизнь с точки зрения современного общества и самого человека, данное право стало общепризнанным и институциональным совсем недавно. Впервые на международном уровне оно было закреплено в ст. 3 Всеоб-

щей декларации прав человека, принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. Основной закон (Конституция) РФ закрепляет право на жизнь на национальном уровне. Статья 20 Конституции РФ прямо юридически закрепляет, что каждый имеет право на жизнь, а смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни, с учетом предоставления права обвиняемому на рассмотрение дела судом присяжных заседателей.

В выступлении докладчика особо подчеркивалась необходимость определить юридическое содержание самой категории «жизнь», сформулировать ее понятие. По мнению докладчика, это право является универсальным, включающим в свое содержание или предусматривающее в качестве гарантий систему конституционных прав и свобод, которые кроме традиционных устоявшихся элементов содержания права на жизнь, таких как отказ от смертной казни, вооруженных конфликтов, включают в том числе и право на сохранение человеческой индивидуальности, право на благоприятную окружающую среду, право на достаточный уровень доходов, своевременную и качественную медицинскую помощь, охрану здоровья, материнства и детства, защиту жизни от противоправных посягательств.

Тем самым в современных реалиях право на жизнь все более становится синонимом права на достойную жизнь, понимаемого в самом широком смысле этого слова, которое государство должно гарантировать и, в частности, обеспечить механизм защиты этого права носителю данного права – индивиду.

Государством гарантированы негативные, позитивные и процедурные гарантии права на жизнь индивида. Позитивные обязательства вынуждают государственные органы реализовывать шаги позитивного характера, направленные на охрану жизни

людей. Негативные обязательства заставляют воздерживаться от незаконного лишения жизни. Процедурные закрепляют возможность индивида подавать жалобы на нарушение своего естественного права на жизнь в государственные внутрироссийские и международные органы. Расследования судебное и на стадии предварительного следствия также представляют собой процедурные права на жизнь. Очевидно, что список негативных и позитивных обязательств не может быть исчерпывающим.

Рассматривая механизм обеспечения и защиты естественного права на жизнь, следует обратить внимание не только на внутренние законы, подзаконные акты, регламентирующие это право, но и на международные акты, конвенции, участником и стороной которых является Россия.

С научным сообщением на тему: «Ассоциативные формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации» выступила аспирантка 2-го курса О. А. Лесовик. В выступлении было указано, что ассоциативная форма является одной из самых распространенных и эффективных форм межмуниципального сотрудничества, когда дело касается выражения и защиты общих интересов муниципалитетов.

Понятие, основные положения об ассоциации (союзе) закреплены в разделе 4 параграфа 6 главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации. Из положений Гражданского кодекса, ст. 11 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 66, 67 Федерального закона № 131-ФЗ также следует, что ассоциативная форма межмуниципального сотрудничества может быть как добровольной, так и обязательной.

На данный момент единственной обязательной ассоциативной формой межмуниципального сотрудничества в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является Совет муниципальных образований субъ-

екта Российской Федерации. До принятия данного Федерального закона обязательных форм межмуниципального сотрудничества не было: ассоциация, объединяющая муниципальные образования субъекта Российской Федерации, могла быть создана в любом регионе по желанию муниципалитетов. При этом до 2003 г. муниципалитеты предпочитали создавать некоммерческие организации для эффективного взаимодействия друг с другом не по территориальному признаку, а исходя из общих направлений деятельности. Такие ассоциации создаются и теперь на всероссийском и международном уровнях, несмотря на наличие в каждом регионе собственного обязательного Совета муниципальных образований.

Например, Ассоциация «Международная Ассамблея столиц и крупных городов СНГ (МАГ)» была образована в 1998 г. с целью реализации проектов и программ, направленных на устойчивое развитие городов, в первую очередь – экономическое. В настоящее время в состав МАГ входит 87 городов из 9 стран СНГ (Республика Армения, Республика Беларусь, Грузинская Демократическая Республика, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Украинская Республика). Членами МАГ от Российской Федерации является 51 город, в том числе городской округ город Воронеж.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований. В 2006 г. была создана Общероссийская общественная организация Конгресс муниципальных образований (ОКМО). Основным условием ее создания было обязательное членство в этой организации не менее двух третей от всех Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации. На данный момент ее членами

являются Советы всех 85 субъектов Российской Федерации, также в Конгрессе состоят межрегиональные организации межмуниципального сотрудничества, действующие также в ассоциативных формах, например, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация малых и средних городов России, Ассоциация ЗАТО Росатома. Конгресс уполномочен Правительством РФ представлять ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления».

Еще одним примером национальной ассоциации межмуниципального сотрудничества является Союз городов воинской славы (СГВС), образованный в 2013 г. на первом учредительном съезде в городском округе городе Белгороде. На данный момент в СГВС входит 45 городов-членов, в том числе городской округ город Воронеж. Союз образован с целью координации деятельности российских городов воинской славы по сохранению военно-исторического наследия, разработки и реализации мер, направленных на патриотическое воспитание граждан Российской Федерации. Союз организует совместные мероприятия патриотической направленности с Общероссийской общественно-государственной организацией «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России», Центральным музеем Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., Научно-исследовательским центром проблем национальной безопасности и другими институтами государства и гражданского общества.

Межмуниципальное сотрудничество является не только одним из эффективных способов развития муниципалитетов, но и обеспечивает сохранение исторических дружественных связей между ними. Этому способствует обмен не только экономическими ресурсами, но и опытом для достижения совместных целей.

Аспирантка 2-го года обучения С. Ю. Пронякина выступила с докладом на тему: «Институт двойного гражданства в решениях Конституционного Суда России». В докладе были рассмотрены решения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых упоминается институт двойного гражданства; исследованы решения Конституционного Суда РФ о соответствии Конституции РФ различных законов, предусматривающих ограничения прав бипатридов; выделены отдельные группы решений в зависимости от их содержания; проанализированы основные правовые позиции Конституционного Суда РФ, содержащиеся в указанных решениях. Первая группа решений непосредственно связана с ограничением права бипатридов занимать определенные государственные должности. Ко второй группе отнесены решения, затрагивающие вопросы государственной безопасности и суверенитета, к третьей – решения суда по обращениям граждан бывшего СССР по вопросам приобретения российского гражданства. Автором доклада отмечено, что политико-правовая связь депутата или судьи не только с Российской Федерацией, но и с иностранным государством препятствует реализации принципа независимости судей и депутатов, поскольку указанные лица единолично принимают важные публичные решения, затрагивающие национальные интересы Российской Федерации. В заключение сделан вывод, что Конституционным Судом РФ неоднократно подтверждено соответствие Конституции РФ различных законов, предусматривающих ограничения прав бипатридов, включая запрет права занимать государственные должности, дополнительную проверку при предоставлении доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, в целях защиты основ конституционного строя Российской Федерации и государственного суверенитета.

Аспирантка 3-го курса К. С. Сусликова выступила с докладом на тему: «Проблемы

цифровизации экологической информации в России».

Экологическая безопасность – один из важнейших видов национальной безопасности Российской Федерации: без сохранения и восстановления Природы невозможно дальнейшее развитие страны, полноценная жизнь настоящих и будущих поколений. В связи с этим в выступлении подчеркивается важность общественного контроля за состоянием окружающей среды, и как необходимого условия его осуществления – открытости и доступности для граждан достоверной информации о состоянии окружающей среды.

По мнению докладчика, основывающего свой вывод на действующем законодательстве, для решения этой проблемы следует использовать цифровые технологии. Использование таких технологий в современном информационном обществе, а также развитие технических возможностей формируют новую цифровую среду, в том числе в экологических правоотношениях. Одной из главных целей масштабной цифровизации государства, осуществляемой в последнее десятилетие, является обеспечение открытости и доступности органов власти для граждан и их организаций. Цифровая трансформация государства – одна из ключевых национальных целей развития России, а государственные информационные системы, в том числе экологические, являются одним из важнейших ее компонентов, на которые выделяются колоссальные суммы из федерального бюджета.

Согласно природоохранному законодательству, граждане и общественные организации могут отслеживать информацию о состоянии воздуха и воды на соответствующих официальных сайтах органов публичной власти. На конкретных примерах докладчик показывал, что зачастую экологическая информация является устаревшей и противоречивой. В выступлении обращено внимание на то, что официальные данные часто не совпадают с информацией общественных организаций и выводами ученых-экологов. Обь-

ясняется эта ситуация несовершенством как технологий сбора и анализа экологической информации, так и самой цифровизации этой информации, а также несовершенством соответствующей правовой базы. В связи с этим цифровизация экологической информации должна осуществляться одновременно с соответствующими изменениями законода-

тельства, с корректированием и совершенствованием существующих механизмов предоставления экологической информации для открытого доступа. Таким образом, проблема достоверности информации о состоянии окружающей среды, гарантированной ст. 42 Конституции Российской Федерации, приобретает все большую актуальность.

---

<sup>1</sup> См.: Краснов М. Россия как полупрезидентская республика : проблема баланса полномочий // Государство и право. 2013. № 10. С. 16.

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

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2022 г.)

16 апреля 2022 г. состоялось заседание секции конституционного права России под руководством профессоров кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ВГУ Н. В. Бутусовой и Т. Д. Зражевской.

С докладами по актуальным проблемам конституционного права выступили 14 студентов очной и очно-заочной форм обучения и 2 аспиранта кафедры конституционного и муниципального права. В научных дискуссиях принимали участие студенты бакалавриата и специалитета различных курсов и аспиранты кафедры. Научным руководителем студента 4-го курса Александра Белова является профессор Т. М. Бялкина, студентки 4-го курса бакалавриата Алины Селютиной и студентки 2-го курса магистратуры Анастасии Фефеловой – кандидат юридических наук, преподаватель С. В. Судакова, а студентов 1-го курса специалитета Дениса Сафронова и Юлианны Морозовой – преподаватель В. Е. Китаева. Научное руководство подготовкой выступлений остальных участников конференции осуществляла профессор Н. В. Бутусова.

В числе обсуждаемых на конференции проблем: конституционная реформа 2020 г., проблемы реализации принципов конституционного строя России, конституционных прав и свобод в Российской Федерации, законодательства об основах правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях современных реалий; Уполномоченный по правам человека в РФ и его взаимоотношение с иными государственными органами,

осуществляющими защиту прав и свобод человека и гражданина; вопросы изменения конституционно-правового статуса Конституционного Суда Российской Федерации; официальное и неофициальное толкование Конституции России; новый порядок рассмотрения жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан в Конституционном Суде РФ; органы исполнительной власти в единой системе публичной власти; конституционно-правовое закрепление культурной автономии в России; актуальные проблемы реализации российского избирательного законодательства; принцип альтернативности (состязательности) выборов в России; предвыборная агитация как стадия избирательного права и процесса в России.

Доклад студентки 1-го курса бакалавриата Анджеевой Сюзанны «Некоторые проблемы реализации законодательства о правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства» был посвящен главным образом проблемам реализации правового статуса трудовых мигрантов, предусмотренного Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. В частности, докладчик обратила внимание на проблемы, связанные с проведением комплексного экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации. В соответствии с Приказом Министерства науки и высшего образования РФ от 11 июня 2021 г. № 481 «Об утверждении перечня организаций, осуществляющих образовательную деятельность, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ» такими организациями являются университеты. Но оказывается, что существуют и организации-посредники, которые за определенную сумму «помогают»

получить сертификаты о сдаче интеграционного экзамена без присутствия экзаменуемого. Это подтвердили результаты контрольных закупок, проведенных Центром общероссийского народного фронта (ОНФ) по независимому мониторингу исполнения указов Президента «Народная экспертиза» в Москве в 2016–2017 гг., а также в 2020 г. Не случайно поэтому проблема владения русским языком возникает и в связи с приемом гражданства. Так, Указом Президента от 14 ноября 2017 г. № 549 «О порядке принесения Присяги гражданина РФ» была предусмотрена, что при получении российского гражданства нужно зачитать вслух текст присяги, проставить в графе бланка свою фамилию, имя, отчество, дату присяги и подпись. Но к сожалению, прочесть текст присяги на русском языке удается далеко не всем соискателям российского гражданства, хотя все они предоставили сертификаты о сдаче комплексного экзамена на знание русского языка.

