

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 4 (28). 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

Казаков Р. А., Бредихин А. Л. Создание
Правительствующего Сената в системе
реформ Петра I..... 5

Стародубцева И. А. Конституционные риски
в механизме предотвращения
юридических коллизий..... 10

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

Пронякина С. Ю. К вопросу о воинской обязанности
бипатридов в Российской Федерации 16

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Бонгарева Е. А. Роль документов стратегического
планирования в условиях развития информационного
общества 21

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Судакова С. В., Исаенко Е. В. Вопросы местного
значения как элемент компетенции местного
самоуправления: особенности теоретико-правового
понимания и перспективы модернизации..... 29

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Тюнина И. И. Исполнительная власть в абсолютных
монархиях..... 34

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Кожемяко И. А. Избирательные цензы: исторические
и современные тенденции 38

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

Сайт кафедры:
www.law.vsu.ru/structure/constlaw

Телефон:
+7 (473) 220-83-78

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

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

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

Дата выхода в свет 20.02.2023.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 5,4. Уч.-изд. л. 6,3.
Тираж 100. Заказ 649

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

Попов В. А. Основы государственной политики в сфере
территориальной организации публичной власти в
субъектах РФ: современность и перспективы43

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Стародубцева И. А., Тюнина И. И. Обзор заседания
научного студенческого кружка кафедры конституционного
и муниципального права «Конституционные чтения» (май
2022 г.)..... 51

Бондарева Е. А. Обзор заседания научного студенческого
кружка кафедры конституционного и муниципального
права «Муниципальное право» (октябрь 2022 г.).....54

Сазонникова Е. В. Обзор заседания научного студенческого
кружка кафедры конституционного и муниципального
права «Конституционные чтения» (октябрь 2022 г.)59

Требования к материалам, направляемым
в редакционную коллегию журнала
для опубликования63

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 4 (28). 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

Kazakov R. A., Bredikhin A. L. Creation of the ruling Senate in the system of reforms of Peter I 5

Starodubtseva I. A. Constitutional risks in the prevention mechanism legal conflicts 10

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Pronyakina S. Yu. On the question of military duty of divisionals in the Russian Federation 16

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bondareva E. A. The role of strategic planning documents in the context of the development of the information society 21

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Sudakova S. V., Isaenko E. V. Issues of local importance as a competence element of local self-government: features of theoretical and legal understanding and prospects of modernization 29

CONSTITUTIONAL LAW OF FOREIGN COUNTRIES

Tunina I. I. Executive power in absolute monarchies 34

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Kozhemyako I. A. Electoral requirements: historical and modern trends 38

Popov V. A. Fundamentals of state policy in the sphere of territorial organization of public power in the subjects of the Russian Federation: modernity and prospects 43

Editorial address:

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

The website of the Department:

www.law.vsu.ru/structure/constlaw

Phone:

+7 (473) 220-83-78

**The electronic version of the
magazine:**

www.law.vsu.ru/const state

E-mail:

e-a-bondareva@ya.ru

THE SCIENTIFIC LIFE

Starodubtseva I. A., Tunina I. I. Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law «Constitutional Readings» (May 2022) 51

Bondareva E. A. Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law «Municipal Law» (October 2022)54

Sazonnikova E. V. Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law «Constitutional Readings» (October 2022)59

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing.....63

УДК 341.1

Р. А. Казаков, А. Л. Бредихин

Санкт-Петербургский университет МВД России

СОЗДАНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩЕГО СЕНАТА В СИСТЕМЕ РЕФОРМ ПЕТРА I

В статье авторы анализируют перспективы создания и правовой статус Правительствующего сената как центрального органа власти и управления времен Петра I, его функции. Автор приходит к выводу о том, что несистемность государственных преобразований при создании новых учреждений приводила к нарушению существовавшего управленческого порядка. Это в конечном итоге стало одной из причин глубокого административного кризиса, выходить из которого пришлось уже ближайшим преемникам Петра I.

Ключевые слова: Петр I, Боярская дума, Коллегии, Правительствующий сенат, Сенат, функции Правительствующего сената.

CREATION OF THE RULING SENATE IN THE SYSTEM OF REFORMS OF PETER I

In the article, the authors analyze the prospects for the creation and legal status of the Governing Senate as the central authority and administration of the time of Peter I, its functions. The author comes to the conclusion that the non-systematic nature of state reforms during the creation of new institutions led to a violation of the existing managerial order. This ultimately became one of the reasons for the deep administrative crisis, which the closest successors of Peter I had to get out of.

Key words: Peter I, Boyar Duma, Colleges, Governing Senate, Senate, functions of the Governing Senate.

Поступила в редакцию 29 апреля 2022 г.

В 1682 г. главой Российского государства стал Петр I. В силу того что он занял престол в довольно юном возрасте, активные преобразования в государственном аппарате начались позднее, но внесли коррективы в систему организации власти. В первую очередь Боярская дума в XVIII в. постепенно утрачивала

свои полномочия, и ее ликвидация была обусловлена требованиями времени.

Петр I часто отлучался из страны по различным причинам: участие в военных действиях, решение вопросов внешней политики и т. д. Закономерно встал вопрос касательно того, кто бы руководил государством в период его отсутствия. Изначально это были отдельные приближенные к царю лица, но 22 февраля 1711 г. для управления учреждался Правительствующий сенат.

© Казаков Р. А., Бредихин А. Л., 2022

Проводя параллели между такими преобразованиями в период правления Петра I, как образование Сената и новых отраслевых учреждений, пришедших на смену приказам, можно выделить общую черту – коллегиальность управления. Так, в Указе от 4 апреля 1714 г. отмечено, что для решения секретного дела в Сенате необходимо присутствие нескольких персон, «а именно не меньше трех»¹.

Коллегиальное разрешение вопросов позволяло исключить произвол со стороны отдельного чиновника. Указ от 22 февраля 1711 г. содержал поименный список девяти сенаторов. Они, как и военнослужащие, были обязаны приносить присягу на верность государю и государству, текст которой был специально разработан. Ежедневно один из сенаторов должен был присутствовать в учреждении для подписания указов.

В соответствии с Указом от 12 января 1722 г. перечень должностных лиц Сената был расширен за счет введения должностей:

- Генерал-прокурора;
- Обер-прокурора;
- Рекетмейстера;
- Экзекутора;
- Герольдмейстера.

Особо следует отметить должности генерал- и обер-прокуроров, так как в коллегии учреждались прокуратуры.

Указанный выше нормативный правовой акт обозначил случаи присутствия на заседании только отдельных лиц, возглавлявших Военную коллегию, Коллегию иностранных дел, Берг-коллегию.

Вместе с тем, согласно Указу от 16 мая 1722 г., в состав Сената были введены президенты коллегий. Изначально за порядком делопроизводства и заседаний наблюдал генерал-ревизор. В отличие от последнего, у генерал-прокурора был больший объем полномочий. В частности, он мог наложить вето на решение Сената и следил за исполнением его указов, передавал Сенату волю главы государства и последнему сообщал о делах в подведомственном учреждении.

Указ от 22 февраля 1711 г. не закреплял характер деятельности исследуемого органа власти: временный или постоянный, что является предметом споров до настоящего времени. С. С. Верисокин в качестве основной причины учреждения Сената отмечал необходимость осуществления управления во время отсутствия главы государства². Иного мнения придерживается Д. В. Соколов. Он указывает, что Сенат являлся постоянно действующим органом и создавал условия для эффективного управления государством в условиях реформирования государственного управления, проводимого Петром I³.

Примечательно, что компетенция нового учреждения в вышеприведенном нормативном правовом акте указывалась довольно кратко – «во время отсутствия главы государства в стране управление осуществляется Правительствующим сенатом»⁴.

Помимо указания на полномочия, документ вводил должности фискалов. Указ от 5 марта 1711 г. «О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем сенате и о должности обер-фискала» устанавливал положение, согласно которому указы должны быть подписаны всеми членами Сената, и определял функции фискалов. Они заключались в тайном надзоре в целях выявления неправого суда, нарушений при сборе в казну и других фактов. Устанавливая такие факты, обер-фискал вправе был требовать представления виновного лица на заседании Сената в целях его уличения. В случае подтверждения противоправного поведения половина штрафа поступала в казну, вторая – самому фискалу. Обер-фискалу подчинялись провинциальные фискалы, «которые еще под собою несколько нижних имеют»⁵.

В связи с недостаточной четкой правовой регламентацией деятельности и полномочий обер-фискала у лиц, замещавших эту должность, возникали вопросы, требовавшие разъяснения.

Для разрешения вопросов по управлению губерниями был издан Указ от 16 марта

1711 г. «О должности Коммисаров, определенных от Губерний при Сенате, и о присылке тех из них, которые не явились», он определил компетенцию должностного лица. Коммисар находится всегда безотлучно в Канцелярии Правительствующего сената для принятия Его Великого Государя указов и для вопроса о нужных тех Губерний делах. Также он доставлял лично или через нарочную почту губернатору грамоты от главы государства. Ответы на них коммисар подавал в Канцелярию Сената. Последняя была разделена на столы в соответствии с Указом от 27 марта 1711 г.: стол секретный, приказной стол, губернские по вытья столами, разрядный стол. При Канцелярии приписывалось быть сторожам из драгун или солдат в целях осуществления скорых и нужных посылок. 29 мая 1713 г. компетенция секретного стола была расширена за счет передачи в его ведение дел иноземческих и Строгоновых, за исключением городских товаров. Ей же 29 ноября 1713 г. были переданы дела Поместного приказа.

Приказы как отраслевые учреждения управления подвергались постепенному реформированию. Компетенция отдельных переходила к Сенату или другим ведомствам.

Сфера деятельности Сената была обширна, помимо вышеобозначенного, она включала следующее.

1. Правосудие. Так, Сенат указывал вешать воров и разбойников в местах, где были пойманы, кроме того, розыск и преследование воров, разбойников и их сообщников должны производиться беспрепятственно по всем губерниям. Государством поощрялось доношение на фальшивомонетчиков и устанавливалось наказание для их укрывателей.

2. Устройство государственных доходов. 23 апреля 1711 г. сенатским указом была учреждена Купеческая палата для покупки в казну золота, серебра и меди и обмена старых денег на деланные монеты. Уже 2 мая 1711 г. она была переведена на Денежный серебряный двор, и ей было отпущено 100 000 рублей

на покупку серебра. Доходная часть бюджета формировалась за счет сбора различных налогов и пошлин. Сведения о них доставлялись в Сенат, о чем свидетельствует Указ от 1 июня 1711 г. «О доставлении в Сенат ежесечасных ведомостей о питейной продаже и таможенной пошлине».