Студентка выразила надежду на изменение этой ситуации в связи с обеспечением последовательной реализации п. 14 Постановления Правительства Российской Федерации от 31 мая 2021 г. № 824 «Об утверждении Положения о проведении экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации», которым предусмотрено, что «проведение экзамена должно быть зафиксировано организацией, проводящей экзамен, с помощью средств видео- и аудиозаписи (далее – видеозапись) на видеоносителе со звуком».

*Чавкина Полина, студентка 2-го курса очно-заочного отделения бакалавриата* выступила с докладом на тему: «Конституционное право человека на неприкосновенность частной жизни». Она обратила внимание на важное место указанного конституционного права (ст. 23 Конституции РФ) в системе гражданских (личных) прав. Неприкосновенность частной жизни – это состояние защищенности индивида от незаконного вторже-

ния посторонних лиц в сферу личной и семейной жизни.

Частная жизнь – это сфера жизни человека, которая контролируется самим человеком. Она непосредственно связана с институтами семьи, религии и т. д. Эта сфера должна быть свободна от внешнего воздействия. Незаконное вторжение в частную жизнь человека предполагает сбор, хранение, распространение информации о частной жизни лица без его согласия. Границы частной жизни определяет сам человек, но государство в его частную жизнь не должно вмешиваться. Государство вправе вторгаться в частную жизнь человека только для защиты его частной жизни от постороннего незаконного вторжения либо для пресечения неправомерных действий кого-либо, вторгающегося в частную жизнь других граждан. Такие действия государства в сфере частной жизни будут правомерными и вполне оправданными.

Иногда государство все же неправомерно вторгается в частную жизнь человека. Таких примеров немало. Так, в некоторых странах запрещено искусственное прерывание беременности. Например, в СССР в 1936 г. в связи со сложной демографической ситуацией операции по искусственному прерыванию беременности были запрещены под страхом уголовной ответственности. А в Китае долгое время существовал запрет на рождение в семье более чем одного ребенка. За большее количество детей накладывался штраф в размере от 4 до 8 годовых доходов семьи. Далее студентка остановилась на проблеме неразглашения «профессиональной тайны», касающейся частной жизни человека, адвокатами и врачами и подчеркнула необходимость укрепления гарантий этого важного конституционного права.

*Фарафонова Татьяна, студентка 1-го курса бакалавриата*, выступила с докладом, посвященным актуальным проблемам реализации права на проведение публичных мероприятий в России в современный период.

Право на проведение публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований) является важнейшей гарантией диалога между гражданином и властью, а его реализация – показателем социальной активности населения и цивилизованности общества. Публичные мероприятия позволяют гражданам и их объединениям участвовать в формировании и выражении общественного мнения, привлекать внимание органов власти к актуальным проблемам государственной и общественной жизни.

Как отметила студентка, несмотря на закрепление в ст. 2 Конституции России основополагающего принципа: «Человек и его права являются высшей ценностью», предусмотренное ст. 31 Конституцией РФ 1993 г. право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации и шествия до принятия Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. не было урегулировано российским законодательством. До принятия упомянутого Федерального закона фактически применялись правила и порядок, определенные Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 930, что было предусмотрено Указом Президента РФ Б. Ельцина от 25 мая 1992 г. № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования». В соответствии со ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

За время действия ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в него внесено немало допол-

нений и изменений. В 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 557-ФЗ «О внесении изменения в ст. 20 ч. 2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», который в значительной степени усилил административные санкции за участие в несогласованных публичных мероприятиях. Тогда же эти положения получили закрепление и в Федеральном Законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетирования».

В 2020 г. вынужденные коррективы в законодательство и практику проведения публичных мероприятий внесла глобальная пандемическая угроза. В России, как и во многих странах, их проведение в целях предупреждения распространения коронавирусной инфекции было ограничено либо запрещено. Пандемия COVID-19 трансформировала формы проведения населением публичных акций. В условиях ограничений, обусловленных распространением вируса, цифровые пространства стали площадками для публичного выражения гражданами своих настроений. Например, в онлайн-режиме прошли широкомасштабные акции, посвященные 75-летию Победы России в Великой Отечественной войне. С 1 по 9 мая 2020 г. была проведена Всероссийская акция «Окна Победы», а также в онлайн-формате состоялась традиционная всенародная акция «Бессмертный полк».

Доклад студента 1-го курса специалитета Дениса Сафронова был посвящен теме: «Ограничение прав и свобод человека и гражданина в современных реалиях».

Подчеркнув возможность ограничения конституционных прав и свобод исключительно в рамках ст. 55 Конституции Российской Федерации, докладчик остановился на современных реалиях, когда, по его мнению, наблюдается тенденция к «урезанию» прав и свобод человека в той или иной сфере. Ограничения прав и свобод человека могут быть вызваны чрезвычайной или форс-мажорной ситуацией, угрожающей конституцион-

ному строю. Например, в связи с пандемией COVID-19 был введен ряд запретов не федеральными законами, а указами глав субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд признал законным запрет губернатора Московской области на свободное передвижение граждан в период угрозы распространения коронавируса: Суд оперировал необходимостью ограничений с целью сохранения здоровья населения.

Докладчик обратил внимание на ограничения, связанные с определенными трудностями, с которыми столкнулась наша страна в феврале 2022 г. – с момента начала специальной военной операции. В некоторых регионах был введен режим ЧС (Волгоградская, Воронежская, Курская, Орловская, Пензенская, Ростовская области).

Таким образом, ограничение прав и свобод человека и гражданина в условиях нынешней реальности приобретает новый масштаб. С одной стороны, ограничения прав и свобод выступают средством достижения общественно важных целей государства, а с другой стороны, они могут стать политической мишенью для дестабилизации ситуации внутри нашей страны из-за неправомерных действий недружественных государств.

Несколько студентов посвятили свои выступления проблемам реализации избирательных прав граждан. В частности, *Ожгихина Ангелина, студентка 1-го курса бакалавриата* в докладе на тему: «Предвыборная агитация как стадия избирательного процесса в России» отметила, что предвыборная агитация призвана обеспечить достижение главной цели института выборов – формирование легитимной публичной власти. Ключевым фактором в понимании сущности выборов как непосредственной формы реализации народовластия является их свобода, которая проявляется в том числе в формировании и выражении предпочтений избирателями при отсутствии какого бы то ни было давления, с соблюдением конституционно гарантируемого политического и идеологического много-

образия и обусловленной ими конкурентности. Однако законодательство о выборах, посвященное предвыборной агитации, по мнению автора доклада, далеко от совершенства. Например, в ч. 3 ст. 49 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в форме публичных дебатов, дискуссий, «круглых столов», пресс-конференций, интервью, выступлений, показа телеочерков, видеофильмов о зарегистрированном кандидате и в иных не запрещенных законом формах. В ч. 2 этой же статьи агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях называется методом. Получается, что формы реализуются в рамках методов агитации, а это противоречит философскому пониманию формы и метода.

Кроме того, некоторые нормы законодательства, посвященные предвыборной агитации, вообще не реализуются при отсутствии для этого каких-либо законных оснований. Например, говоря о предвыборной кампании Президента, стоит отметить, что действующий Президент Российской Федерации В. В. Путин ни разу не участвовал в теледебатах, хотя, закрепляя эту форму агитации, закон не делает исключения для действующих Президентов: они имеют те же права и обязанности, что и другие кандидаты.

Таким образом, для России остается актуальной задача формирования как качественной модели правового регулирования предвыборной агитации, так и последовательной реализации норм избирательного законодательства.

*Галкин Роман, студент 2-го курса бакалавриата*, рассказал об особенностях предвыборной агитации на выборах в органы местного самоуправления в Российской Федерации и предложил свое виденье возможной работы с избирателями кандидатов в депутаты на местных выборах.

По мнению студента, кандидатам в депутаты на местных выборах целесообразно создать свою горячую линию, на которую будут постоянно приниматься звонки от местных жителей с изложением проблем, которые должны решаться на местном уровне. Номера этой горячей линии люди смогли бы узнать из полученных визиток с кратким изложением предвыборной программы кандидата в депутаты, у которого должен быть создан свой сайт, где можно было бы подробнее ознакомиться с его предвыборной программой, а также биографией. Здесь же можно было бы информировать избирателей о датах и времени, месте встреч. По мнению выступающего, зачастую мы сталкиваемся с невовлеченностью граждан в сам процесс избирательной кампании. Поэтому если бы он был кандидатом, то предложил бы проводить регулярные кофе-брейки, куда могли бы приходиться люди различных возрастов и взглядов и обсуждать волнующие их вопросы. Так будущий депутат может выявить и актуальные проблемы конкретной территории.

Нередко мы замечаем, что в некоторых районах нашего города плохое санитарное состояние. Хотя основная ответственность за чистоту в городе лежит на управляющих компаниях и ТСЖ, кандидат в депутаты вполне мог бы организовывать субботники и принять в них активное участие, а также в иных мероприятиях, акциях, поддержанных избирателями (например, связанных с охраной окружающей среды и т. д.). Такая работа, тесное взаимодействие с населением не должны заканчиваться вместе с завершением предвыборной агитации, а проводиться на постоянной основе. Для тех, кто не победил на выборах, такое взаимодействие с населением могло бы служить гарантией успеха на следующих муниципальных выборах.

Доклад студента 4-го курса бакалавриата Гасевского Алексея был посвящен некоторым проблемам реализации принципа альтернативности (состязательности) на выборах в России.

Принцип альтернативности (состязательности) нередко исследуется в научной литературе, однако Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не закрепляет данный принцип в качестве самостоятельного принципа избирательного права, ввиду чего вопрос о его понимании является дискуссионным. Под альтернативностью необходимо понимать возможность выбора из нескольких кандидатов одного, а состязательность предполагает борьбу данных кандидатов в период предвыборной агитации за голоса избирателей и проведение активной агитационной кампании.

В настоящее время, несмотря на внешнее соблюдение принципа альтернативности и состязательности, можно выделить некоторые проблемы, возникающие в связи с их реализацией, что следует из Докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за последние годы. Заявители жаловались на необоснованные, по их мнению, отказы в регистрации кандидата, на опасность административного давления в целях понуждения к отказу от участия в избирательной кампании. В отдельных обращениях, поступивших в период подготовки и проведения Единого дня голосования, кандидаты жаловались на ограничения в части проведения публичных мероприятий, включая встречи с избирателями, что, по их мнению, препятствовало реализации кандидатами права быть избранными (хотя в большинстве случаев необходимость таких ограничений была вызвана неблагоприятной эпидемиологической ситуацией в связи с распространением коронавирусной инфекции). Несмотря на то, что СМИ должны сохранять полную нейтральность и подавать только общественную информацию, посредством них проводится достаточно активная агитационная политика в интересах партии власти. Требуется своего решения и проблема так называемых политических «локомотивов», т. е.

кандидатов из числа популярных политиков, государственных деятелей, занимающих высокие должности и включаемых в списки при заведомой известности того факта, что они депутатские мандаты замещать не будут. Например, среди победивших, но отказавшихся от думской деятельности единороссов числятся министр обороны Сергей Шойгу, глава МИД Сергей Лавров, главврач больницы Денис Проценко, руководитель «Сириуса» Елена Шмелева, генеральный директор Эрмитажа Михаил Пиотровский, народный артист Владимир Машков и еще более двух десятков человек.

*Студентка 4-го курса бакалавриата Селютина Алина* выступила с докладом на тему: «Система правового регулирования конституционного права на свободу мысли и слова в современной России». В рамках выступления было подчеркнуто, что право на свободу мысли и слова относится к числу важнейших прав человека, оно охраняется как внутренним законодательством современных демократических государств, так и различными нормативными актами международного характера. Докладчик обозначила комплекс нормативных актов, регулирующих реализацию данного права. 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 данного конституционного права. Было подчеркнуто, что свобода мысли и слова непосредственно связана с правом на свободу СМИ и свободу информации. 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. Отсутствие четкого понятийно-категориального аппарата в этой сфере является как научно-теоретической

проблемой, так и проблемой практического характера.

Далее докладчик обратилась к анализу Закона «О средствах массовой информации» и Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Докладчик подчеркнула взаимосвязь права на свободу слова и запрет цензуры в Российской Федерации, упомянула об активной научной дискуссии вокруг этого понятия, рассмотрела комплекс проблем, связанных с цензурой в Интернете. В рамках выступления были предложены правовые и организационные варианты совершенствования отечественного законодательства в сфере свободы слова, обозначены пределы такой свободы.

Сферой научных интересов *студентки 1-го курса специалитета Морозовой Юлианы* стала тема: «Особенности конституционной реформы 2020 г.». Отмечена особая роль конституционной реформы как важнейшего политико-правового события в России, в процессе которого удалось не только сохранить все основные достижения в развитии правовой системы, но и создать прочную основу для дальнейшего совершенствования правового порядка. В Конституцию РФ внесли 206 поправок. Анализ Закона о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» показал следующие особенности конституционной реформы в России в 2020 г.: усилена роль Президента путем существенного расширения его полномочий и закрепления возможности оказания влияния на все ветви власти; укреплены позиции органов публичной власти, в частности, Совета Федерации, Государственной Думы, в том числе за счет наделения дополнительной компетенцией; расширены полномочия Правительства, а также внесены изменения в порядок осуществления его деятельности; перераспределены отдельные полномочия органов публич-

ной власти, направленные в том числе на совершенствование системы сдержек и противовесов. Особое внимание докладчик уделил усовершенствованию системы контроля, в том числе за деятельностью органов публичной власти со стороны органов судебной власти и прокуратуры, а также расширению компетенции Конституционного Суда РФ.

*Студентка 1-го курса бакалавриата Фаустова Екатерина* в докладе на тему: «Изменения в конституционно-правовом статусе Конституционного Суда Российской Федерации» подчеркнула, что актуальность этой темы обусловлена произошедшей в 2020 г. конституционной реформой, инициированной Президентом РФ, направленной на изменение организации и функционирования публичной власти в России. Основная цель доклада сводится к анализу содержания конституционной поправки, которая прямо затронула конституционно-правовой статус Конституционного Суда РФ, определяемый его полномочиями, юридическими свойствами его правовых актов, порядком формирования, его местом в системе органов государственной власти.

Закон о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. внес некоторые изменения в механизм осуществления конституционного контроля Конституционным Судом. Данный закон закрепляет за Судом право осуществлять предварительный конституционный контроль проектов федеральных конституционных и федеральных законов по инициативе Президента РФ. Это позволяет ему выявлять неконституционные нормативные акты до вступления их в юридическую силу. Совершенствование механизма конституционного контроля направлено на обеспечение конституционной законности в деятельности органов публичной власти, предупреждение возможности появления в законодательстве неконституционных актов.

Одним из изменений статуса Конституционного Суда стала его численность. В результате общее количество судей сокращает-

ся с 19 до 11 человек. По мнению некоторых исследователей, численный состав судей в Конституционном Суде РФ – это не что иное, как гарантия того, что этот орган может стабильно функционировать, а последствием указанного изменения может быть возрастание нагрузки на оставшихся судей Конституционного Суда РФ, что негативно отразится на их деятельности.

Несмотря на то, что принципы несменяемости и независимости судей в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» остаются, судьи утрачивают одну из гарантий их статуса, а именно право на публичное особое мнение (ч. 4 ст. 76). Для них также вводятся запреты критиковать «в какой бы то ни было форме» решения Суда (ч. 4 ст. 11) и обнародовать свое несогласие с решением (ч. 3 ст. 43, ч. 5 ст. 70). Эти новшества вызвали острую реакцию юристов, которая была обоснована неприятием тенденций отступления от принципа открытости суда и лишения судей свободы слова. Даже однократное нарушение названного запрета сможет расцениваться как совершение действий, не совместимых с должностью судьи, а следовательно, может стать поводом для принудительного прекращения судейских полномочий.

Студентка отметила, что внесенные поправки в литературе интерпретируются как продукт определенной эволюции Конституционного Суда РФ за прошедшее 25-летие. Итогом такой трансформации стала смена конституционно-правовой модели Конституционного Суда. Однако некоторые преобразования, связанные непосредственно с изменением статуса Конституционного Суда РФ, по мнению докладчика, способны осложнить деятельность высшего судебного органа конституционного контроля в Российской Федерации.

*Доклад Юдахиной Дарьи, 1-й курс бакалавриата*, был посвящен проблеме официального толкования Конституции России.

Автор доклада определила толкование Конституции РФ как уяснение содержания

конституционной нормы, раскрыла содержание основания для толкования, определила цель толкования Конституции – устранение неопределенности в понимании конституционных положений в целях правильного и единообразного понимания конституционных норм для обеспечения их надлежащего соблюдения, применения и исполнения.

В соответствии с ч. 5 ст. 125 Конституции РФ только Конституционный Суд РФ вправе давать официальное толкование российской Конституции. Другие органы государства не уполномочены Конституцией осуществлять подобную интерпретационную деятельность. Правом на обращение с запросом в Конституционный Суд о толковании Конституции обладают субъекты, перечисленные в ч. 5 ст. 125 Конституции РФ. К ним относятся: Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство, а также органы законодательной власти субъектов Федерации. Как видно, круг предусмотренных субъектов неширок. Он уже, чем круг субъектов, обладающих правом запроса о проверке конституционности нормативных актов и договоров. При этом возникает вопрос, почему среди органов государственной власти субъектов Федерации только органы законодательной власти наделены правом запроса? Почему в число субъектов права запроса не входят высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации? Ведь функция нормотворчества принадлежит не только законодательным, но и исполнительным органам государственной власти субъектов Федерации. Значит, в процессе реализации конституционных норм этими органами может возникать различная их интерпретация. Однако действующее конституционное законодательство предусматривает возможность обращения в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции только органов законодательной власти субъектов Федерации. Конечно, если такая потребность возникает у органов исполнительной власти

субъектов Федерации, они могут предложить органам законодательной власти обратиться в Конституционный Суд с запросом, но все же целесообразно было бы, по мнению автора доклада, предоставить такое право непосредственно и высшему должностному лицу, и высшим органам исполнительной власти субъекта РФ.

Автор доклада рассказала о видах официального толкования, привела примеры как удачного, так и неудачного нормативного толкования, подчеркнула важность глубокого изучения проблемы толкования Конституции для законодательной деятельности и правоприменительной практики.

Доклад *Нартова Глеба, студента 1-го курса бакалавриата*, был посвящен новому порядку рассмотрения жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан в Конституционном Суде Российской Федерации.

В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ (п. «а» ч. 4 ст. 125) Конституционный Суд проверяет «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» (п. «а» ч. 4 ст. 125 Конституции РФ).

Таким образом, по мнению докладчика, ужесточаются критерии подачи конституционной жалобы: она допустима не просто, когда рассмотрение конкретного дела заявителя завершено в суде, а при условии, что «исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты». По мнению высококвалифицированных ученых-юристов, уровень защищенности прав граждан снижается, поскольку они получают возможность направить жалобу в Конституционный Суд, пройдя в течение длительного времени апел-

ляционную, две кассационные и надзорную инстанции, причем в ситуации уже исполняемого решения, которая означает, что в большинстве случаев право конкретного гражданина не будет восстановлено, даже если Конституционный Суд признает его конституционные права нарушенными. Реально гражданам будут годами исчерпывать «внутригосударственные средства судебной защиты», и далеко не у всех хватит сил и средств (имея в виду оплату труда квалифицированных юристов) дойти до Конституционного Суда. Кроме того, резкое сокращение числа судей Конституционного Суда неизбежно скажется на их загруженности и качестве выносимых решений. В этой связи перспективы защиты конституционных прав и свобод российских граждан Конституционным Судом Российской Федерации выглядят весьма печально.

С докладом на тему: «Органы исполнительной власти в единой системе публичной власти» выступил студент 4-го курса бакалавриата Белов Александр. В своем выступлении он отметил, что введение понятия органов публичной власти (путем внесения поправки в Конституцию Российской Федерации в 2020 г.) привело к централизации и построению четкой иерархии органов публичной власти. Докладчик выделил один аспект – институт Губернатора как органа публичной власти, и исследовал его эволюцию и специфику в России. Анализируя действующее и ретроспективное законодательство, выступающий раскрыл историю формирования института, подчеркнув, что с момента зарождения основная суть его деятельности заключалась в «присмотре за губерниями», информировании о делах в губернии, а также в организации исполнения военного долга и предоставления рекрутов. Докладчик сделал вывод о достаточно сильной схожести системы по своей сути и полномочиям исполнительной власти в Российской Империи и Российской Федерации: губернатор являлся фактически должностным лицом, назначаемым императором и представляющим интересы

монархической власти на конкретной территории. Так абсолютистская власть и жесткая централизация предполагали не только строгую иерархию и подчинение между центром и губерниями, но и между властными органами внутри губернии, а также сходную с властью государя власть губернаторов на местах по отношению к местному населению.

Исследована динамика законодательства, которое регулировало процедуру назначения губернатора полномочиями (постоянно чередуя выборность и назначение), а также возможности обнуления предыдущих сроков. Примером жесткой централизации А. Белов назвал Указ Президента РФ «О порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации», где фактически были закреплены положения о вмешательстве в предвыборные кандидатуры на должность губернатора, а также возможность отрешения от занимаемой должности. Примером применения данных положений послужил случай с народным избранием и дальнейшим отстранением от полномочий ввиду недоверия Президента РФ В. В. Путина Губернатора Хабаровского края С. И. Фургала из-за возбужденного уголовного дела по фактам особо тяжких преступлений, совершенных в Хабаровском крае и Амурской области в 2004–2005 гг. Докладчик сделал вывод о тенденции уменьшения влияния населения на избрание губернаторов и предложил расширить полномочия губернатора в рамках своего субъекта, увеличить его автономность от федеральной власти и установить большую зависимость от избирателей.

Студентка 2-го курса магистратуры Фелова Анастасия подготовила научное сообщение на тему: «Институт Уполномоченного по правам человека и его взаимоотношение с иными государственными органами, осуществляющими защиту прав и свобод че-

ловека и гражданина». В рамках своего выступления она обозначила комплекс нормативных актов, регулирующих взаимодействие Уполномоченного с различными органами государственной власти, цели такого взаимодействия и организационные механизмы. Докладчик подчеркнула, что Уполномоченный является арбитром между властью и обществом. Это предполагает независимость и неподотчетность Уполномоченного каким-либо государственным органам и должностным лицам. Свобода и независимость при принятии решений, невмешательство в его работу являются неперенными условиями его эффективной правозащитной деятельности, гарантиями объективности и беспристрастности. Цели взаимодействия Уполномоченного с государственными органами четко урегулированы федеральным и региональным законодательством. В Законе Воронежской области «Об Уполномоченном по правам человека в Воронежской области» содержится отдельная статья, посвященная взаимодействию омбудсмана с государственными органами (ст. 11). Анализ аналогичных законов в других субъектах Федерации позволил обнаружить отсутствие в ряде регионов таких норм, что, по мнению докладчика, нельзя назвать конструктивным. Для более детального регулирования вопросов взаимодействия предназначены специальные соглашения. Например, в Тверской области действует целый комплекс таких соглашений, которые систематически публикуются на официальном сайте регионального Уполномоченного. Данные соглашения имеют типовой характер и закрепляют такие формы взаимодействия, как: обмен информацией о факте нарушения прав граждан; совместная реализация согласованных мероприятий по защите прав граждан; сотрудничество в совершенствовании законодательства; организация совместных мероприятий, направленных на просвещение граждан.