3. Разрешение торговых дел. Так, Указ от 27 июля 1711 г. вводил обязанность доставления в Правительствующий сенат ведомостей, содержащих сведения о количестве приходящих к городу Архангельску кораблей и привозимых на них товаров. Вопрос регулирования продажи отдельных товаров относился к ведению исследуемого учреждения. 13 мая 1712 г. в Москве произошел пожар. В целях избегания спекулирования ценами Сенат запретил продажу леса в городе «по случаю пожарного разорения выше цен, бывших до этого чрезвычайного обстоятельства».

4. Решение вопросов рекрутского набора.

5. Борьба с распространением инфекционных заболеваний. Так, в городах Киевской губернии учреждались заставы в целях предосторожности от моровой язвы, продолжающейся в Чернигове, в городе Нежин и в Константинополе. Указ от 16 марта 1711 г. определил, что в таких заставах могут находиться отставные дворяне, «которым за старостью и увечьем по наряду на службе быть невозможно».

6. Установление ответственности за совершение противоправного деяния. Данное полномочие напрямую связано с установлением определенных ограничений. Так, Указ от 20 ноября 1712 г. за нарушение запрета рубить толстый сосновый лес в уездах Новгородском, Старорусском, Луцком и Торопецком предписывал «виновным чинить жестокое наказание и ссылатъ на каторгу в вечную работу; а у помещиков, которые то учинят, поместья и вотчины и животы брать на Государя»⁶.

Для определения места и роли Правительствующего сената в государственном

аппарате целесообразно проанализировать Указ от 2 марта 1711 г. «О власти и ответственности Сената». В тексте источника отмечается необходимость исполнения указов Сената как указов главы государства, в противном случае лицо может быть привлечено к ответственности, вплоть до смертной казни. Следовательно, на время отсутствия монарха в стране Правительствующий сенат являлся высшим органом власти.

Несмотря на проводимое равенство между указами Сената и монарха, указанное учреждение не ограничивало его и было ему подотчетно. Вместе с тем Сенат занимал более высокое положение в государственной структуре, нежели губернаторы. Об этом свидетельствуют Указы от 15 февраля 1712 г. «О взыскании с губернаторов штрафа, если они, по трем Сенатским указам, данных им предписаний не исполнят» и от 29 февраля 1712 г. «О запрещении губернаторам налагать подати без ведома Правительствующего Сената».

Также регулярно генерал-губернаторы и губернаторы направляли в Сенат отчеты о своей деятельности. В Указе от 28 февраля 1713 г. особо указывалось на недопустимость подписания таких документов дьяками или комиссарами.

Как свидетельствует анализ первых лет существования Правительствующего сената, это учреждение изначально не имело четко очерченной компетенции. Фактически она была всеобъемлющей, но не посягала на полномочия главы государства. Что касается структуры Сената, то она формировалась на протяжении всего правления Петра I, что подтверждают акты организационного характера, которые издавались по мере необходимости в период с 1711 по 1725 г.

Правительствующий сенат, в отличие от своего предшественника, является совершенно новым органом. Царь и Боярская дума совместно участвовали в управлении государством, что нашло отражение в первых фразах нормативных правовых актов – «царь указал, бояре приговорили»⁷. Место в Думе переда-

валось по наследству, и повлиять на ее состав было затруднительно. Членов Сената назначал сам Петр I. У монарха с Сенатом изначально были выстроены иные отношения, он был призван реализовывать волю главы государства и управлять страной в период его отсутствия, о чем регулярно перед ним отчитывался. Следовательно, не только прекращение созывов Земских соборов, но и учреждение Правительствующего сената указывает на переход от сословно-представительной монархии к абсолютизму.

В период функционирования Сената в царствование Петра I можно выделить два этапа: с 1711 по 1721 г. и с 1721 по 1725 г. Рубежом выступает именно 1721 г., когда полномочия Сената ограничивались.

Так, Император в Указе от 19 ноября 1721 г. предписал: без его подписи Сенат не может издавать «определения генеральные». Таким образом, изначально учрежденный для управления страной и постепенно формируемая его структура позволяли руководить органами государственной власти в отсутствие главы государства, проводить реформы государственного аппарата и укреплять абсолютную власть монарха.

Подводя итог, следует отметить, что деятельность Сената в первые годы его существования в значительной мере была направлена на организацию контроля за деятельностью местных администраций, координацию их работы, в первую очередь, в сфере обеспечения доходности государственного бюджета и реализации комплексной ресурсной мобилизации. В структуре канцелярии Сената – органа, осуществлявшего текущую управленческую работу, – не существовало единого Губернского стола. Дела местного управления вели в 7 губернских столах; к этим же делам были причастны и 2 стола общегосударственного ведения – Секретный и Разрядный. Соответственно, на вопросах местного управления сосредоточивалась большая (в количественном и квалификационном отношении) часть канцелярского аппарата.

Таким образом, до начала коллежской реформы Сенат выполнял, кроме прочего, функции упраздненных центральных учреждений и лишь с появлением коллегий смог занять место исключительно высшего законосовещательного и судебного органа. Структурные подразделения канцелярии комплектовались по принципу управленческой специализации: подьячие назначались на вакансии в те столы, профиль которых наиболее соответствовал их прежним навыкам. Основу канцелярского штата действительно составили служащие бывшего Разряда. Но заметный процент приказных представили местные учреждения: канцелярия Санкт-Петербургской губернии и Ратуша. Примеча-

тельно, что это были не старые приказы, как бы «обреченные» на ликвидацию или реорганизацию, а органы, созданные уже в ходе реформ. В такой ситуации можно усмотреть тревожный признак последующей практики петровского управления: рост числа новых учреждений значительно опережал кадровые возможности, что приводило к изъятию канцелярских служащих из действующих административных структур. Устраняя кадровые «прорехи» новых учреждений, власть ставила на грань краха созданные ранее. Это в конечном итоге стало одной из причин глубокого административного кризиса, выходить из которого пришлось уже ближайшим преемникам Петра I.

¹ Цит. по: Пименов А. Н. Реформы государственного управления в царствование Петра Великого // Проблемы современной науки. 2015. № 18. С. 95.

² См.: Верисокин С. С. Организационно-правовые основы функционирования правительствующего Сената (1711–1725 гг.) // *Advances in Law Studies*. 2021. Т. 9, № 3. С. 22.

³ См.: Соколов Д. В. О значении правительствующего Сената в Российской империи как судебного органа // *Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2018. № 2 (42). С. 319.

⁴ Цит. по: Аралов У. Э. Развитие главных органов государственного управления в России в период реформ Петра I // *Правовая система России : история, современность, тенденции развития : сб. материалов VIII заочн. Всерос. науч.-практ. конф. Благовещенск, 2021. С. 23.*

⁵ Там же. С. 24.

⁶ Там же. С. 25.

⁷ Цит. по: Варва А. О. Государственные реформы Петра I и современное управление в России // *Научные записки молодых исследователей*. 2021. Т. 9, № 2. С. 79

Санкт-Петербургский университет МВД России

Казаков Р. А., курсант

E-mail: rodionkazakov0601@gmail.com

Тел.: 8-999-534-90-05

Бредихин А. Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права

E-mail: axel_b@mail.ru

Тел.: 8-904-635-75-55

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Kazakov R. A., Cadet

E-mail: rodionkazakov0601@gmail.com

Тел.: 8-999-534-90-05

Bredikhin A. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the History of State and Law Department

E-mail: axel_b@mail.ru

Тел.: 8-904-635-75-55

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННЫЕ РИСКИ В МЕХАНИЗМЕ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ КОЛЛИЗИЙ

Статья посвящена исследованию конституционных рисков и возможности их учитывать при предотвращении юридических коллизий. В ней анализируются мнения ученых относительно разновидностей конституционных рисков. В работе сформулированы базовый и дополнительные показатели уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений, которые рекомендуется учитывать при проведении экспертизы проектов нормативных правовых актов с целью обеспечения их соответствия Конституции Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, конституционные риски, юридические коллизии, предотвращение юридических коллизий, конституционно-правовые отношения.

CONSTITUTIONAL RISKS IN THE PREVENTION MECHANISM LEGAL CONFLICTS

The article is devoted to the study of constitutional risks and the possibility of taking them into account when preventing legal conflicts. It analyzes the opinions of scientists regarding the varieties of constitutional risks. The work formulates basic and additional indicators of the level of conflict in the regulation of constitutional and legal relations, which are recommended to be taken into account when conducting an examination of draft regulatory legal acts in order to ensure their compliance with the Constitution of the Russian Federation.

Key words: constitution, constitutional risks, legal conflicts, prevention of legal conflicts, constitutional-legal relations.

Поступила в редакцию 26 августа 2022 г.

Конституционные риски как объект исследования неоднократно попадали в поле зрения ученых. Большое внимание изучению рисков в праве уделял Ю. А. Тихомиров, понимая под риском модель неблагоприятного сценария реализации права, воплощение которой угрожает снижением качества правовых результатов и правового регулирования¹. Ю. А. Тихомиров и С. М. Шахрай при исследовании рисков в правовой сфере отмечают,

что неопределенность в праве относится к построению и деятельности правовой системы, в которой имеются коллизии и противоречия между уровнями и формами правового регулирования. Вопрос заключается в том, каким будет выбор правовых регуляторов при построении модели регулирования будущих ситуаций, окажутся ли они способными удержать регулируемую сферу в «заданных» параметрах². Под риском указанные авторы понимают вероятное наступление события и совершения действий, влекущих негативные последствия для реализации право-

© Стародубцева И. А., 2022

вого решения и могущих причинить ущерб регулируемой им сфере³. Ю. А. Тихомиров и С. М. Шахрай отмечают, что для юридической науки и практикующих юристов пока привлекательными были цивилистические аспекты риска, а сейчас пришло время их комплексного изучения, разработки общих и отраслевых механизмов их предотвращения, выявления и устранения. Они выделяют конституционный риск как один из типичных рисков и отмечают, что риски в сфере конституционных отношений почти не выделяют в научной и учебной литературе по конституционному праву. Общественная практика в нашей стране и за рубежом свидетельствует о том, что конституционный риск порождается определенными причинами. Имеются в виду, прежде всего, политические факторы, которые влияют или могут влиять на устойчивость конституционно-правовых регуляторов. Это острое противоборство различных политических сил и партий, недовольство населения действиями политической элиты, обострение межнациональных отношений, возможность государственного переворота и смены политического курса. Есть и социально-экономические причины рисков, когда невысокий уровень жизни людей и слабое развитие экономики и социальной сферы порождают острое противоречие между действующими конституционными институтами и реальностью. Конституционные риски представляют опасность для устойчивого развития страны и ее политического и экономического строя⁴.

Ученые-конституционалисты выделяют и исследуют некоторые конституционные риски как разновидность рисков в правовой сфере. В. В. Киреев в 2013 г. отмечал, что в современной науке конституционного права России целевых и комплексных исследований рисков не производится. Вместе с тем актуальность, а также практическая применимость научных изысканий в этом направлении представляются весьма высокими. Он определяет конституционные риски как кон-

кретно-исторические характеристики принятия, содержания, реализации, в том числе интерпретации, норм конституционного права, выражающие соотношение между обусловленными этими факторами правовыми и в итоге экономическими, политическими, духовно-культурными и другими социальными приобретениями и потерями⁵. В. В. Киреев подходит к данному вопросу глобально и считает, что разработка целостной теории конституционных рисков, ее оформление в виде учения об этом феномене – конституционно-правовой рискологии – позволили бы не только сформировать соответствующий понятийный аппарат, но и выявить, описать, классифицировать конституционные риски, сформировать подходы к их научному прогнозированию, оценке, определить возможности и средства их минимизации. Безусловно, реализация выдвинутой В. В. Киреевым идеи могла бы позитивно сказаться на конституционно-правовом регулировании общественных отношений. Однако он отмечает трудности в ее реализации, связанные с наличием у субъектов регулируемых нормами конституционного права общественных отношений двойственной природы. С одной стороны, на участников конституционно-правовых отношений возлагается риск неблагоприятных последствий принятия, определения содержания, реализации, в том числе интерпретации, Конституции РФ. В равной степени они выступают и приобретателями благ, которые являются результатом этих видов деятельности. С другой стороны, участники конституционно-правовых отношений сами могут выступать субъектами принятия рискованных решений, как генерировать конституционные риски, так и минимизировать их неблагоприятные последствия. Указанная двойственность определяет необходимость исследования конституционно-правовых механизмов обеспечения осознанной оценки и участия в принятии рискованных решений теми субъектами, которые являются как приобретателями благ, так и носителями потерь⁶.

По мнению А. В. Безрукова, «своевременное выявление и устранение (минимизация) конституционных рисков являются одними из эффективных средств обеспечения правопорядка»⁷. Он полагает, что «в целях минимизации конституционных рисков и угроз для современного правопорядка оптимальными формами развития и конкретизации положений Конституции РФ должны оставаться качественная и своевременная разработка и принятие российским парламентом соответствующих законоположений и компетентная интерпретация Конституционным Судом России отдельных положений Конституции РФ»⁸. Т. С. Масловская считает ключевыми разновидностями рисков в конституционном праве риски в правотворческой деятельности (различные изъяны и дефекты законотворчества) и риски в правоприменительной практике; особое место занимает анализ рисков в законотворческой деятельности в силу их общественного характера, что связано с общими проблемами правового регулирования⁹. И. Н. Барциц выделяет риски использования конституционных обычаев в практике государственного управления, что тоже можно отнести к конституционным рискам, систематизирует способы отмирания конституционных обычаев и конституционных традиций¹⁰. Вышеуказанные разновидности конституционных рисков показывают их разнообразие и интерес ученых к данному правовому явлению.

В настоящей статье исследуется возможность учитывать конституционные риски вероятного возникновения коллизий между Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами без учета определенных условий. Чтобы минимизировать отрицательное влияние коллизий на правовую систему, надо не только воздействовать на них путем разрешения, но и эффективно предотвращать появление противоречий, не допуская возникновения негативных последствий.

В. В. Лапаева при разработке методологии исследования эффективности действия

законодательства при проведении правового мониторинга предлагает в качестве общего методологического принципа исследований выявление и учет показателей конфликтности общественных отношений, которые описывают меру удовлетворения интересов участников регулируемых общественных отношений. Чтобы применять в качестве показателя эффективности нормы права степени конфликтности отношений, регулируемых данной нормой, необходимо обладать знаниями об оптимальном уровне конфликтности в конкретной ситуации для каждой отдельной сферы. Это может быть некая оптимальная степень конфликтности, когда правовое регулирование гарантирует необходимую и достаточную меру свободы для реализации интересов субъектов правоотношений¹¹. Она считает, что эффективность действия законодательного акта существует тогда, когда есть соответствие уровня конфликтности регулируемых отношений оптимальному уровню в определенной сфере жизни. Было бы полезно дальнейшую разработку проблематики эффективности законодательства осуществлять в тесном взаимодействии с таким новым направлением, как юридическая конфликтология, которое в настоящее время формируется на стыке социологии, политологии, социальной конфликтологии и социологии права.

Для повышения эффективности предотвращения юридических коллизий актуальным является использование предложенного В. В. Лапаевой методологического принципа исследований – выявление и учет «степени соответствия уровня конфликтности регулируемых отношений оптимальному уровню в определенной сфере»¹². Для этого необходимо:

1) знать оптимальный уровень конфликтности для конкретной сферы общественных отношений с учетом конкретной ситуации (политической, экономической, социальной и др.);

2) обеспечить необходимую и достаточную меру свободы в осуществлении интере-

сов субъектов правоотношений при регулировании предлагаемой конкретной правовой нормой.

Сформулированные В. В. Лапаевой идеи, на наш взгляд, можно применить к конституционно-правовому регулированию общественных отношений, чтобы минимизировать количество коллизий.

В случае невыполнения вышеуказанных условий на этапе разработки законопроекта при его реализации неизбежно возникнут коллизии в правовой системе и коллизионные отношения, а их соблюдение позволит предотвратить появление коллизий. Однако вызывает сложность практическое выполнение, прежде всего, первого условия – определения оптимального уровня конфликтности для конкретной сферы общественных отношений. Конфликтность как столкновение противоположно направленных целей, средств их достижения, позиций, интересов может иметь место при регулировании общественных отношений. Она выражается в противоположно направленных целях правового регулирования и средствах их достижения, превышении меры удовлетворения интересов одних участников отношений в ущерб другим. С точки зрения конституционного права наиболее высокий уровень конфликтности при регулировании общественных отношений возникнет в случае, если проекты нормативных актов будут противоречить Конституции Российской Федерации. Если не предотвратить юридические коллизии на стадии рассмотрения законопроекта, то впоследствии закон может причинить ущерб правам и свободам человека и гражданина и стать предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, судья которого Н. С. Бондарь (с 1 ноября 2020 г. судья в отставке) замечает, что «в институтах отраслевого законодательства (уголовного, гражданского и т. д.) проявляются в коллизионно-конфликтной форме интересы субъектов права, напрямую затрагивающие конституционные ценности равенства, справед-

ливости, соразмерности ограничений прав и свобод и др.»¹³. Поэтому наиболее важным показателем при определении степени соответствия уровня конфликтности регулируемых конституционно-правовой нормой отношений оптимальному уровню конфликтности в конкретной конституционно-правовой сфере является соотношение проекта нормативного акта и Конституции Российской Федерации.

В качестве базового показателя уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений предлагается считать соответствие проекта нормативного акта Конституции Российской Федерации. Следовательно, если проект нормативного правового акта, регулирующий конституционно-правовые отношения, соответствует Конституции, то степень конфликтности регулируемых отношений является достаточно невысокой. Но даже при соблюдении указанного базового показателя с учетом конкретной политической, экономической, социальной, нравственной ситуации степень конфликтности может повышаться, если в регулируемой сфере общественных отношений в последние годы уже возникали юридические коллизии и коллизионные отношения (решения о несоответствии Конституции Российской Федерации законов и иных актов, разрешение споров между органами власти, массовые протесты граждан против определенных явлений общественной жизни, падение уровня жизни граждан в связи с экономическими кризисами и др.). Поэтому в качестве дополнительных показателей уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений предлагается использовать вышеуказанные факторы.

Ю. А. Тихомиров и С. М. Шахрай считают, что предотвращение конституционных рисков на стадии подготовки конституционных решений – задача не только политических элит и разработчиков, но и социальных сил общества. Конституционный риск опасен тем, что его деструктивный потенциал обла-

дает системным характером¹⁴. Соглашаясь с такой оценкой рисков вышеуказанными авторами, хочется отметить, что предотвращение конституционных рисков будет способствовать и предотвращению юридических коллизий. Поэтому выявленные причины возникновения конституционных рисков необходимо учитывать при регулировании общественных отношений в конституционной сфере и предотвращении конституционно-правовых коллизий.

На основе сформулированного В. В. Лапаевой общего методологического принципа исследований (выявление и учет степени соответствия уровня конфликтности оптимальному уровню), с учетом выделенных Ю. А. Тихомировым и С. М. Шахраем причин возникновения конституционных рисков как влияющих на возникновение коллизионных отношений *предлагается выделить следующие показатели уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений для определения степени соответствия уровня конфликтности регулируемых конституционно-правовой нормой отношений оптимальному уровню конфликтности в конкретной конституционно-правовой сфере:*

1) *базовый показатель* уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений – соответствие проекта нормативного акта Конституции Российской Федерации;

2) *дополнительные показатели* уровня конфликтности, имеющие место в регулируемой сфере за последние годы (1–3 года):

а) наличие вступивших в силу решений судов о признании неконституционными или незаконными нормативных правовых актов;

б) наличие вступивших в силу решений судов о разрешении споров в компетенции между органами публичной власти;

в) проведение публичных мероприятий с целью протеста против проведения определенной государственной политики;

г) экономический кризис, существенно влияющий на ухудшение уровня жизни граждан;

д) возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

е) межнациональные конфликты;

ж) отрицательная оценка гражданами (на основе социологических опросов) государственной политики в регулируемой сфере.

Оптимальным уровнем конфликтности в конкретной конституционно-правовой сфере предлагается считать наличие базового показателя уровня конфликтности при регулировании конституционно-правовых отношений (соответствие проекта нормативного акта Конституции) при отсутствии дополнительных показателей уровня конфликтности. В случае наличия хотя бы одного из дополнительных показателей уровня конфликтности для обеспечения оптимального уровня конфликтности предлагается баланс правомерных интересов субъектов правоотношений урегулировать таким образом, чтобы:

– обеспечить дополнительные гарантии прав субъектов, пострадавших от негативных факторов, являющихся дополнительными показателями уровня конфликтности;

– обеспечить необходимую меру свободы для субъектов правоотношений, деятельность которых приведет к экономическому развитию государства;

– минимизировать или устранить возможность возникновения негативных факторов, являющихся дополнительными показателями уровня конфликтности, и причин их возникновения.

Использование указанных показателей при проведении экспертизы нормативных правовых актов, регулирующих конституционно-правовые отношения, позволит предотвратить возникновение многих коллизий, что позитивно скажется на функционировании правовой системы.