Особенности взаимодействия Уполномоченного с иными органами власти и долж-

ностными лицами отражены в ежегодных докладах омбудсмана. Региональные Уполномоченные часто сталкиваются с проблемой формального отношения к подготавливаемым докладам.

Тесное взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в области проведения совместных проверок налажено с Генеральной прокуратурой Российской Федерации (Соглашение от 24 июля 1998 г. «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан»). Совместно они изучают с выездом в отдельные субъекты РФ причины массовых нарушений прав и свобод граждан, а также осуществляют другие мероприятия. Благодаря проведению совместных проверок с прокуратурой Краснодарского края произошел фактический осмотр мест лишения свободы, в которых содержатся осужденные. Взаимодействие Уполномоченного эффективно осуществляется с Управлением ФСИН России по тем же вопросам, но более масштабного характера.

Подводя итог, докладчик подчеркнула, что взаимодействие Уполномоченного с иными органами власти, занимающимися защитой прав граждан, является важнейшей составляющей его деятельности.

*Студент 1-го курса бакалавриата Черных Евгений* подготовил доклад, посвященный некоторым проблемам создания и функционирования национально-культурной автономии в Российской Федерации. Докладчик обратил внимание на то, что в соответствии с ч. 2 ст. 69 Конституции РФ «Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия». Одним из способов защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития является

национально-культурная автономия (далее – НКА) как одна из форм национально-культурного самоопределения национальных меньшинств.

Несмотря на относительно недолгое существование, а именно начиная с принятия в 1996 г. ФЗ «О национально-культурной автономии», за период его действия по 2021 г. включительно было создано около 2191 НКА.

Такое количество созданных НКА говорит об их достаточно востребованном потенциале. Однако возникают проблемы, наиболее важная из которых – это сохранение созданных автономий. Так, например, все 3 межрегиональные национально-культурные автономии, зарегистрированные за период действия закона об НКА, уже исключены из гос. реестра в соответствии с решениями самих НКА. Лучше ситуация по общероссийским, (или федеральным) НКА: из 26 созданных только 5 были исключены. А вот местных НКА была исключена из реестра почти половина – 775 из 1721. Связано это с разочарованностью активистов в самом формате НКА и в эффективности этих организаций в сохранении культурно-этнического статуса этнических общностей, особенно это актуально для организаций местного уровня. В восприятии руководителей организаций ожидаемые эффекты,

возможности и перспективы НКА нередко перекрываются бременем рутинных процедур по подготовке документации и отчетности перед органами Минюста РФ, налоговыми инспекциями и социальными фондами.

Еще одна значимая проблема деятельности НКА – ограниченность бюджетов, отсутствие средств на выполнение своих функций. Большинство НКА, особенно местных и вновь созданных, существуют исключительно на членские взносы. Таким образом, в результате создания НКА многие малые народы на территории РФ обретают дополнительные возможности по сохранению своего языка, культуры, искусства и традиций. Но нужно и повышать эффективность НКА (особенно на местном уровне), что требует решения ряда проблем, в частности, решения вопросов их финансирования, которое должно осуществляться за счет различных средств и источников, в том числе «федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов» (ст. 16 ФЗ «О национально-культурной автономии»), однако закон не определяет уполномоченные органы, механизмы выделения и распределения, как и критерии установления объемов выделяемых ресурсов, т. е. не предусматривает конкретных обязательств государства.

**Н. В. Бутусова,**

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

**Т. Д. Зражевская,**

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

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2022 г.)

В рамках студенческой научной сессии ВГУ 11 апреля 2021 г. на юридическом факультете состоялось заседание секции «Конституционный процесс» (руководители секции: доцент Е. А. Бондарева, профессор Е. В. Сазонникова).

В работе конференции приняли участие обучающиеся по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры юридического факультета ВГУ, которые представили доклады по широкому кругу актуальных проблем современного судебного конституционного права и процесса: место Конституционного Суда России в системе органов публичной власти; порядок формирования и статус судей органа конституционного контроля в контексте конституционной реформы 2020 г.; эффективность исполнения решений Конституционного Суда в современной России; влияние правовых позиций Конституционного Суда России на развитие и реализацию института референдума; роль федерального органа конституционного контроля в реализации и защите ряда конституционных прав и свобод личности (свободы передвижения, права на публичные мероприятия, избирательные права и др.); влияние решений межгосударственных органов на законодательство и правоприменительную практику в России.

Все выступления были актуальны, основаны на современной юридической литературе и правоприменительной практике по темам исследования. В данный обзор вошли авторские материалы, представленные участниками заседания специально для публикации в журнале.

---

© Бондарева Е. А., 2022

Студенты Н. Попов, Е. Власов и А. Иванникова подробно проанализировали статус Конституционного Суда России и его судей в контексте конституционной реформы 2020 г. в рамках тематики своих исследований.

В своем выступлении *Н. Попов (студент 1-го курса специалитета)* на тему: «Место Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов публичной власти» обратил внимание на двойственный характер правовой природы органа конституционной юстиции. С одной стороны, он является органом правосудия, составной частью судебной власти. Его положение в структуре судебной власти определяется не иерархией в рамках системы, отношения в которой строятся на началах взаимодействия, а характером и содержанием деятельности Конституционного Суда, его полномочиями, влиянием на правотворчество и правоприменение. С другой стороны, Конституционный Суд является федеральным органом государственной власти и в этом качестве стоит в одном ряду с другими органами государства – Президентом, Федеральным Собранием, Правительством России. В силу занимаемого им места в системе органов публичной власти и соответствующей ему компетенции Конституционный Суд может оказать существенное, в том числе превентивное, воздействие на деятельность главы государства, органов законодательной и исполнительной властей, на определение объема их полномочий.

Востребованность Конституционного суда в нынешних реалиях подтверждается только количеством обращений, которое год от года возрастает. Говоря о содержательной стороне деятельности Конституционного Суда, выступающий отметил, что в его решениях затронут самый широкий спектр вопросов, связанных с конституционным

статусом личности, свободой экономической деятельности, суверенным единством российской государственности, организацией публичной власти, федеративным устройством, местным самоуправлением, юридической ответственностью, различными видами судопроизводства. В результате не будет преувеличением утверждать, что актуальное восприятие российского законодательства и отечественной правовой системы попросту невозможны без учета сформулированных Конституционным Судом правовых позиций.

В докладе *Е. Власова (студент 1-го курса специалитета)* на тему: «Статус судьи Конституционного Суда России в контексте конституционной реформы 2020 г.» было отмечено, что по результатам общероссийского голосования летом 2020 г. были одобрены поправки в Конституцию Российской Федерации. В связи с чем Президент России инициировал изменения в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», которые представляют собой 17-й по счету и самый масштабный случай изменения текста данного нормативного акта более чем за 30 лет его существования.

Далее выступающий кратко проанализировал более десяти главных, по его мнению, направлений реформирования как статуса самого Конституционного Суда России, так и его судей. К их числу можно отнести: изменения количественного состава Суда; установление дополнительных требований к кандидатам на должность судей; корректировка круга субъектов, обладающих правом на предложение главе государства кандидатов на должность судей, а также изменения порядка прекращения их полномочий; усиление роли Председателя Конституционного Суда и ряд других.

Отдельное внимание Е. Власов обратил на институт особого мнения судьи Конституционного Суда в контексте введения новых ограничений в перечень занятий и действий, не совместимых с должностью судьи.

Несмотря на декларацию о несменяемости и независимости судей, они утратили одну из гарантий своего статуса – право на публичное особое мнение (ч. 4 ст. 76). К тому же введен запрет на критику «в какой бы то ни было форме» решения Суда (ч. 4 ст. 11) и на обнародование своего несогласия с решением (ч. 3 ст. 43, ч. 5 ст. 70). Также, по мнению докладчика, порядок приобщения особого мнения к протоколу заседания исключает возможность ознакомления с ним широкого круга заинтересованных лиц. Кроме того обращено внимание на неоднозначность изменений в части оснований для отстранения судьи от участия в рассмотрении дела по достаточно широко сформулированному принципу: если «имеются обстоятельства, которые могут вызвать сомнение в объективности и беспристрастности судьи» (п. 3 ч. 1 ст. 56).

Образ обновленного Конституционного Суда Российской Федерации может показаться малочисленным и подконтрольным Председателю в плане судопроизводства, демонстрирующим только единодушие. Данная реформа не могла оставить единого мнения о себе, ведь значительные изменения вызывают бурную реакцию в обществе и оставляют юристам широкое поле для дискуссий.

В развитие вопросов, рассмотренных в выступлении Е. Власова *А. Иванникова (студентка 1-го курса бакалавриата)* в своем докладе на тему: «Порядок формирования Конституционного Суда Российской Федерации» более подробно проанализировала как положительные, так и отрицательные аспекты порядка формирования Конституционного Суда Российской Федерации, что, в свою очередь, повлияло на организацию и деятельность Суда. Автор обратила внимание, что наряду с сокращением состава Конституционного Суда РФ с 19 до 11 судей увеличился объем полномочий Конституционного Суда Российской Федерации. Затем в докладе был рассмотрен порядок назначения на должность судьи Конституционного Суда РФ, уделено внимание вопросу о том, что полно-

мочия судьи Конституционного Суда РФ не ограничены определенным сроком (отмечено, что так было не всегда: изначально, с 1994 г., судьи назначались на 12 лет, в 2001 г. данный срок был изменен на 15 лет и только в 2005 г. был закреплен неограниченный срок полномочий судьи Конституционного Суда РФ). Также было обращено внимание на пробельность в действующем законодательстве в части процессуальных сроков в случае прекращения судьей Конституционного Суда своих полномочий.

*Магистрант 1-го курса А. Березин* в своем выступлении исследовал роль различных ветвей власти при формировании органов конституционного контроля в России и зарубежных странах. Он охарактеризовал судебные и квазисудебные формы осуществления данного контроля с указанием характерных особенностей каждой из них. Было отмечено, что при формировании органов конституционного контроля ведущая роль отведена главе государства и органам законодательной власти, что характерно в равной степени как для России, так и для зарубежных стран. При этом органы судебной власти участвуют в данном процессе в большинстве стран факультативно и более активно при прекращении полномочий данных органов.

В завершение автором был сделан вывод об отсутствии тождественности между конституционным судопроизводством и конституционным контролем, что предопределило возможность образования в России квазисудебных органов и соответствующего совершенствования структуры органов конституционного контроля.

Сферой научных интересов *В. Попова (магистр 1-го курса)* были вопросы порядка исполнения и эффективности решений Конституционного Суда России. Исполнение судебных актов является важным правовым механизмом и юридической процедурой, обеспечивающей наряду с непосредственным действием их надлежащую реализацию. Несмотря на ведущийся спор относительно

но отраслевой принадлежности этого института, законодательство о конституционном судопроизводстве закрепляет перечень уполномоченных субъектов и совершаемые ими действия, направленные на воплощение правовых позиций Конституционного Суда в правовой реальности. Основное отличие исполнительного судопроизводства в конституционном правосудии от уголовного и гражданского процессов проявляется в его правотворческом содержании, заключающемся в наиболее общем виде в отмене признанного неконституционным нормативного акта (в части или полностью), внесении проекта и принятии нового акта, хотя и корректировка правоприменительной практики в форме пересмотра судами общей юрисдикции и арбитражными судами дела заявителя также составляет часть исполнительного производства. Одна из наиболее актуальных проблем реализации правотворческого механизма связана с отсутствием как в законе, так и в Регламенте Государственной Думы установленных сроков, в течение которых нижняя палата Парламента должна изменить правовое регулирование, что ведет к затягиванию исполнения отдельных решений органа конституционной юстиции.

Неисполнение решений Конституционного Суда, проявляющееся, как правило, в длительном нахождении проектов нормативных актов на различных стадиях законодательного процесса, предполагает применение различных мер государственного принуждения. С учетом практической невосстановленности установленной уголовной ответственности действующим механизмом повышения эффективности реализации судебных решений могло бы стать закрепление и применение в отношении Правительства и Государственной Думы мер конституционно-правовой ответственности по аналогии с тем механизмом, который в настоящее время предусмотрен в отношении органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Х. Таваралиев (студент 4-го курса бакалавриата) в своем научном сообщении на тему: «Роль правовых позиций ЕСПЧ в реализации права на свободу передвижения» отметил, что судебная практика зачастую становится причиной для изменения законодательства, поэтому мониторинг таких правовых позиций по той или иной тематике представляется актуальным. В выступлении была исследована судебная практика Европейского суда по правам человека по вопросам нарушения прав в отношении иностранных граждан, что позволило Х. Таваралиеву выделить несколько блоков указанных нарушений:

- дискриминация иностранных граждан в стране пребывания в разных формах (дискриминация при трудоустройстве на основании того, что заявитель раньше работал в органах безопасности; отказ в выплате пособия многодетным матерям, официально признанным политическими беженцами, по национальному признаку и др);

- высылка, депортация и содержание иностранцев в специализированных местах (наличие определенных заболеваний; недостаточная техническая, организационная обеспеченность центров временного содержания иностранных граждан; отсутствие необходимых условий по «достойному» содержанию лиц, ищущих убежище; непредсказуемость последствий перемещения лиц, требующих защиты; отсутствие эффективной системы предупреждения пыток) и ряд других.

Анализ практики ЕСПЧ по заявленной проблематике, а также влияние правовых позиций данного межгосударственного органа на решения Конституционного Суда России, различных судов ряда зарубежных стран (Австрии, Азербайджана, Бельгии, Греции, Кипра, Литвы, Польши, Соединенного Королевства, Турции, Франции, Швеции и др.) показал, что при разрешении аналогичных дел итоговые выводы ЕСПЧ кардинально отличаются друг от друга в зависимости от того, против какой страны они возбуждены. Кро-

ме того, не всегда страны исполняют эти решения, так как в некоторых случаях они противоречат политическому курсу какой-либо страны. Смысл создания ЕСПЧ был в разработке дополнительного механизма защиты граждан, в определенной части оно продолжает так развиваться, но по мнению выступающего, ЕСПЧ используется как механизм реализации определенных идей в странах-участницах, что не останавливает заявителей обращаться в данный суд.

В докладе студентки 1-го курса бакалавриата В. Родионовой на тему: «Референдум в решениях Конституционного Суда Российской Федерации» автор установила, что в постановлениях Конституционного Суда РФ референдум определяется как принятие всенародным голосованием решений по вопросам государственного значения (постановления от 11 июня 2003 г. № 10-П, от 21 марта 2007 г. № 3-П) и что такое же определение закреплено в ст. 1 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (2004 г.). Затем автор рассмотрела две процедуры, реализуемые в отношении организации и проведения референдума Конституционным Судом Российской Федерации: проверку конституционности вопросов, выносимых на референдум (ч. 17 ст. 15 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»), и проверку самой инициативы референдума (ч. 1 ст. 20 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»).

В выступлении студентки 1-го курса бакалавриата А. Сошниковой на тему: «Политические права граждан в решениях Конституционного Суда Российской Федерации» были перечислены политические права, в отношении которых были сформулированы правовые позиции Конституционного Суда РФ (в решениях за 2018–2021 гг.). В докладе было проведено анализ постановления Конституционного Суда РФ от 17 мая 2021 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ч. 1.1 ст. 7 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и ч. 2 ст. 20.2 Кодекса РФ об административных

правонарушениях в связи с жалобой гражданки И. А. Никифоровой». Автор акцентировала внимание на позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой право граждан собираться мирно «обеспечивает гражданам реальную возможность оказывать влияние на деятельность органов публичной власти

посредством поддержания цивилизованного мирного диалога между гражданским обществом и государством». Также она отметила, что «реагирование со стороны публичной власти на организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований должно быть нейтральным».

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

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2022 г.)

На заседании секции по муниципальному праву 12 апреля 2022 г. обсуждались актуальные вопросы российского местного самоуправления, в том числе в связи с предстоящей муниципальной реформой.

Открыла работу секции студентка 1-й группы 2-го курса бакалавриата Екатерина Джигоева, выступившая с докладом «Перспективы развития местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти в РФ». Она рассмотрела общие тенденции и перспективы развития местного самоуправления, а также роль населения в предлагаемых моделях формирования и деятельности органов местного самоуправления. В целом, по ее мнению, можно выделить две противоположных позиции по оценке реформирования данного института. С одной стороны, можно говорить о том, что поправки отразили реальное положение местного самоуправления в системе управления и согласовали конституционные основы и нормы федерального законодательства. С другой стороны, учеными высказываются опасения возможного негативного влияния изменений на самостоятельность, снижение уровня гарантий местного самоуправления и его глубоко демократического характера.

Довольно распространены взгляды относительно необходимости встраивания местного самоуправления в единую вертикаль власти. Такая модель реально имеет шанс на существование в случае готовности общества проявлять активность в обеспечении жизнедеятельности муниципального образования и в осознании, что важно, на уровне самих органов власти необходимости сотрудниче-

ства, а не субординационных отношений. Однако, к глубокому сожалению, на данный момент российскому обществу не свойственны перечисленные выше характеристики. Исходя из безучастности населения, высокие демократические идеалы местного самоуправления, отраженные в Конституции РФ, в действительности не интересуют большинство населения, а значит, как таковое самоуправление неактуально. Следует сказать, что в России недостаточно национального опыта построения самостоятельной местной власти, которая всегда находилась под контролем государства, а перспективы получения ею некоторой независимости наметились как раз в 1990-е гг., т. е. в тот период времени, когда ослабла государственная власть. В связи с этим и высказываются идеи того, что на уровне муниципалитетов должна существовать именно местная власть, осуществляющая децентрализованное управление, но все-таки являющаяся по сути своей государственной. Тем не менее говорить об исключительности данного пути не представляется возможным: на данный момент включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти вовсе не свидетельствует о юридически оформленном встраивании их в единую вертикаль органов государственной власти. И несмотря на научные прения по данному вопросу, все-таки современная концепция сущности местного самоуправления является наиболее оптимальной для совершенствования указанного института и в целом для развития самоуправленческих начал на уровне муниципальной власти.

Местное самоуправление в РФ зависит от развитости системы гарантий, среди которых особое значение имеют экономические гарантии, которые в целом обеспечивают реальную жизнеспособность данного ин-

---

© Бялкина Т. М., Судакова С. В., 2022

ститута. Тем не менее экономическая основа местного самоуправления недостаточна для возможности муниципалитетам самостоятельно осуществлять полномочия в рамках своей компетенции, в связи с чем государство оказывает им значительную финансовую поддержку. Таким образом, высокий уровень дотационности местного самоуправления объективно ставит органы местного самоуправления и их должностных лиц в зависимое положение от интересов государственной власти.

Проектом Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предполагается сократить количество видов муниципальных образований до трех: городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория города федерального значения. Следовательно, при решении проблемы эффективности, оптимизации власти на местном уровне, укреплении финансовой самостоятельности муниципалитетов происходит отдаление власти от населения, что в итоге все-таки негативно скажется именно на интересах жителей муниципальных образований. Все вместе взятое может привести к постепенному переходу местного самоуправления как одного из уровней публичной власти в уровень власти государственной.

С совместным докладом на тему: «Правотворческая инициатива граждан на муниципальном уровне: правовые основы, реализация и дальнейшие тенденции правового обеспечения» выступили *студенты 3-й группы 2-го курса бакалавриата очной формы обучения Ульяна Никулина и Агриана Ермакова*. Студенты проанализировали теоретико-правовое содержание правотворческой инициативы как самостоятельной формы участия граждан в местном самоуправлении, особенности правового закрепления процедурных механизмов реализации права на данную инициативу, привели примеры муниципально-правового регулирования этих вопросов

в Нижнем Новгороде, Хабаровске, Красноярске и других муниципалитетах. Были рассмотрены ключевые проблемы практической реализации правотворческой инициативы, связанные с разнообразным подходом муниципалитетов к определению количественного состава инициативных групп, использованием для этого как конкретных показателей, так и указания процента от общего количества жителей конкретного муниципального образования либо количества жителей, обладающих избирательным правом. В докладе было подчеркнуто, что правотворческая инициатива как форма участия в местном самоуправлении на современном этапе менее востребована в сравнении с другими формами. Но несмотря на это, была аргументирована отрицательная точка зрения на устранение данной формы муниципальной демократии из главы 5 проекта нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Авторы доклада придерживаются позиции, что в настоящее время целесообразно проведение со стороны органов местного самоуправления комплекса организационных мероприятий, направленных на обучение граждан, членов территориального общественного самоуправления правовым основам местного самоуправления и основам правотворчества. Определенные методические рекомендации по процедурным аспектам реализации правотворческой инициативы вполне могут быть закреплены в качестве приложений или иных структурных частей в муниципальных правовых актах, принятых представительными органами по этим вопросам. В этом аспекте докладчики провели сравнение с крупной организационной компанией, которая была проведена для популяризации такой формы муниципальной демократии, как территориальное общественное самоуправление во многих регионах страны (в том числе и в Воронежской области), в результате чего были достигнуты высокие результаты по многим социально

значимым проектам ТОС, и движение ТОС вышло на качественно новый уровень развития. Аналогичных результатов вполне можно достичь и в случае с правотворческой инициативой.

Еще один аспект, на который было обращено внимание аудитории, – это развитие новой формы участия граждан в местном самоуправлении, которая приобрела название «инициативные проекты». Были обозначены цели данной формы, механизм ее реализации и особо подчеркнуто, что правотворческая инициатива и инициативные проекты имеют различную природу и предназначение. Был аргументирован вывод, что институт инициативных проектов не сможет заменить собой правотворческую инициативу, поэтому она нуждается в сохранении, популяризации, правовом и организационном совершенствовании.

С докладом на тему: «Понятие, принципы и конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: современное состояние и перспективы модернизации» выступил студент 6-й группы 3-го курса бакалавриата очной формы обучения Данил Потапов. Он проанализировал теоретико-правовую сущность взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, подчеркнув, что такое взаимодействие подразумевает взаимное влияние этих органов власти друг на друга, взаимное согласование их деятельности в процессе реализации возложенных на них задач и функций. Основной целью взаимодействия является обеспечение сбалансированного сочетания государственных (федеральных и региональных) и местных интересов, стабильное и эффективное использование ресурсов общества, направленное на создание достойных условий жизнедеятельности как в целом для российского общества, так и для населения конкретных муниципальных образований. Докладчик перечислил принципы взаимодействия (конституционная за-

конность, относительная самостоятельность, субсидиарность и совместность при распределении и осуществлении публично-властных полномочий) и подчеркнул их влияние на модернизацию отечественного законодательства, отметив также особую роль в этой сфере положений ст. 132 Конституции РФ; оценил возможные перспективы влияния Европейской Хартии местного самоуправления на российское законодательство с учетом выхода страны из состава Совета Европы и напряженной международной обстановки. Обратившись к нормам Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», он проанализировал, каким образом принцип единства публичной власти влияет на взаимодействие всех уровней системы управления в контексте законодательных преобразований. Также он подчеркнул, что в Федеральном законе № 131-ФЗ (ст. 6) в общем виде определены ключевые сферы воздействия региональных органов власти на организацию местного самоуправления.