- ¹ См.: Тихомиров Ю. А. Право. Прогнозы и риски. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 175–177.
- ² См.: Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право. М. : Научное издание, 2012. С. 11.
- ³ См.: Там же. С. 14.
- ⁴ См.: Там же. С. 18–20.
- ⁵ См.: Киреев В. В. Конституционные риски : проблемы правовой теории и политической практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 24–27.
- ⁶ См.: Там же. С. 24–27.
- ⁷ Безруков А. В. Выявление, минимизация и устранение конституционных рисков как средство обеспечения правопорядка // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 18–22.
- ⁸ Там же.
- ⁹ См.: Масловская Т. С. Риски в конституционном праве // Журнал рос. права. 2016. № 12. С. 17–25.
- ¹⁰ См.: Барциц Н. И. Конституционные обычаи : риски и способы управления ими // Журнал рос. права. 2020. № 2. С. 29–44.
- ¹¹ См.: Лапаева В. В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 5–11.
- ¹² Там же.
- ¹³ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2015. С. 328.
- ¹⁴ См.: Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Указ. соч. С. 18–20.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципально-
го права

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

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

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

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

УДК 342.71

С. Ю. Пронякина

Воронежский государственный университет

К ВОПРОСУ О ВОИНСКОЙ ОБЯЗАННОСТИ БИПАТРИДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируется исполнение конституционной обязанности по защите Отечества гражданами РФ, имеющими гражданство иностранного государства. Автор исследует законодательство РФ в области воинской обязанности и военной службы, а также судебную практику по вышеуказанному вопросу. Автором предлагается уточнение правовых норм ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», регулирующих вопрос освобождения бипатридов от прохождения военной службы в Российской Федерации; предлагается изменение законодательства РФ в части порядка призыва бипатридов по мобилизации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: гражданство, двойное гражданство, воинская обязанность, военная служба, бипатриды, защита Отечества, конституционная обязанность.

ON THE QUESTION OF MILITARY DUTY OF DIVISIONALS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article analyzes the fulfillment of the constitutional obligation to protect the Fatherland by citizens of the Russian Federation who have the citizenship of a foreign state. The author explores the legislation of the Russian Federation in the field of military duty and military service, as well as judicial practice on the above issue. The author proposes a clarification of the legal norms of the Federal Law "On military duty and military service", which regulate the issue of exempting dual nationals from military service in the Russian Federation; it is proposed to change the legislation of the Russian Federation in terms of the procedure for calling dual nationals for mobilization.

Key words: citizenship, dual citizenship, military duty, military service, dual nationality, defense of the Fatherland, constitutional duty.

Поступила в редакцию 22 октября 2022 г.

Конституция Российской Федерации в ст. 59 провозглашает, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации¹.

Конституционная обязанность по защите Отечества возлагается на всех российских граждан, при этом способы и формы ее реализации дифференцированы для различных социальных групп в зависимости от пола,

© Пронякина С. Ю., 2022

возраста, социального положения и иных факторов².

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусматривает следующие виды воинской обязанности в Российской Федерации: воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе³.

В 2003 г. право на добровольное поступление на военную службу в Российской Федерации получили иностранные граждане. В случае приобретения российского гражданства иностранными гражданами, проходящими военную службу по контракту, автоматический отказ от гражданства своего государства не предусмотрен⁴. Актуальным представляется исследование вопросов, связанных с исполнением воинской обязанности в Российской Федерации гражданами РФ, имеющими гражданство иностранного государства, включая исполнение данной обязанности в условиях мобилизации.

Согласно ст. 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ гражданин РФ, имеющий иное гражданство, рассматривается только как российский гражданин⁵. Таким образом, граждане Российской Федерации, имеющие двойное гражданство, исполняют воинскую обязанность наравне с другими гражданами РФ.

Согласно ст. 2 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ прохождение военной службы по призыву осуществляется гражданами РФ, в том числе бипатридами; прохождение военной службы по контракту для бипатридов допускается только на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях. Наличие граж-

данства иностранного государства у военнослужащего, проходящего военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ и воинских формированиях на воинской должности в звании до старшины или главного корабельного старшины, является основанием для досрочного увольнения⁶.

Ключевым вопросом для лиц с несколькими гражданствами является вопрос освобождения от повторного призыва на военную службу, если бипатрид уже прошел службу в другом государстве.

Важно отметить, что ранее подп. «г» п. 1 ст. 23 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ содержал положения, согласно которым прохождение военной службы в другом государстве являлось основанием для освобождения от призыва на военную службу в Российской Федерации. Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 111-ФЗ «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» правовая норма была существенно изменена: «от призыва на военную службу освобождаются граждане, прошедшие военную службу в другом государстве в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации»⁷.

Таким образом, до 1 августа 2013 г. (дата вступления изменений закона в силу) законодатель не ставил обязательным условием освобождения от призыва на военную службу граждан, прошедших такую службу в другом государстве, наличие международного договора Российской Федерации. Лица, прошедшие военную службу в другом государстве до 1 августа 2013 г., имели право на освобождение от призыва на военную службу.

В настоящее время действующими международными договорами являются Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г.⁸, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия об

урегулировании вопросов двойного гражданства от 4 августа 2021 г.⁹ Данные правовые акты содержат нормы, регулирующие вопросы военной службы, согласно которым лица, состоящие в гражданстве обеих сторон, подлежат призыву в той стране, на территории которой они проживают на момент призыва. Однако практика заключения подобных международных договоров не является распространенной, как в России, так и в других странах.

Анализ судебной практики об оспаривании бипатридами решений призывных комиссий о призыве на повторную военную службу в РФ после изменения норм ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (например, решение Омского областного суда от 26 августа 2015 г. по делу № 33-4988/2015¹⁰) позволяет сделать вывод, что если право заявителя на освобождение от военной службы по призыву возникло у лица до вступления в силу изменений закона, то решения о повторном призыве на военную службу в РФ признаются незаконными как ухудшающие положение гражданина РФ. Придание обратной силы закону, означающее отмену для лиц ранее приобретенного законного права, недопустимо согласно позиции Конституционного Суда РФ, сформулированной в Постановлении от 17 июня 2013 г. № 13-П¹¹.

В 2017 г. предметом рассмотрения в Верховном Суде РФ стало дело Гурьева Ю. А., оспаривавшего решение призывной комиссии Краснодарского городского округа отдела военного комиссариата Кемеровской области от 22 апреля 2016 г. о призыве на военную службу. В 2011 г. на момент призыва Гурьева Ю. А. как гражданина Израиля на военную службу в армию Израиля положения федерального закона РФ «О воинской обязанности и военной службе» предусматривали, что граждане, прошедшие военную службу в другом государстве, имеют право на освобождение от обязательной военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации. На момент окончания службы

Гурьева Ю. А. законодательное регулирование поменялось¹². Верховный Суд РФ обозначил правовую позицию, согласно которой действие новой редакции подп. «г» п. 1 ст. 23 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» распространяется на граждан, которые на момент вступления в силу изменений закона еще не получили право на освобождение от призыва (поступили на военную службу, но не завершили службу). Таким образом, бипатриды, которые поступили на военную службу в другом государстве до введения в действие новой редакции ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», подлежат освобождению от призыва на военную службу в Российской Федерации.

И. В. Холиков, О. А. Лапина справедливо полагают, что норма Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» об освобождении от повторного призыва на военную службу не может распространяться на гражданина иностранного государства, прошедшего военную службу на его территории и впоследствии получившего гражданство Российской Федерации¹³.

Кроме того, на наш взгляд, необходимо уточнение вышеуказанной правовой нормы федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в отношении бипатридов. Если гражданин имел два и более гражданств, включая российское гражданство, на момент прохождения службы в иностранном государстве, он может быть освобожден от прохождения военной службы в Российской Федерации. Если иностранный гражданин приобрел российское гражданство только после прохождения военной службы, став бипатридом, то он обязан проходить военную службу в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 51.2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» определяет, что запас состоит из мобилизационного людского резерва и мобилизационного людского ресурса.

Под мобилизационным людским резервом понимаются граждане, пребывающие в запасе и заключившие в установленном порядке контракт о пребывании в мобилизационном людском резерве¹⁴. Под мобилизационным людским ресурсом понимаются граждане, пребывающие в запасе и не входящие в состав резерва. В соответствии со ст. 57.4 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» контракт о пребывании в резерве не может быть заключен с гражданином, имеющим гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства.

Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» закреплено, что «призыву на военную службу по мобилизации подлежат граждане, пребывающие в запасе, не имеющие права на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации» (ст. 17)¹⁵.

Таким образом, бипатрид может быть призван при мобилизации в РФ только в составе мобилизационного людского ресурса как гражданин РФ, пребывающий в запасе.

С 21 сентября 2022 г. в Российской Федерации согласно указу Президента РФ от 21 сентября 2022 г. № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации» проводится призыв граждан РФ на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации¹⁶.

В феврале 2022 г. указом Президента Украины от 24 февраля 2022 г. № 65/2022 «Об общей мобилизации» общая мобилизация была объявлена на Украине¹⁷.

Таким образом, после введения в России частичной мобилизации сложилась ситуация, когда лицо, имеющее одновременно гражданство России и Украины, может быть призвано на военную службу по мобилизации сразу в двух государствах, противостоящих друг другу в военном конфликте.

В связи с вышеизложенным, на наш взгляд, необходимо внесение изменений в Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» и иные нормативно-правовые акты в части порядка мобилизации граждан РФ, имеющих гражданство иностранного государства. Решение о мобилизации такого гражданина РФ (в том числе на добровольной основе) должно приниматься только после оформления отказа от гражданства иностранного государства. Необходимо также предусмотреть, что следует понимать под надлежащей формой отказа от гражданства иностранного государства, например, удостоверение такого отказа нотариусами или военными комиссариатами. Кроме того, считаем необходимым внести в законодательство РФ положения, предусматривающие обязательные предварительные проверочные мероприятия органами безопасности РФ в отношении бипатрида (прежде всего, проверку его деятельности в России) до принятия решения о его мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации.

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

² См.: *Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В.* Военно-административное право (военная администрация) : учебник. М. : За права военнослужащих, 2008. Вып. 90. 496 с.

³ См.: О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в ред. от 24.09.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

⁴ См.: *Щукин А. В.* Изменение законодательства о военной службе иностранных граждан и лиц с двойным гражданством (к вступлению в силу Федерального закона «О внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу прохождения военной службы иностранными гражданами и лицами, имеющими двойное гражданство» от 4 декабря 2007 г. № 328-ФЗ // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 2.

⁵ См.: О гражданстве РФ : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 24.09.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

⁶ См.: О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

⁷ О внесении изменения в статью 23 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» : федер. закон от 7 июня 2013 г. № 111-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23. Ст. 2869.

⁸ Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 51. Ст. 5683.

⁹ О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия об урегулировании вопросов двойного гражданства : распоряжение Президента РФ от 4 августа 2021 г. № 205-рп // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 32. Ст. 6001.

¹⁰ Апелляционное определение Омского областного суда от 26 августа 2015 г. по делу № 33-4988/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 360-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации» в связи с запросами Арбитражного суда Сахалинской области и Арбитражного суда Приморского края» : постановление Конституц. Суда РФ от 17 июня 2013 г. № 13-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 1 июня 2017 г. № 81-КГ17-4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Холиков И. В., Лапина О. А. Правовые основы исполнения воинской обязанности гражданами Российской Федерации, в том числе имеющими двойное гражданство, прошедшими военную службу в иностранном государстве // Право в Вооруженных Силах. 2020. № 5.