Отдельное внимание докладчика было уделено нормам, касающимся взаимодействия органов публичной власти, которые содержатся во многих других законах, в том числе отраслевых (в Бюджетном кодексе РФ, Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», уставах субъектов Российской Федерации и т. п.), а также в подзаконных нормативных актах. В заключение докладчик предложил в целях совершенствования положений законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» закрепить в отдельной статье этого законопроекта ключевые принципы взаимодействия органов го-

сударственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти и раскрыть их содержание.

Студент 4-й группы 1-го курса специалитета *Вадим Ильин* выступил с докладом на тему: «Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления: направления, формы и принципы». В рамках выступления были рассмотрены формы, принципы, особенности взаимодействия федеральных органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Основным тезисом стало утверждение о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления выступают в рамках своего взаимодействия в качестве партнеров и осуществляют свою деятельность ради достижения общей цели – повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования, каждого региона и Российской Федерации в целом.

В выступлении были рассмотрены положения действующего Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., закрепляющего конкретные полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления. Было подчеркнуто, что для обеспечения эффективного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в основе наделяния такими полномочиями названных органов должны быть интересы граждан Российской Федерации, экономическая целесообразность, соблюдение финансовых гарантий местного самоуправления.

Студентом было высказано суждение, что решение существующих проблем взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления требует четко разграничения компетенции между органами субъектов Федерации и муниципаль-

ных образований, определения вопросов совместного ведения и перечня полномочий, что возможно только при тщательной разработке и принятии правовой базы, регламентирующей деятельность местного самоуправления по его взаимодействию с федеральным и региональным уровнями государственной власти.

В завершение выступления были выражены надежды, что новый Федеральный закон № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» от 21 декабря 2012 г. и обсуждаемый проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» послужат надлежащей правовой базой взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, поспособствуют его упорядочению и усовершенствованию.

*Владислав Попов*, студент 1-го курса магистратуры, подготовил доклад на тему: «Реформа территориальных основ местного самоуправления и ее влияние на административно-территориальное устройство субъектов РФ в свете законопроекта 40361-8». Он отметил, что принципиальное изменение территориальных основ местного самоуправления по принятому в январе 2022 г. в первом чтении проекту федерального закона № 40361-8, заключающееся в переходе к одноуровневой системе муниципальных образований и ликвидации поселенческого уровня, вновь обостряет проблему соотношения этой формы территориальной организации публичной власти с административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации. Населенный пункт является исходной географической, социально-экономической и демографической базой как муниципальных образований, так и административно-территориальных единиц. Отнесение института административно-территориального устройства к исключительному ведению субъектов Российской Федерации

порождает множество подходов к определению критериев выделения сельских и городских населенных пунктов и в условиях новой реформы может привести к произвольному изменению их статуса, что негативно скажется на реализации многих государственных программ и прав граждан. В связи с этим высказывается позиция о необходимости федерального регулирования общих принципов административно-территориального устройства, включая вопросы понятия, видов населенных пунктов и критериев их разграничения.

Абсолютной новеллой является положение законопроекта о том, что муниципальное образование не является административно-территориальной единицей. И хотя содержание данной нормы не раскрывается ни в пояснительной записке, ни во всем тексте проекта, вероятно, она направлена на изменение регионального законодательства в части жесткого разделения территориальных уровней публичной власти, при котором бывшие поселения сохраняют или приобретут статус административно-территориальных единиц, а округа останутся муниципальными образованиями. Однако предлагаемое в данном истолковании рассматриваемое положение не учитывает сложившуюся практику многих субъектов, при которой в целях удобства границы территориальных единиц государственной власти и местного самоуправления совпадают. Если все-таки исходить из неизбежности перехода к одноуровневому местному самоуправлению, то целесообразным было бы сохранение поселений как наиболее приспособленных к самоуправлению, о чем неоднократно говорил Конституционный Суд России, с трансформацией районно-окружного уровня в полноценные административно-территориальные единицы, где будет осуществляться местная государственная власть.

*Вероника Часовских, студентка 1-й группы 2-го курса бакалавриата, выступала с докладом на тему: «Стабильность местных*

бюджетов как необходимое условие развития местного самоуправления». Она остановилась на ряде проблем, с которыми сталкиваются муниципальные образования в бюджетно-финансовой сфере. Так, большинство местных бюджетов оказываются в ситуации выпадающих доходов – это суммы недополученных доходов из-за установления государством льгот для физических лиц, а также суммы доходов, которые по решению государства подлежат уменьшению. В такой ситуации у местных бюджетов недостает собственных доходов, которые необходимы для разрешения вопросов местного значения. Из-за установления таких льгот показатели налоговых доходов значительно снижаются, а нормативы отчислений на местный уровень от федеральных и региональных налогов не увеличиваются.

Для обеспечения финансовой устойчивости местного бюджета можно выделить следующие обязательные условия: сбалансированность доходов и расходов, платежеспособность, бюджетная самостоятельность, способность органов местного самоуправления мобилизовать финансовые ресурсы в бюджет без помощи извне, а также полное исполнение всеми финансовыми обязательствами.

Проблемы стабильности местных бюджетов во многом связаны с проблемами местного налогообложения. Если говорить в целом о ситуации в России, то многие муниципальные образования, даже те, которые являются лучшими по экономическим показателям в регионе, не справляются со своей задачей – содержать себя самостоятельно за счет своих налогов. Проблемы налогообложения муниципальных образований существуют уже достаточно длительное время. На основании отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований и статьи о показателях эффективности местных налогов можно сделать вывод о том, что многие муниципалитеты «выживают» благодаря отчислениям от федеральных налогов и сборов, а своих собственных доходов

от налогов не хватает, чтобы покрыть половину расходов.

Статистика о финансовом положении муниципальных образований, утвержденная Минфином РФ по состоянию на 1 января 2022 г., показывает, что доходы муниципальных образований увеличились. Собственные доходы местных бюджетов (без учета возвратов остатков прошлых лет), которые используются муниципальными образованиями для финансового обеспечения решения вопросов местного значения, по состоянию на 1 января 2022 г. выросли на 10,3 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года и составили 3748,8 млрд рублей, но увеличились и расходы. Общий долг муниципальных образований снизился, но в Российской Федерации по-прежнему остаются муниципалитеты, которые нуждаются в финансовой помощи извне.

Обеспечение стабильности местных бюджетов необходимо, так как с их помощью между отдельными группами населения распределяются общественные фонды, осуществляется финансирование многих важных вопросов жизнеобеспечения населения. Местный уровень власти не сможет существовать без своих собственных денежных средств так же, как региональный или федеральный.

*Студент 6-й группы 2-го курса бакалавриата Никита Карташов* представил доклад на тему: «Реформа территориальных основ местного самоуправления: достоинства и недостатки». Он отметил, что принятый Государственной Думой РФ в первом чтении проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предполагает переход к одноуровневой системе местного самоуправления в России посредством формирования трех видов муниципальных образований (городского округа, муниципального округа, внутригородской территории (внутригородского муниципального образования) города федерального зна-

чения), упразднение городских и сельских поселений.

Вопрос об эффективности и целесообразности создания одноуровневой системы местного самоуправления в Российской Федерации является дискуссионным среди экспертов.

Сторонники реформы отмечают, что исторический опыт показал неэффективность и несостоятельность поселенческого уровня местного самоуправления в РФ, так как поселения не могут решать вопросы местного значения из-за недостаточности материальных ресурсов и постоянно нуждаются в финансовой поддержке федерального, региональных бюджетов и бюджетов муниципальных районов. Однако противники предлагаемых в проекте Федерального закона № 40361-8 изменений считают, что отсутствие материальных возможностей поселений решать вопросы местного значения связано с существующей налоговой системой, в соответствии с которой большая часть налогов и сборов поступают в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации. По их мнению, изменение налоговой системы приведет к увеличению благосостояния поселений.

Оппоненты муниципальной реформы также указывают на то, что в географических условиях России укрупнение муниципальных образований и сосредоточение административных центров в крупных городах бывших муниципальных районов приведет к потере связи местной власти с населением, оттоку капитала и рабочей силы из сел в крупные муниципальные центры, что может вызвать экономический и демографический кризис сельских территорий.

С учетом продления срока представления поправок в законопроект до 20 мая 2022 г. эксперты в области местного самоуправления предлагают внести ряд изменений в текст проекта Федерального закона № 40361-8, направленных на минимизацию негативного влияния перехода к одноуровне-

вой системе местного самоуправления. Например, предлагается предоставить возможность органам государственной власти субъектов определять конкретную систему местного самоуправления с учетом региональной специфики.

С докладом на тему: «Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления: особенности теоретико-правового понимания и перспективы модернизации» выступила студентка 3-го курса бакалавриата очно-заочной формы обучения Екатерина Исаенко. В своем выступлении она подчеркнула, что в логике действующего Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения как элемент компетенции представляют собой «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно» (ст. 2). Она упомянула также, что о содержании предметов ведения органов местного самоуправления РФ много лет ведется активная научная дискуссия. Мнения ученых по данной проблеме разделились: одни полагают, что вопросы местного значения относятся к предметам ведения муниципального образования, другие отмечают, что они отнесены к полномочиям органов местной власти. В докладе было акцентировано внимание на том, что направление дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации определено поправками, внесенными в Конституцию РФ Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», проведен сравнительный анализ норм ст. 132 Конституции РФ до и после внесения поправки. Отдельное внимание было уделено обзору нового законопроекта № 40361-8 и его влиянию на модернизацию компетенционных

основ местного самоуправления. Было упомянуто, что ст. 32 законопроекта предлагает перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. На данном этапе законопроект не предлагает легальных дефиниций этих понятий в целях коррекции категориального аппарата. Часть 1 ст. 32 законопроекта содержит 27 собственных полномочий местного самоуправления. Часть 2 предусматривает право закона субъекта РФ закрепить за органами местного самоуправления комплекс еще из 28 полномочий. С учетом многолетней муниципальной практики правоприменения именно эти полномочия, по справедливому замечанию Правительства РФ, являются «функциональным ядром местного самоуправления». Однако с точки зрения инициаторов законопроекта они в случае реализации реформы могут быть отнесены к перераспределенным полномочиям, и если тот или иной регион не передаст их на уровень муниципалитета, то ответственность за их реализацию остается за органами государственной власти данного субъекта РФ (ч. 3 ст. 32 проекта). Докладчик подчеркнула, что логика идеологов реформы в данном случае не совсем ясна, поэтому данные законодательные инициативы требуют более детальной оценки, в том числе в контексте законоположений ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и уже сложившегося многолетнего опыта муниципального строительства. Опираясь на анализ научной литературы, докладчик обратила внимание аудитории, что на протяжении многих лет большинство ученых-муниципалистов подчеркивают необходимость более четкого законодательного раскрытия содержания таких терминов, как «предметы ведения местного самоуправления», «вопросы местного значения», «полномочия органов местного самоуправления». При конкретном

перечислении функциональных основ местного самоуправления необходимо конкретизировать такие категории, как «создание условий», «обеспечение условий», «участие в профилактике», «содействие в развитии» и т. п., поскольку данные формулировки носят абстрактный характер. Подводя итог своему выступлению, докладчик высказала свою солидарность с теми авторами, которые к основным существенным недостаткам современного этапа развития местного самоуправления и инициатив его реформирования в сфере компетенции относят:

– отсутствие четкой концепции совершенствования местного самоуправления Рос-

сийской Федерации, отвечающей требованиям современности;

– бессистемность законодательного закрепления вопросов местного значения;

– излишнюю детализацию некоторых вопросов местного значения, которая делает нормативные предписания громоздкими и усложненными;

– неточность терминологии, которая приводит к смешению понятий «вопросы местного значения» и «полномочия» в нормативных правовых актах. Эти проблемы в процессе грядущей масштабной муниципальной реформы нуждаются в эффективном решении.

**Т. М. Бялкина,**

*доктор юридических наук, профессор,  
заведующая кафедрой конституционного  
и муниципального права*

**С. В. Судакова,**

*кандидат юридических наук,  
преподаватель кафедры конституционного  
и муниципального права*

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2022 г.)