¹⁴ См.: Об утверждении Положения о порядке пребывания граждан Российской Федерации в мобилизационном людском резерве : постановление Правительства РФ от 3 сентября 2015 г. № 933 (в ред. от 23.10.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 37. Ст. 5147.

¹⁵ О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации : федер. закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1014.

¹⁶ См.: Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 сентября 2022 г. № 647. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹⁷ См.: Об общей мобилизации : указ Президента Украины от 24 февраля 2022 г. № 65/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/65/2022>

Воронежский государственный университет

Пронякина С. Ю., аспирант

E-mail: svpronyakina@ya.ru

Tel.: 8-908-148-61-00

Voronezh State University

Pronyakina S. Yu., Post-graduate Student

E-mail: svpronyakina@ya.ru

Tel.: 8-908-148-61-00

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342.1; 342.7; 342.9

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

РОЛЬ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

В статье исследуются некоторые аспекты государственной политики в сфере обеспечения информационной безопасности как составной части национальной безопасности России, анализируются содержание стратегии развития информационного общества и доктрины информационной безопасности России; аргументируется влияние стратегических документов на государственное управление в области защиты интересов личности и общества.

Ключевые слова: информационное общество, доктрина информационной безопасности, национальная безопасность, риски.

THE ROLE OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF THE INFORMATION SOCIETY

The article examines some aspects of state policy in the field of ensuring information security as an integral part of the national security of Russia, analyzes the content of the strategy for the development of the information society and the doctrine of information security in Russia; the influence of strategic documents on public administration in the field of protecting the interests of the individual and society is argued.

Key words: information society, information security doctrine, national security, risks.

Поступила в редакцию 15 ноября 2022 г.

Информационное общество представляет собой общественный уклад, построенный на телекоммуникациях, т. е. постиндустриальное общество. Независимо от того, рассматривается в теории информационное общество как общество нового типа либо нет, практически оно подразумевает: формирование единого информационного пространства в стране к части глобального; экономическую интеграцию; внедрение электронных

технологий в экономику, ее качественную перестройку; создание рынка информации – товаров, услуг, ресурса знаний, повышение качества образования, научно-технического развития; создание новых информационных правовых институтов и др.

Переход к информационному обществу в современной России накладывает отпечаток на процесс трансформации институтов непосредственной и представительной демократии. Влияние сети Интернет, возможности современных информационных технологий изменяют и представляют под другим углом

© Бондарева Е. А., 2022

множество политических, экономических, социальных и иных процессов, происходящих в государствах в разных точках земного шара. Формирование институтов так называемой «электронной демократии» не только предполагает повышение степени участия граждан и их объединений в жизни общества и государства, но и предопределяет трансформацию их взаимодействия, прежде всего с органами публичной власти. Например, благодаря развитию сети Интернет возникла принципиально новая, по сути, система общественной экспертизы, качества и достоверности информации, в том числе касающаяся работы органов публичной власти различных уровней, формируется тенденция по «самоорганизации» представителей различных слоев населения, направленная на взаимопомощь, поддержку в решении важных проблем, обмен информацией, проведение различных публичных мероприятий, акций.

Принцип открытости доступа к этому виду информации имеет особую важность для развития демократических основ государства, являясь одним из гарантов реализации гражданами своей власти в государстве. Этот принцип также соответствует концепции «электронного государства»: в современном информационном обществе для развития гражданского общества и улучшения качества работы публичных органов государство должно использовать информационные и коммуникационные технологии в публичной политике.

Доступ к актуальной информации важен не только для граждан, их объединений, но меньший интерес к открытости принятия решений проявляют различные участники публично-правовых и частно-правовых отношений. Например, субъекты предпринимательской деятельности, которым исключительно важно своевременно получить информацию по широкому кругу вопросов: от проведения конкурсов по государственным и муниципальным заказам до информации о порядке и условиях получения лицензии, разрешения,

способах защиты своих интересов и т. п. Открытость государства также стала неотъемлемым условием принятия решений о внедрении инвестиций. Для инвесторов оценка политики, программ, правовых норм государства важна при окончательном принятии решений. Требование прозрачности государственных органов стало условием инвестиций в современной торговой политике.

В настоящее время доступ бизнеса к интересующим их данным не может быть реализован в полной мере в силу ряда причин, и в некоторых случаях является лишь формальным. Сложившаяся ситуация связана в том числе с недостаточно развитой инфраструктурой, обеспечивающей возможность для доступа, разрывом в уровне развития между центром и регионами, а также необходимостью дополнительных затрат для получения информации, т. е. формальная урегулированность данной области пока еще опережает реализацию положений нормативных правовых актов.

Указанные выше изменения и проблемы становления новых институтов отображаются в нормативных правовых актах действующего законодательства, государственных программах, доктринах, концепциях и стратегиях развития на долгосрочный период.

Правовая доктрина, являясь разновидностью доктрин, оказывает в настоящее время все большее влияние на законотворческую, правоприменительную деятельность в государстве, а также «определяет стратегию и тактику законодательного развития соответствующей сферы, ее положения в дальнейшем развиваются в текущем законодательстве»¹, а в последние годы в российской политико-правовой практике доктрина приобрела устойчивый характер самостоятельного вида правового документа². К их числу, в частности, относятся доктрина развития российской науки; морская доктрина РФ; доктрина продовольственной безопасности РФ; военная доктрина РФ; доктрина энергетической безопасности; доктрина информацион-

ной безопасности РФ, утвержденные указами Президента России³.

В юридической науке существуют полярные подходы к оценке правовых доктрин:

– практически от их неприятия, характеризующие данные документы как засоряющие правовое пространство неясными произведениями⁴ (с данным подходом, к сожалению, в какой-то степени приходится соглашаться, так как основные положения доктрин носят декларативный, абстрактный характер и не имеют адекватных и реальных механизмов их реализации);

– до достаточно благосклонного отношения, отмечающего, что доктрина как политико-правовой документ является важной составной частью законодательной системы Российской Федерации, определяя в настоящее время не только основы государственной политики, но и стратегию, тактику правового регулирования общественных отношений в сферах национальной безопасности и военного строительства, науки, образования, климата, экологии, морского дела, продовольственной и информационной безопасности; исходя из их содержания в дальнейшем строится вся правотворческая, в том числе законотворческая, правоинтерпретационная и правоприменительная практика в соответствующей сфере правового регулирования⁵.

Но при всех недостатках, присущих различным доктринам, концепциям, стратегиям, особенно с учетом реального положения дел как внутри страны, так и на международной арене, их роль нельзя недооценивать. В качестве политико-правового документа они выступают в роли основ государственной политики в различных сферах, а также базы для правового регулирования соответствующих общественных отношений, прежде всего в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203⁶, подчеркивает-

ся важность электронных СМИ, информационных систем, социальных сетей, которые в современном обществе стали частью повседневной жизни (п. 7, 11). Среди приоритетов, которые декларируются в Стратегии, важно отметить формирование информационного пространства с учетом потребностей в получении качественных и достоверных сведений (п. 24); создание и применение российских информационных и коммуникационных технологий, обеспечение их конкурентоспособности на международном уровне (п. 35, 36).

В России поставлена цель построить общество знаний – общество, где главное значение для развития гражданина, экономики и государства играет достоверная информация – ее хранение, распространение, производство, а также учет стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. Указанная стратегия не просто декларирует усилия по построению информационного общества в России, но ставит в приоритет национальные интересы страны в виде преодоления информационных угроз (п. 20, 25, 26).

Безопасность не сводится лишь к защите, которая осуществляется, когда права человека уже фактически нарушены. Главным направлением государственной политики России в XXI в. является обеспечение национальной безопасности страны, ее населения, укрепление государственного суверенитета. Чем сильнее проявляется глобализация в виде трансграничной передачи информации, тем важнее становится решение данных вопросов. Информационная безопасность в этом случае является ее важнейшим элементом постольку, поскольку мы – в праве, политике, экономике, социальной сфере, культуре, международных отношениях – живем в информационном обществе в совокупности с актуальными угрозами, которые оно преподносит.

Доктриной информационной безопасности⁷ Российской Федерации обобщена система официальных взглядов на обеспечение

национальной безопасности России в информационной сфере – определены стратегические цели и направления по защите и охране национальных интересов страны, а также поименованы информационные угрозы.

Отмечается, что внедрение информационных технологий обязательно должно увязываться с информационной безопасностью. Одной из главных опасностей для суверенитета страны названо информационно-техническое воздействие иностранных государств на информационную инфраструктуру в военных целях (п. 11). Активизируется деятельность иностранных организаций по осуществлению разведки, информационно-психологическому воздействию для дестабилизации внутренней политики государств в различных частях мира, в которую вовлекаются организации, группы людей, террористические и экстремистские организации (п. 12).

В отношении российских СМИ и журналов налицо дискриминирующие действия со стороны иностранных государств и компаний. Так, компания Google заблокировала канал YouTube Russia Today весной 2022 г., как и многие другие каналы российских СМИ и общественных деятелей, представителей научного сообщества. По сути это выливается в цензуру и фактический запрет на выражение российскими организациями за рубежом своего мнения и ограничение свободного распространения ими информации. Кроме того, граждане России, находящиеся за ее пределами, оказываются лишены доступа к информации, распространяемой страной их гражданства. То же касается и соотечественников за рубежом. Примером противоправного воздействия на граждан со стороны корпораций могут послужить действия компании Meta⁸, фактически разрешившей призывы к насилию в отношении людей по признаку национальности (гражданства).

Усиливается политическое воздействие на население разных стран, направленное на подрыв их конституционного строя, дестабилизацию общественных отношений, взра-

щивание международных противоречий, поощрение этнических и национальных конфликтов. Кроме того, информационные технологии используются террористическими и экстремистскими организациями для воздействия на общественное сознание. Растут масштабы предпринимаемых компьютерных атак на объекты критической информационной инфраструктуры, отдельных граждан и организаций.

Система обеспечения информационной безопасности является частью системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, которая заключается в сочетании законодательной, правоприменительной, правоохранительной, контрольной, судебной и других форм деятельности органов публичной власти во взаимодействии с гражданами, организациями, местным самоуправлением.

Одним из принципов Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы названо обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере.