В рамках студенческой научной сессии ВГУ 11 апреля 2022 г. на юридическом факультете состоялось заседание секции «Избирательное право и процесс» (руководители секции: профессор Е. В. Сазонникова, доцент С. Н. Хорунжий, преподаватель В. Е. Китаева). Заседание секции в 2022 г. было проведено в третий раз.

В работе секции приняли участие обучающиеся по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры юридического факультета ВГУ, а также Воронежского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Свои доклады на заседании секции представили: Артем Башмаков, Екатерина Гаршина, Алексей Душкин, Марина Заярина, Екатерина Кузнецова, Елена Раджабова, Елизавета Титова, Кристина Шишкина. Научное руководство подготовкой докладов осуществляли: профессор Е. В. Сазонникова, доцент С. Н. Хорунжий, преподаватель В. Е. Китаева.

Были представлены доклады по широкому кругу актуальных проблем избирательного права и процесса: направления совершенствования избирательного законодательства, злоупотребление избирательными правами, тенденции в области пассивного избирательного права, дополнительные и повторные выборы, статус избирательных комиссий, электронные технологии в избирательном процессе. Тематика докладов охватила ключевые современные направления развития избирательного права и процесса и вызвала большой интерес у участников конференции.

В докладе А. Башмакова на тему: «Дополнительные выборы и повторные выборы: процедура, практика проведения» рассматривались некоторые аспекты ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части проведения повторных и дополнительных выборов. В соответствии со ст. 71 устанавливается порядок, согласно которому проводятся повторные выборы, дополнительные выборы, также установлен порядок замещения вакантных депутатских мандатов.

Понятие «передача вакантного мандата» применимо исключительно в пропорциональной избирательной системе, когда распределение мандатов происходит среди списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями. В том случае, если кандидат из зарегистрированного списка кандидатов, который ранее был избран, досрочно прекратит свои полномочия, вакантный депутатский мандат с учетом соблюдения порядка может быть передан другому зарегистрированному кандидату в соответствующем списке.

При мажоритарной избирательной системе избранным признается кандидат (несколько кандидатов), получивший по итогам выборов наибольшее количество голосов избирателей. При этом закон не предусматривает возможности в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, передачи вакантного депутатского мандата следующему, набравшему относительно остальных большинство голосов (занявшего «второе» место). Во-первых, с учетом необходимости достаточно часто проводить дополнительные выборы представительных органов муниципальных

образований данная процедура создает избыточную нагрузку на бюджет и оценивается некоторыми специалистами как нецелесообразная. Во-вторых, невозможно однозначно сделать вывод о том, что кандидат, оказавшийся на «втором» месте, получил поддержку избирателей, равнозначную той, которая была получена кандидатом, занявшим «первое место». Стоит отметить, что в результате реформы местного самоуправления и тех изменений, которые ожидаемо произойдут в законодательстве, существенно снизится количество избирательных кампаний, проводимых в течение года на территории субъектов Российской Федерации, соответственно дополнительные выборы перестанут быть столь частым явлением.

Доклад *Е. Гаршиной* на тему: «Компаративистский анализ избирательных систем России и Японии» автор посвятила проблеме сходств и различий избирательных систем двух стран. Она рассматривала тему как в историческом ключе, так и на основе современного законодательства.

В докладе *А. Душкина* на тему: «Современные электронные технологии в избирательном процессе» автор обратился к проблематике электронного и дистанционного голосования, а также обозначил возможность применения технологии блокчейн на выборах.

В докладе *М. Заяриной* на тему: «Об изменении правил проведения выборов в Российской Федерации» были названы основные новеллы избирательного законодательства последнего времени и дана их авторская оценка.

Отмечено, что изменяется структура избирательных комиссий: члены комиссии с правом совещательного голоса останутся только на уровне Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и комиссий субъектов Российской Федерации. В окружных, территориальных и участковых избирательных комиссиях члены с правом совещательного голоса упраздняются. Вме-

сто этого увеличится число наблюдателей, которых партия может выставить на участок, – с двух до трех. Изменения в законодательство можно объяснить, на наш взгляд, тем, что члены комиссии с правом совещательного голоса, как правило, выполняли функции исключительно наблюдения.

В части дистанционного голосования в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан в Российской Федерации» введена новая статья – 64.1.

Был сделан обзор изменений в статусе кандидатов. Это, в частности, запрет баллотироваться на выборах в течение пяти лет после погашения судимости лицам с погашенной или снятой судимостью за экстремистские преступления; кроме того, закон дополнен новым институтом утраты статуса кандидата.

Доклад *Е. Кузнецовой* на тему: «Статус и полномочия участников избирательного процесса: новации избирательного законодательства» был посвящен статусу основных участников избирательного процесса, особое внимание автор уделила проблематике избирательных цензов.

В докладе *Е. Рагжабовой* на тему: «Современные аспекты злоупотребления избирательными правами» автор выделила основные признаки и сформулировала наиболее типичные случаи злоупотребления избирательными правами.

В докладе *Е. Титовой* на тему: «Пассивное избирательное право: понятие и тенденции правового регулирования» автором было отмечено, что определение пассивного избирательного права закреплено в России законодательно в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (2002 г.): это «право граждан быть избранными в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления». По мнению автора, для избираемых лиц обосновано законодательное установле-

ние разумных требований к кандидату, чтобы предоставить избирателю выбор из граждан, имеющих определенный опыт и доверие избирателей. В развитие этой мысли были затронуты проблемы в области установления и реализации избирательных цензов для пассивного избирательного права, в том числе были отмечены новеллы, закрепленные в поправках в Конституцию Российской Федерации, внесенных в 2020 г.

В докладе *К. Шишкиной* на тему: «Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации: порядок формирования и полномочия» автор на примере организации и деятельности Избирательной комиссии Воронежской области анализировала основы организации и деятельности региональных избирательных комиссий. Отмечена позитивная практика принятия законов субъектов Российской Федерации об избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации.

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

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2022 г.)

14 апреля 2022 г. состоялось заседание секции конституционного права зарубежных стран студенческой научной конференции юридического факультета, на котором выступили с докладами десять студентов. В докладах прозвучали выводы и суждения по наиболее интересующим студентов вопросам науки и практики конституционного права: выборы Президента Французской Республики в 2022 г., создание новой Конституции Турецкой Республики, проблемы реализации принципов демократии в Соединенных Штатах Америки и др.

*Студенты 1-го курса Айрапетян Асмик и Дудукалов Арсений* (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. И. Тюнина) рассказали о трудовых правах в системе конституционных прав и свобод граждан зарубежных стран. В конституциях зарубежных стран закреплены разнообразные права в социально-экономической сфере, в первую очередь – трудовые. Однако практически ни в одной стране эти права конституционно не закреплены в полном объеме. В некоторых государствах (например, в США) они вообще не относятся к числу основных прав, а потому не включены в Конституцию. Студенты проанализировали правовое регулирование трудовых прав в Финляндии, Испании и Италии. В Конституции Финляндии 1999 г. провозглашен ряд принципов в социально-экономической сфере, в частности, равенство всех граждан в области труда, гендерное равенство, а также право на создание профессиональных движений и вступления в них, право на пособие по безработице, право на пенсионное обеспечение, право на ежегодный отпуск. Важную роль в регулировании трудовых от-

ношений в Испании играет Конституция Королевства Испания 1978 г. В ней закрепляется право трудящихся на свободное объединение в профсоюзы, которое может быть ограничено только в отношении Вооруженных Сил, а также военных или других ведомств, подчиненных военной дисциплине. Конституция Испании определяет особенности в осуществлении этого права в отношении государственных служащих, закрепляет право на забастовку. Конституция Итальянской Республики 1947 г. содержит ряд положений о правах трудящихся: труд признается основой Итальянской Демократической Республики; закрепляется право на труд за всеми гражданами Республики; обеспечивается охрана труда во всех его формах, в том числе и труд итальянских граждан за границей; предусматривается право трудящихся на вознаграждение за труд, способное обеспечить достойное проживание их и членов их семей; устанавливаются нормы времени на работу и отдых; говорится об охране труда женщин и несовершеннолетних. Проведенный студентами сравнительно-правовой анализ законодательства зарубежных стран позволил сделать вывод о сходстве закрепленных в конституционных нормах трудовых прав. В то же время были выявлены и особенности, в частности, право на отпуск за проработанный год, который в Финляндии составляет 25 рабочих дней, в Испании – 22 рабочих дня, а в Италии – 26 рабочих дней.

*Ананьев Тимофей, студент 1-го курса бакалавриата* (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), выступил с докладом на тему: «Создание новой Конституции Турецкой Республики: будут ли реформированы полномочия президента?». Он сообщил, что Президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган в начале

---

© Стародубцева И. А., Тюнина И. И., 2022

2021 г. дал официальный старт общественной дискуссии вокруг текста новой Конституции страны, которую планируется принять к 2023 г. – к 100-летию Республики. На этот же год в Турции намечено проведение президентских и парламентских выборов. Среди озвученных главой государства Турции целей реформирования Конституции выделяются следующие тезисы: повышение эффективности системы индивидуальных обращений в Конституционный суд (адвокаты смогут в электронной форме отправлять заявления граждан); изменение законодательной базы страны с целью совершенствования деятельности политических структур и избирательного законодательства; формирование независимой Комиссии по мониторингу за ситуацией в тюремно-исправительных учреждениях, в которую войдут представители союзов адвокатов и научно-производственной сферы; создание Комиссии по компенсациям за нарушения прав человека, которая будет покрывать ущерб из-за затяжных судебных разбирательств; решения омбудсмена и Управления по правам человека и гендерному равенству Турции будут открыты для общественного доступа с учетом конфиденциальности личных данных; полные тексты решений судов по административным вопросам должны будут оглашаться в течение 30 дней; срок ответа на обращения граждан со стороны государственных структур будет сокращен с 60 до 30 дней. В случае реализации вышеуказанных положений Турция достигнет более высокого уровня развития экономики, может преуспеть в области защиты прав человека и борьбе с коррупцией.

Доклад Арцыбашева Антона, студента 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), был посвящен проблемам реализации принципов демократии в США. Основное внимание докладчик уделил сложностям при реализации принципов гарантирования прав и свобод человека и гражданина, влиянию капитала на проведение выбо-

ров. В современной литературе, посвященной анализу и изучению политических процессов, можно встретить точку зрения о том, что модель государственного устройства, реализованная в настоящее время в Соединенных Штатах Америки, выступает образцом демократического государства, в котором воплощены все основные принципы, идеи и идеалы демократии. Однако, по мнению А. Арцыбашева, демократию в США нельзя назвать идеальной, ведь в 2021 г. США занимает 26-е место по индексу демократии. В реализации принципов политического режима есть проблемы, главной из которых является недостаточное соблюдение основных прав человека. Так, в США существует смертная казнь, наличие которой противоречит ст. 3 Всеобщей декларации прав человека (каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность). Расовая дискриминация – еще одна проблема в реализации прав человека. Накануне выборов президента США в 2020 г. в публикациях СМИ и неправительственных организаций, специализирующихся на проблематике прав человека, эксперты отмечали, что расизм остается одной из нерешенных проблем американского общества, которая продолжает оказывать влияние на политическую жизнь страны. Публичные мероприятия, собрания и шествия во всех демократических странах мира являются одним из основных путей реализации свободы слова и выражения мнений. В каждом штате США действует свое законодательство, но практически везде для проведения митинга требуется заранее подать заявку в муниципалитет и получить специальное разрешение. Еще одной проблемой реализации принципов демократии в США является произвол со стороны органов полиции. Существует множество примеров, когда сотрудники органов необоснованно применяли оружие в отношении преступников, невинных, стариков, сумасшедших, детей с игрушечными автоматами. Говоря о политической сфере жизни, а именно о выборах, стоит отметить влияние

капитала на их проведение и результат. Выборы являются весьма затратным процессом, и ключевое значение имеет источник финансирования. В США одна из самых лояльных в мире систем финансирования выборов, позволяющая богатому классу играть ведущую роль в формировании политической элиты и, как следствие, в проводимой политике в социальной и экономической сферах.