В научных публикациях и СМИ используется термин «информационная война» психологического, политического воздействия на отдельно взятое общество или страну. Психологические войны и ментальные войны охватывают большой пласт времени, затрагивающий несколько поколений. Можно говорить о том, что информация стала инструментом ведения войны в большей степени, чем когда бы то ни было в истории. Информационный и психоэмоциональный элементы – составляющие ментальной войны, подразумевающие захват и переформатирование информационного поля и манипулирование эмоциями людей, которые не могут осознать происходящее. Понимание сущности такого вида воздействия на массовое сознание с использованием информации – инструмент в руках публичной власти по определению направлений политики по

защите суверенитета страны. Впервые о ведении такого типа войны против России заявил А. П. Ильницкий – советник Министра обороны Российской Федерации⁹. По мнению Ю. Г. Федотовой, «воздействие на массовое сознание граждан осуществляется таким образом, что не просто преподносится недостоверная информация, а используются механизмы влияния на принятие решений личностью, формулирование и восприятие ею оценочных суждений»¹⁰.

Стратегия национальной безопасности России в своей новой редакции¹¹ учитывает факт того, что против Российской Федерации уже ведется подобное воздействие. Для противодействия названы такие задачи, как укрепление гражданского единства, гражданской идентичности, межнационального и межконфессионального согласия многонационального народа России; сохранение исторической памяти, противодействие фальсификации истории; укрепление института семьи, развитие образования и патриотического воспитания и другие задачи. Особый акцент делается на информационную политику: защита населения от «идейно-ценностной экспансии» и внешнего деструктивного информационного воздействия.

Президент Российской Федерации В. В. Путин поставил цель рассмотреть вопрос о создании государственной системы защиты информации. Дополнительные шаги по ее реализации должен сформулировать Совет Безопасности России. Указ Президента Российской Федерации от 1 мая 2022 г. № 250 «О дополнительных мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации» задал параметры работы в данной сфере¹².

Заседание Совета Безопасности Российской Федерации от 20 мая 2022 г. было посвящено информационной безопасности государства¹³. Обращалось внимание на предпринимаемые попытки выведения из строя объектов критической инфраструктуры России, а также средств массовой информации,

социальных сетей, финансовых учреждений, официальных сайтов органов публичной власти. Зафиксированы попытки внедрения в корпоративные сети российских организаций. Для достижения результата злоумышленниками используются все более сложные виды программного обеспечения, операционные системы. Одним из инструментов давления являются информационные продукты.

Заседание Совета Безопасности от 2 декабря 2022 г., которое глава государства провел в режиме видеоконференции с постоянными членами Совета Безопасности, также было посвящено указанной тематике – в качестве основного вопроса рассматривалась подготовка кадров для обеспечения информационной безопасности России¹⁴. Полагаем, что конкретные действия со стороны государства в данном направлении будут приняты достаточно оперативно.

Одной из обсуждаемых мер является создание в России системы так называемого «суверенного Интернета». В общественном сознании и научных публикациях распространено мнение, согласно которому высокая степень правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием Интернета, которая свойственна российскому правопорядку, нарушает конституционное право граждан на информацию и свободу СМИ.

Суверенизация Рунета произошла в несколько этапов. В 2014 г. был принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях»¹⁵, который ввел реестр нарушителей персональных данных, формируемый и обеспечиваемый Роскомнадзором. Закон обязал зарубежные организации, которые осуществляют обработку и хранение персональных данных граждан России, обрабатывать базы данных только на территории России. Под действие данной нормы попали

такие компании, как Google, Twitter¹⁶, PayPal, Uber, Booking.com и др.

В 2016 г. были внесены изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹⁷ и Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»¹⁸ (так называемый «пакет Яровой»). Данные поправки в законодательство обязали операторов связи в течение полугода хранить содержание звонков и переписку пользователей для доступа правоохранительных органов. В литературе отмечалось, что это противоречит ст. 23 и 24 Конституции Российской Федерации, устанавливающим право на неприкосновенность частной жизни, тайну телефонных переговоров и переписки¹⁹. Однако аналогичная практика имеется, например, в странах Европейского Союза, которые позиционируют себя как правовые, причем данные решения принимались на уровне Европарламента.

Что касается непосредственно автономного Интернета в России, то по смыслу положений Федерального закон от 1 мая 2019 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²⁰, изменения призваны защитить Рунет от возможного отключения России от глобального Интернета. Таким образом, это необходимая мера для обеспечения информационной безопасности граждан и критической инфраструктуры страны.

В 2022 г. на первое место по актуальности вышел вопрос о соотношении принципов демократии с элементарной безопасностью граждан и государства. Реально сложилась ситуация, когда реализация конституцион-

ного права граждан на информацию может угрожать самим основам конституционного строя России. В условиях кризиса как никогда очевидно, что такое право не может быть абсолютно. В связи с этим на России как суверенном, демократическом и правовом государстве лежит колоссальная ответственность перед гражданами в применении мер по защите их интересов, при которых за ними сохранится максимально возможный объем свободы слова и возможности получать и распространять информацию. В научной литературе в подтверждение этого также отмечается, что осуществление каких бы то ни было конституционных прав граждан будет невозможно, если государство не будет обладать всей полнотой суверенитета. Кроме того, проявление государственного суверенитета в информационной сфере можно называть «цифровым» или «информационным» суверенитетом, потеря которого означает фактическое поражение в информационной войне²¹.

В 2022 г. Верховный Суд Российской Федерации по административному исковому заявлению Генерального прокурора России запретил деятельность на территории РФ трех украинских организаций, деятельность которых представляла угрозу безопасности общества и государства и была признана экстремистской²².

Более того, в сегодняшних условиях на институт электронной демократии следует посмотреть по-новому – те информационные угрозы, которые прежде считались гипотетическими, стали реальностью. С одной стороны, очевидно, что развитие информационных технологий получило ускорение, с другой – предстоит не просто развить новые информационные институты, но и обеспечить их защиту и в итоге – безопасность. Для этого недостаточно мер правового регулирования, нужны в самом ближайшем времени совершенно новые технологические решения и системы, а в случае России – информационные технологии отечественного образца.

Нельзя ставить знак равенства между сильным государством и авторитарным политическим режимом, сила государства зависит скорее от его эффективности, оперативности и легитимности во всех сферах его деятельности²³. В то же время формально демократическое государство вполне может являться слабым, не обладать государственным суверенитетом.

Только суверенное государство может обеспечить в полной мере экономическое, социальное, правовое благосостояние его населения, а также гарантировать успешное развитие общественных институтов в быстро меняющемся мире. В условиях глобализации понимание сильного государства размылось: многие страны сегодня вообще не обладают экономическим или политическим, культурным или научным суверенитетом – его во многом заменили наднациональные международные организации, которые сами подчиняются политической повестке. Сегодня оче-

видно, насколько жизненно необходим национальный суверенитет не только для права выбирать политический курс и вектор развития государства, но и для выживания экономики.

Современная глобализация – это объективный процесс, который нельзя остановить, отменить или игнорировать, но имеется возможность оказывать на него определенное влияние. Сильным будет только то государство, которое, являясь активным глобальным игроком, имеет возможность не только самостоятельно принимать политические и экономические решения, оказывать влияние на мировые тенденции развития, но способно выдержать внешнее давление и внутренние противоречия, сохранить свою культуру и национальную самобытность, создать условия для свободного и всестороннего развития личности, защитить права и свободы своих граждан.

¹ Магаев Е. О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2012. С. 14.

² См.: Там же. С. 4.

³ См.: Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Бошко С. В. Доктрина как форма и источник права // Журнал рос. права. 2003. № 12. С. 77.

⁵ См.: Магаев Е. О. Указ. соч. С. 181.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2901.

⁷ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Организация признана экстремистской организацией и запрещена в России.

⁹ См.: Ильницкий А. Выбор России : развилки, угрозы, возможности и решение // Евразия. Эксперт. 2021. № 2. С. 7–13.

¹⁰ Федотова Ю. Г. Электронная демократия как средство обеспечения информационной безопасности государства // Информационное право. 2016. № 3. С. 19.

¹¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² О дополнительных мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 мая 2022 г. № 250. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3240>

¹⁴ См. подробнее: URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/69976>

¹⁵ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Социальная сеть, запрещенная в России.

¹⁷ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Там же.

¹⁹ См.: *Исакова В. С.* «Суверенный Рунет» и «Великий китайский файрвол» : сравнительно-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 2. С. 57–60.

²⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ См.: *Абдрахманов Д. В.* Конституционно-правовые основы информационного общества в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2022. С. 83.

²² См.: URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=76576678>

²³ См.: *Белевская Ю. Ю. и др.* Сильное государство : индексная оценка // Вестник Пятигор. гос. лингв. ун-та. 2016. № 4. С. 135–144.

Воронежский государственный университет

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

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

Тел.: 8 (473) 220 83-78

Voronezh State University

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

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

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

УДК 342.25

С. В. Судакова, Е. В. Исаенко

Воронежский государственный университет

**ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ КОМПЕТЕНЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО ПОНИМАНИЯ
И ПЕРСПЕКТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ**

Статья посвящена теоретико-правовому анализу компетенции местного самоуправления и составляющих ее элементов, а также оценке идейных основ предполагаемой муниципальной реформы применительно к этой сфере.

Ключевые слова: местное самоуправление, вопросы местного значения, компетенция, полномочия.

**ISSUES OF LOCAL IMPORTANCE AS A COMPETENCE ELEMENT
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: FEATURES OF THEORETICAL
AND LEGAL UNDERSTANDING AND PROSPECTS OF MODERNIZATION**

The article is devoted to a theoretical and legal analysis of the competence of local self-government and its constituent elements, as well as an assessment of the ideological foundations of the proposed municipal reform in relation to this sphere.

Ключевые слова: local self-government, issues of local importance, competence, powers.

Поступила в редакцию 28 ноября 2022 г.

Конституция Российской Федерации подчеркивает значимость местного самоуправления, признавая его формой народовластия и основой современного конституционного строя. Факт наличия в Основном законе страны отдельной главы, специально посвященной местному самоуправлению, обуславливает его особую ценность для государства и общества. Статьи 130, 132 очерчивают контур компетенции местного самоуправления, выделяя в ней узловые звенья. Консти-

туционный текст оперирует термином «вопросы местного значения», но дефинитивных норм не содержит и системно не перечисляет комплекс таких вопросов.

Легальная дефиниция категории «вопросы местного значения» закреплена в ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ и подразумевает «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом самостоятельно осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления»¹.

© Судакова С. В., Исаенко Е. В., 2022

Оценивая данное определение, И. В. Гранкин приходит к выводу, что «круг вопросов местного значения ограничен вопросами обеспечения жизнедеятельности населения. При этом жизнеобеспеченность выступает первоочередным критерием внесения нового вопроса в перечень вопросов местного значения»².

А. А. Гамалей считает, что «вопросы местного значения – это круг дел (объектов), решение которых обеспечивает локальную (для данной территории) жизнедеятельность муниципального образования и удовлетворение потребностей его жителей. На органы местного самоуправления возложено решение задач, значимых и для государства, и для общества. В связи с этим необходимо не только декларировать их ответственность, но и выработать действенные механизмы ее реализации»³.