В выступлении *Каданцева Никиты*, студента 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), проведен анализ первого тура выборов Президента Французской Республики 2022 г. Очередные президентские выборы во Франции прошли 10 апреля 2022 г., они стали двенадцатыми в Пятой Французской Республике, на них избран 26-й Президент в истории страны и 9-й Президент Пятой Республики. Н. Каданцев в своем докладе, который был признан лучшим на секции, раскрыл политические платформы всех кандидатов в Президенты Франции: Эмманюэль Макрон – действующий Президент Франции; Натали Арто – национальный представитель троцкистской партии «Рабочая борьба»; Николя Дюпон-Эньян – депутат Национального собрания Франции, лидер национал-консервативной партии «Вставай, Франция»; Янник Жадо – член партии «Европа Экология Зеленые»; Анн Идальго – мэр Парижа (официально выдвинута кандидатом «Социалистической партии», первая женщина на посту мэра Парижа за всю историю города); Жан Лассаль – лидер партии «Будем сопротивляться!»; Марин Ле Пен – глава «Национального объединения» (на выборах 2017 г. она вышла во второй тур, в котором уступила Эмманюэлю Макрону, набрав 33,9 % голосов избирателей); Валери Пекресс – председатель регионального совета Иль-де-Франс, от партии «Республиканцы»; Эрик Земмур – лидер партии «Реконкиста», журналист, писатель и ультраправый консервативный националист; Филипп Путу – политический и профсоюзный деятель; Фа-

бьен Руссель – депутат Национального собрания Франции, лидер «Коммунистической партии»; Жан-Люк Меланшон – глава партии «Непокоренная Франция». 24 апреля 2022 г. прошел второй тур президентских выборов, в который вышли, как и в 2017 г., Э. Макрон и М. Ле Пен, а победил снова Эмманюэль Макрон. Примечательно, что два предшественника Э. Макрона (Николя Саркози и Франсуа Олланд) не переизбирались на второй срок.

*Малахов Георгий*, студент 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), детально исследовал законодательство о люстрации в странах Центральной и Восточной Европы. Люстрация – это законодательные ограничения для политической элиты прежней власти, вводимые после смены политического режима, в виде ограничения активного и пассивного избирательного права, а также права на участие в управлении делами государства. Люстрация представляет собой очень широкий спектр мер, формальных и неформальных, которые преследуют сразу несколько важных целей: нарушить преемственность в работе государственного аппарата; обеспечить защиту национальной и общественной безопасности, раскрыть правду о прошлом. В конце XX в. люстрация приняла «наиболее решительные формы» в посткоммунистических государствах Восточной и Центральной Европы в виде недопущения на государственную службу, аппарат государственного управления, правоохранительные органы, на иные важные посты и в учреждения системы образования лиц, которые были связаны с прежним коммунистическим режимом, в том числе функционеров коммунистических партий, сотрудников и агентов органов госбезопасности. Самые известные случаи люстрации – в Чехии и Польше – проходили по-разному. Первый (и один из самых известных) закон о люстрации был принят в Чехии (тогда еще Чехословакии) в 1991 г. Люстрация касалась государственных служащих, в том числе Президента, офицеров,

руководителей компаний, которые торговали оружием или контролировались государством, а также сотрудников государственных СМИ. В Польше наоборот: бывший секретный сотрудник мог претендовать на карьеру чиновника, но только ценой репутации, самостоятельно и публично рассказав о факте сотрудничества со спецслужбами. В обеих странах люстрационные законы затронули лишь доли процента населения и служили, в первую очередь, не инструментом массовых репрессий, а средством для обсуждения недавнего прошлого и его политического значения. В Германии список лиц, сотрудничавших с коммунистическим режимом в 1948–1989 гг., включал 140 000 имен. Этим людям в течение 5 лет надлежало подвергнуть проверке. Лицам, принимавшим участие в подавлении прав и свобод (кадровым сотрудникам и агентам спецслужб, функционерам Компартии, руководившим госбезопасностью), на 5 лет запрещалось занимать ответственные посты в государственных органах. Г. Малахов сделал вывод, что люстрация является эффективным политическим инструментом, который используется при переходе от авторитарного режима к демократическому. Она необходима для эффективного функционирования новой власти. Если произошла подобная смена власти, значит государственный аппарат продемонстрировал свою некомпетентность и неэффективность как система, и ее необходимо менять. Статистика показывает, что страны, которые провели в 1990-е гг. люстрацию, намного быстрее построили современную политическую систему и оказались гораздо успешнее в экономическом плане, чем их соседи, которые по различным причинам отказались от люстрации.

В выступлении *Меджидовой Асият, студентки 1-го курса бакалавриата* (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), прозвучала проблема отражения религиозных норм в конституционном праве зарубежных стран. В большинстве исследований исламское

право традиционно рассматривается как синоним шариата, в котором религиозное и правовое начала не отделены друг от друга. Однако существует некорректность восприятия термина «шариат», который в настоящее время нередко употребляется с подтекстом, не имеющим никакого отношения к его истинному смыслу. Место шариата в правовом развитии современных исламских государств зависит от многих факторов, но его роль определяется преимущественно законодателем на конституционном уровне. Мусульманские правоведы видят основной признак исламской власти именно в реализации предписаний шариата, а это напрямую зависит от его конституционного статуса в качестве источника законодательства. Конституции или документы конституционного характера подавляющего большинства исламских стран устанавливают, что ислам является государственной религией. Исключением является Конституция Ливана 1926 г., Конституция Сирии 2012 г. также не объявляет ислам государственной религией, но вместо этого предусматривает, что ислам является религией Президента Республики (ст. 3). Временная Конституция Сомали 2012 г. отличается спецификой, поскольку закрепление ислама в качестве государственной религии сопровождается запретом на исповедание в стране иной религии (ст. 2). Конституции ОАЭ 1996 г. (ст. 7) и Ирака 2005 г. (ст. 2) квалифицируют ислам как официальную государственную религию, а шариат – как главный источник законодательства. В Ливии после смены режима М. Каддафи Конституция до сих пор не принята, действует Конституционная декларация 2011 г., в которую неоднократно вносились изменения. Этот акт провозглашает Ливию демократическим независимым государством, религией которого является ислам (ст. 1). Существенными особенностями отличается Королевство Саудовская Аравия, где роль фактической Конституции отводится Основному низаму о власти 1992 г. Такое необычное название акта, стоящего в одном

ряду с конституциями других исламских государств, объясняется особой ролью ислама в политической жизни королевства и его правовой системе. По такой концепции считается, что Саудовское государство осуществляет не законодательную в точном смысле власть, а обладает лишь регламентарными полномочиями в рамках шариата. Данным обстоятельством объясняется выбор термина, использованного в названии упомянутого акта: одним из значений арабского слова «низам» является «регламент». А. Меджидова приходит к выводу, что место шариата в правовом развитии современных исламских государств зависит от многих факторов. Однако в целом роль шариата в современном мире определяется преимущественно законодателем, в первую очередь, на конституционном уровне.

Выступление *Попова Акима, студента 1-го курса бакалавриата* (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), посвящено рассмотрению конституционных обязанностей граждан в зарубежных странах. Он отметил, что конституции зарубежных государств до Второй мировой войны обязанности практически не регулировали. Однако в современных конституциях Японии, Италии, Португалии, Испании, Кубы, Китая в названиях соответствующих разделов указано, что они закрепляют не только права и свободы, но и обязанности. В конституционном праве существует принцип единства прав и обязанностей. Отражением данного принципа является гражданство как устойчивая правовая связь человека с государством. Государство обязано соблюдать и защищать права человека, а человек, в свою очередь, если на него возложены какие-либо обязанности, должен их исполнять, а государство имеет право требовать исполнения данных обязанностей. Конституционные обязанности можно разделить на обязанности человека и обязанности гражданина. Из числа обязанностей, касающихся всех лиц, можно выделить обязанность соблюдения Конституции и законов, уплаты налогов,

бережного отношения к окружающей природной среде и ряд других. Обязанностями граждан являются защита Отечества, в некоторых странах участие в выборах (Греция, Италия), в мусульманских странах – соблюдение норм ислама. Конституционные обязанности, так же как и права, классифицируются по сферам общественной жизни: личные, политические, экономические, социальные, культурные. За нарушение обязанностей во всех странах предусмотрена ответственность от штрафов до лишения свободы.

*Резюкова Анастасия, студентка 1-го курса бакалавриата* (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), охарактеризовала роль Конституционного совета в осуществлении конституционного контроля во Франции. Институт конституционного контроля – один из важнейших компонентов правового государства. В Конституционный совет могут обращаться с запросами Президент Французской Республики, Председатель Правительства, председатели обеих палат парламента, группы депутатов и сенаторов численностью 60 человек. Конституционный Совет рассматривает дело по системе досье: нет состязательного процесса, вызова свидетелей и т. д. По поручению председателя один из членов Совета готовит письменный доклад по делу, который затем рассматривается. Процесс в Конституционном совете письменный и закрытый. А. Резюкова пришла к выводу, что Конституционный Совет занимает важнейшее место в осуществлении конституционного контроля во Франции. Знакомство с полномочиями Конституционного Совета Франции в форме его решений позволяет взглянуть по-новому на привычные представления о компетенции органа конституционного контроля и на само понятие «конституционный контроль». В России конституционный контроль ассоциируется, прежде всего, с проверкой нормативных правовых актов и даже может пониматься именно как «проверка и приведение в соответствие всех нормативных актов

Основному Закону». Конституционный Совет Франции осуществляет, помимо проверки конституционности нормативных правовых актов, проверку реализации закрепленных в Конституции публичных процедур (выборы, референдум). Отстаиваемый всей практикой Конституционного Совета принцип верховенства Конституции вводит твердые ограничения парламентского законотворчества. В этом направлении протекала вся эволюция Конституционного Совета: от органа, вооруженного непростой процедурой ограниченного превентивного производства (с ограниченным количеством субъектов, способных это производство инициировать) и обращающего свои контрольные полномочия, прежде всего, на сдерживание парламента в отведенных ему в 1958 г. пределах, до стража Конституции, способного выступать от ее имени и в ее защиту и перед парламентом, и перед правительством.

*Хуторная Елизавета, студентка 1-го курса бакалавриата* (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), выступила с докладом на тему: «Особенности формы правления и государственно-территориального устройства Швейцарской Конфедерации». Она охарактеризовала признаки парламентарной

республики как формы правления, выделила ее особенности в виде формирования парламентом всего состава правительства – Федерального совета, состоящего из 7 членов (министров), выбираемых парламентом по так называемой «магической формуле». Студентка отметила существование «коллективного» главы государства, интегрального и самобытного избрания Президента на 1 год из членов Федерального совета. Государственно-территориальным устройством Швейцарии является федерация, несмотря на название государства «Швейцарская Конфедерация». Слово «конфедерация» используется исторически. Проведен анализ содержания Конституции Швейцарской Конфедерации в части разграничения предметов ведения между Федерацией и субъектами, выделены виды субъектов Федерации (кантоны и полукантоны), особенности предметов ведения. Особое внимание было уделено освещению особенностей формирования федерализма в историческом плане. Студенткой были сделаны выводы о том, что в Швейцарии существует очень сложная система разделения полномочий между Федерацией и субъектами, которая детально урегулирована в Основном законе государства.

**И. А. Стародубцева,**

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права*

**И. И. Тюнина,**

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права*

# 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 позиций<sup>1</sup>.

*Воронежский государственный университет*

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

*E- mail:*

*Тел.:*

*Voronezh State University*

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

*E- mail:*

*Tel.:*

---

<sup>1</sup> 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](http://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](mailto: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.