Для муниципально-правовой науки остается актуальной дискуссия относительно вопросов местного значения в структуре муниципальной компетенции, их оптимальном соотношении с предметами ведения и полномочиями по их решению. 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. Например, С. С. Непомнящих считает, что вопросы местного значения являются областью самостоятельных действий населения муниципального образования, поэтому должны решаться при его непосредственном участии⁴.

Ряд авторов относят вопросы местного значения скорее к категории предметов ведения, при этом обращая внимание на отсутствие упоминания о последних в Федеральном законе № 131-ФЗ⁵. Базовый в сфере местного самоуправления закон индивидуализированно подходит к конструированию системы вопросов местного значения, учитывая территориальные, социально-экономи-

ческие, инфраструктурные и иные возможности и потребности различных типов муниципальных образований. Перечень данных вопросов является закрытым и может быть откорректирован только путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Данный законодательный подход носит объективный характер и вполне заслуживает одобрения.

Теперь посмотрим на правовое регулирование вопросов местного значения с другого ракурса, оценивая обоснованность научной позиции о соотношении данных вопросов и полномочий в структуре компетенции местного самоуправления. Здесь считаем важной и обоснованной точку зрения Т. М. Бялкиной. По ее мнению, «законодатель часто смешивает (и содержательно, и терминологически) формулировки вопросов местного значения и полномочий. Имеется немало примеров того, как одни и те же действия в Федеральном законе № 131-ФЗ названы вопросами местного значения, а в отраслевых законах они же именуется полномочиями»⁶. Такая неопределенность создает значительные правоприменительные сложности и подчеркивает глубокое несовершенство законодательной техники.

В данном контексте стоит обратить внимание на следующие теоретико-правовые проблемы определения вопросов местного значения и полномочий по их решению.

Верна и значима точка зрения Ю. В. Благова о том, что «термин “полномочия” относится к конкретным субъектам правоотношений, и в первую очередь к органам публичной власти и их должностным лицам, поскольку является составной частью и неотъемлемым атрибутом понятия “орган”. При этом понятие “полномочия” применительно к органам публичной власти следует рассматривать как единое целое, т. е. в неразрывной связи прав и обязанностей, поскольку в данном случае права одновременно являются и обязанностями, необходимыми для осуществления установленных задач и функций»⁷.

На протяжении многих лет в специальной литературе подчеркивается необходимость более четкого законодательного раскрытия содержания таких терминов, как «полномочия органов местного самоуправления», «предметы ведения местного самоуправления» и «вопросы местного значения». 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. Пока эти формулировки, используемые в законодательстве, носят абстрактный характер и не позволяют в полной мере оценить предметы ведения муниципального уровня власти. Данная законодательная неточность отрицательно сказывается на правоприменении⁸.

Направление дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации определено изменениями, 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»⁹.

Часть 3 ст. 132 Конституции РФ теперь упоминает о единой системе публичной власти, в которую входят органы местного самоуправления и органы государственной власти, осуществляющие взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. В обновленном тексте отечественной Конституции также уточнены отдельные положения об организации местного самоуправления (например, п. «е» ст. 83, ч. 1-2 ст. 132 Конституции РФ и т. п.).

В отличие от ранее действовавших положений ст. 132 Конституции РФ данная статья включает новые положения, предусматривающие: обеспечение органами местного самоуправления в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи; возмож-

ность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями федеральным законом, а также законом субъекта РФ при условии передачи необходимых материальных и финансовых средств, подконтрольности государству реализации переданных полномочий введение органами местного самоуправления местных налогов и сборов (вместо их установления).

В настоящее время в условиях действующего законодательства РФ уровни государственной власти и местного самоуправления достаточно автономны и независимы друг от друга с определенным кругом нормативно закрепленных полномочий и задач в сферах государственного и муниципального управления. Действующее законодательство предполагает, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных городских округах, на внутригородских территориях городов федерального значения, а также на территориях внутригородских районов в составе городских округов с внутригородским делением.

В настоящее время подготовлен и принят в первом чтении проект нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти Российской Федерации»¹⁰, который в будущем может заменить Федеральный закон № 131-ФЗ. Новым законопроектом определяются единые принципы образования, формирования, деятельности органов местного самоуправления, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами власти. Предусматривается уточнение компетенции органов местного самоуправления с учетом природы данного института, закрепляются полномочия органов власти муниципального уровня.

Законопроектом предполагается одноуровневая организация системы местного самоуправления – в городских округах, муни-

ципальных округах и внутригородских территориях городов федерального значения. Эффективность такой модели организации местного самоуправления является дискуссионной. У этого варианта преобразований есть как сторонники, так и оппоненты.

Столь масштабная реформа, конечно, затронет и компетенционные основы местного самоуправления.

В части предметов ведения экспертное сообщество обращает внимание на то, что из законопроекта исчезло само содержание конституционного понятия «вопросы местного значения», а следовательно, и понятие «полномочий по решению вопросов местного значения». Глава 4 законопроекта носит название «Функциональные основы организации местного самоуправления». Статья 32 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 аппарата¹¹. 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», а 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)¹².

Логика идеологов реформы в данном случае не совсем ясна, считаем, что данные законодательные инициативы требуют бо-

лее детальной оценки и рассмотрения 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 многолетнего опыта муниципального строительства.

Кроме того, уже в течение многих лет ученые-муниципалисты подчеркивают, что «противоречивое понимание категориальных элементов компетенции, полномочий, предметов ведения, вопросов местного значения приводит к нарушению муниципальных прав. На данное обстоятельство обратил внимание и Конституционный Суд РФ, который указал на необходимость обеспечения ясности, четкости, непротиворечивости используемой законодателем юридической терминологии (абз. 3 п. 2.2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П как гаранта прав местного самоуправления)¹³.

Подводя итог вышесказанному, считаем, что к основным существенным недостаткам современного этапа функционирования местного самоуправления и инициатив его реформирования в сфере компетенции относятся:

- 1) отсутствие четкой концепции развития местного самоуправления Российской Федерации, отвечающей требованиям современности;
- 2) бессистемность законодательного закрепления вопросов местного значения;
- 3) излишняя детализация некоторых вопросов местного значения, которая делает нормативные предписания слишком громоздкими и усложняет их восприятие;
- 4) неточность терминологии, которая приводит к смешению понятий в нормативных правовых актах.

Между тем инициаторы новой муниципальной реформы пока не обратили должного внимания на эти очевидные проблемы действующего законодательства и муниципальной практики, не проявили достаточного стремления к их устранению.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Гранкин И. В. Муниципальное право Российской Федерации. Курс лекций : учеб. пособие. М. : Проспект, 2017. С. 154.

³ Тамалей А. А. Предметы ведения органов местного самоуправления : история и современность // Право и управление. 2022. № 1. С. 67.

⁴ См. подробнее: Непомнящих С. С. Вопросы местного значения как элемент компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 22–24. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/61200-voprosy-mestnogo-znacheniya-ehlement-kompetencii-mestnogo-samoupravleniya>

⁵ См. подробнее: Актуальные проблемы муниципального права : учебник для магистрантов / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. М. : Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 90.

⁶ Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления в сфере поправок к Конституции Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2020. № 4. С. 28.

⁷ Благов Ю. В. Местное самоуправление в Российской Федерации в условиях муниципально-правовой реформы : монография. М. : Проспект, 2017. С. 89–90.

⁸ См. подробнее: Судакова С. В. Принцип самостоятельности местного самоуправления : особенности современного правоприменения и реализации : монография. Воронеж, 2015. С. 146–162.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

¹¹ См.: Резолюция федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации». 24.01.2022. URL: [http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Rezolyuciya_FES_24_01_2022_ITOG_red_10_02\(2\).docx](http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Rezolyuciya_FES_24_01_2022_ITOG_red_10_02(2).docx)

¹² См.: Там же.

¹³ По делу о проверке конституционности пункта 18 части 1 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Нерюнгринский район» : постановление Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 13-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

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

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Исаенко Е. В., студент

Isaenko E. V., Student

E-mail: isaenko.kata311@gmail.com

E-mail: isaenko.kata311@gmail.com

УДК 342.36; 342.518

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В АБСОЛЮТНЫХ МОНАРХИЯХ

В статье проведено сравнительно-правовое исследование основ организации и функционирования органов исполнительной власти в современных абсолютных монархиях, определено место и роль исполнительной власти в механизме рассматриваемых государств.

Ключевые слова: абсолютная монархия, внешняя и внутренняя политика, исполнительная власть, король, министр, монарх, полномочия, правительство, Совет министров, султан.

EXECUTIVE POWER IN ABSOLUTE MONARCHIES

The article conducts a comparative legal study of the foundations of the organization and functioning of the executive authorities in modern absolute monarchies, determines the place and role of the executive authority in the mechanism of the states under consideration.

Ключевые слова: absolute monarchy, foreign and domestic policy, executive power, king, minister, monarch, powers, government, Council of Ministers, sultan.

Поступила в редакцию 3 августа 2022 г.

Исполнительная власть является независимой и самостоятельной ветвью власти в государстве наряду с законодательной и судебной. Ее основные функции: охрана свобод и прав граждан; организация деятельности государственных ведомств по реализации внешней и внутренней политики, а также выработка направлений такой политики; исполнение действующего законодательства; оказание государственных услуг; принятие нормативно-правовых актов; осуществление надзорной и контрольной функции; нормативное правовое регулирование в установленных сферах деятельности; контроль и координация органов и ведомств, находящихся в подчинении¹.

В разных правопорядках исполнительная власть определяется как ключевой меха-

низм государственного управления процессами, происходящими в обществе².

В прошлые века преобладающими были именно абсолютные монархии. Сегодня они существуют лишь в отдельных Ближневосточных странах, таких как Катар, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия.

В иностранных конституциях четко регламентированы задачи и функции органов исполнительной власти, установлена ответственность и порядок деятельности рядовых членов и руководящего состава³.

Согласно Основному низаму Саудовской Аравии от 1992 г. наивысшая властная инстанция в стране – Король. Им реализуется государственная политика, построенная на исламской идеологии. Король одновременно является Председателем Совета министров. Своими указами Король назначает на должность и освобождает с нее членов и Предсе-

© Тюнина И. И., 2022

дателя Совета министров. Многие вопросы, касающиеся формирования Совета министров и его реорганизации Король решает самостоятельно.

Король председательствует в Совете министров и именно от него зависит общая государственная политика. В число функций Короля как Председателя Совета министров входит осуществление контроля за соблюдением правительственных документов, обеспечение слаженной работы Совета министров и др.

Правительственные структуры по закону обязаны в 90-дневный срок с начала года доложить Королю об исполнении финансовых показателей и планов предыдущего года (что было достигнуто, какие сложности возникали в процессе, как можно улучшить работу и пр.).

В сферу полномочий Совета министров входит образовательная, экономическая, финансовая, оборонная, внешняя и внутренняя политика. Также Советом министров реализуются иные направления деятельности государственного аппарата. Территориально Совет министров расположен в г. Эр-Рияд, но заседания фактически могут проводиться в любом городе. Состав Совета министров избирается сроком на 4 года. В течение этого периода Король может своим указом реформировать Совет министров.

Каждое министерство имеет своего высшего представителя и прямого руководителя – министра. Требования к министрам закреплены в Положении о Совете министров Королевства Саудовская Аравия от 20 августа 1993 г. Три главных требования – гражданство, незапятнанная репутация, отсутствие обвинений за преступления против чести и религии.

В период службы в Совете министров министр не вправе одновременно замещать другие посты в правительстве. Исключения могут быть, но для этого необходимо специальное разрешение Короля. При исполнении министерских обязанностей министры не могут продавать, сдавать в аренду, арен-

довать либо покупать собственность государства (в том числе через аукцион или третьих лиц). Также в течение этого периода действует запрет на осуществление финансовой и коммерческой деятельности.

Заседаниями Совета министров руководит Председатель или один из его замов. Все вопросы обсуждаются при отсутствии посторонних. Решение считается открытым и окончательным только после того, как будет утверждено Королем.

Таким образом, возглавляемый Королем исполнительный орган (Совет министров) полностью контролирует административную и исполнительную деятельность в государстве.

В Омане Султану также принадлежит вся полнота государственной власти. В отношении исполнительной власти он осуществляет следующие основные функции:

- назначение на должность и освобождение с нее заместителей Председателя, министров и их заместителей, генеральных секретарей, иных госслужащих высокого ранга;
- председательствование в специализированных Советах и назначение их председателей;
- председательствование в Совете министров и назначение Председателя;
- определение ключевых направлений государственной политики.

Султан, исполняя возлагаемые на него полномочия, учитывает принимаемые Советом министров решения. Министры подчиняются Султану, исполняют его поручения и отчетываются перед ним по результатам осуществляемой деятельности. В стране действует несколько специальных Советов, учрежденных декретами Султана.

Общая линия государственной политики реализуется под руководством Совета министров. Функции данного правительственного органа: контроль работы государственного административного аппарата; обсуждение предложений министров по вопросам, отнесенным к их компетенции; определение по-

литики и целей административного, экономического и социального развития, предложение мер и путей для реализации данной политики; защита интересов подданных; обеспечение рационального расходования ресурсов (человеческих, экономических, материальных, финансовых); направление Султану рекомендаций относительно социальных, политических, экономических и иных вопросов; обеспечение контроля за соблюдением соглашений, указов, постановлений, декретов и законов; разработка проектов декретов и законов; реализация иных полномочий.

В Конституции Султаната Оман установлена минимальная возрастная граница для кандидатов на пост Председателя Совета министров, его заместителя и рядовых министров – 30 лет. Второе обязательное требование – подданство Омана по рождению. Для членов Совета министров действуют следующие ограничения:

- подчинение в своей деятельности только государственным интересам;
- запрет на совмещение службы в Совете министров с членством или председательствованием в совете директоров акционерной компании;
- недопустимость взаимодействия структурного правительственного подразделения, которым руководит министр, с организациями и компаниями, деятельность которых приносит ему личную прибыль.

В ОАЭ верховный орган государственной власти – Высший совет Федерации. В него входят правители эмиратов. Из их числа путем голосования выбирается Президент Федерации. Переизбрание Президента происходит каждые пять 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, при-

нимает его отставку и освобождает его от исполнения соответствующих обязанностей; по представлению Председателя Совета министров назначает и освобождает от должности его заместителя и министров.

Во главе высшего совета Федерации находится Президент ОАЭ. Ему предоставлена вся широта полномочий в области исполнительной и представительной (законодательной) власти. Иными словами, все правительственные действия и решения могут осуществляться и приниматься только монархом.

В зону полномочий Совета министров входит решение вопросов политического характера (касающихся страны и отношений с другими государствами). В Совет входят: Председатель Совета, его заместитель, министры, избираемые из числа подданных союза, имеющих необходимый опыт и способности.

Члены Совета министров и Председатель не вправе заводить торговые отношения с представителями правительственных органов (своих и иностранных). Установлен запрет на совмещение политической деятельности с финансовой и торговой деятельностью. Также члены Совета министров, Председатель и его заместители не могут официально занимать больше одного поста в правительственных органах. В соответствии с действующим законодательством действия членов Совета министров, Председателя и его заместителей должны соответствовать союзным интересам. На первый план всегда должны выходить интересы государства, а не личные интересы членов Совета министров. Использование служебного положения в личных целях запрещено и влечет наказание.

Члены Совета министров, Председатель и его заместители должны проявлять солидарность с внутренней и внешней государственной политикой, которую реализует Высший совет и Президент.

В своей деятельности Председатель Совета министров, его заместитель и министры подчиняются Высшему совету и Президенту, регулярно представляя отчетность о резуль-

татах проводимой работы. Совет министров в своем составе действует до тех пор, пока Председатель не будет смещен (причина смещения Председателя – отставка или смерть). До момента формирования нового Совета министров один из министров по представлению Президента может временно занять пост Председателя, чтобы деятельность Совета не приостанавливалась.

Исполнительная власть в Катаре представлена Советом министров и Эмиром. Совет министров является высшим органом исполнительной власти, а Эмир – глава государства. Государственная политика, ее направления и методы реализации планируются Эмиром и Советом министров совместно. Премьер-министр и министры назначаются указом Эмира. На них возлагается ответственность за реализацию политики государства. На пост министра может быть назначен только гражданин Катара. В соответствии с действующим катарским законодательством на министра и Премьер-министра возлагаются функции одного или нескольких министерств.

Совет министров: предлагает для обсуждения указы и проекты законов Совету аль-Шура (законодательный консультативный орган Катара); наблюдает за тем, как соблюдаются решения правительства, указы и законы; назначает и увольняет госслужащих,

если это не охватывается полномочиями министров или Эмира; управляет финансовой системой страны; осуществляет контроль за соблюдением государственных интересов вне страны; поддерживает на надлежащем уровне международные отношения; осуществляет иные полномочия.

Заседания Совета министров возглавляет Премьер-министр. Он не только организует работу Совета министров, но также координирует работу каждого министра с целью достижения единства их действий. Принятие решений происходит путем голосования, все заседания проходят в закрытом формате. При равном количестве голосов решающий голос имеет Премьер-министр. При исполнении своих непосредственных обязанностей министры должны соблюдать государственные интересы. Использование служебного положения в личных целях порицается и наказывается. Министры по требованию Эмира обязаны предоставить отчет по любому вопросу, относящемуся к их компетенции. Премьер-министр и министры лично несут ответственность перед Эмиром за то, каким образом реализуют государственную политику.

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

¹ См.: Коваль Т. А. Исполнительная власть : анализ понятия, сущность // Вестник ЧитГУ. 2011. № 10 (977). С. 77.

² См.: Звягинцева Д. В., Кудряков И. В. Понятие и правовая природа органов исполнительной власти // Science Time. 2016. № 5 (29). С. 198.

³ См.: Аляшкин А. Н. Исполнительная власть в системе государственного управления России и зарубежных стран // Интерактивная наука. 2021. № 5 (60). С. 51.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: tunina-i@mail.ru
Тел.: 8-910-347-07-51

Voronezh State University

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

E-mail: tunina-i@mail.ru
Tel.: 8-910-347-07-51

УДК 342.4

И. А. Кожемяко

Воронежский государственный университет

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЦЕНЗЫ: ИСТОРИЧЕСКИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

В статье раскрывается сущность избирательных цензов, кратко охарактеризованы отдельные виды избирательных цензов, проанализированы Конституция Российской Федерации, а также другие, в том числе исторические, нормативные правовые акты. Ключевые слова: выборы, активное избирательное право, пассивное избирательное право, избирательные цензы.

ELECTORAL REQUIREMENTS: HISTORICAL AND MODERN TRENDS

The article reveals the essence of electoral qualifications, briefly characterizes certain types of electoral qualifications, analyzes the Constitution of the Russian Federation, as well as other, including historical, normative legal acts.

Key words: elections, active suffrage, passive suffrage, electoral qualifications.

Поступила в редакцию 1 ноября 2022 г.

Демократическое государство в современном мире невозможно представить без проведения выборов. В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»¹. Однако, как и в любом государстве, избирательное право в России не является всеобщим в буквальном смысле этого слова. Связано это с наличием избирательных цензов. Так, например, не имеют права избирать и быть избранными несовершеннолетние граждане, а также – в соответствии с

Конституцией РФ – граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Слово «ценз» имеет древнеримское происхождение. В период республики выбираемые из бывших консулов цензоры осуществляли периодическую перепись граждан с оценкой их имущества, с целью разделения их на социально-политические, военные и податные разряды. Дословно термин «census» означал «делать опись, перепись»².

В соответствии с толковым словарем С. И. Ожегова избирательный ценз – условия, ограничивающие право человека избирать или быть избранным³.

Целесообразно рассматривать «избирательный ценз» как комплексную категорию, так как он включает в себя цензы гражданства, оседлости, имущественный, образовательный, половой, национальный (расовый),

© Кожемяко И. А., 2022

возрастной и иные цензы применительно к осуществлению избирательных прав.

Цензы гражданства и оседлости – избирательные цензы, заключающиеся в требовании наличия гражданства (а также отсутствия гражданства иностранного государства) и некоего периода проживания на определенной территории соответственно. Так, согласно Конституции РФ Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин РФ, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Требование об отсутствии гражданства иностранного государства не распространяется на граждан, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства.

Имущественный ценз – один из видов избирательного ценза, заключающийся в требовании к гражданам владеть движимым или недвижимым имуществом на определенную минимальную стоимость или платить налоги не менее определенной суммы для возможности осуществления своего пассивного или активного избирательного права⁴. Так, в соответствии со ст. 10 Положения о выборах в Государственную думу от 3 (16) июня 1907 г. (далее – Положение 1907 г.)⁵ в выборах не могли участвовать лица, «подвергшиеся несостоятельности впредь до определения свойства ее», «несостоятельные, о которых дела сего рода приведены уже к окончанию, кроме тех, несостоятельность которых признана несчастною». Интерес представляет и обратная ситуация, своего рода «негативный

имущественный ценз». Так, в соответствии со ст. 65 Конституции РСФСР 1918 г. не могли избирать или быть избранными лица, живущие на «нетрудовой доход» (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.). В Конституции РСФСР 1918 г. существовал и профессиональный ценз: не могли избирать или быть избранными «частные торговцы, торговые и коммерческие посредники», «монахи и духовные служители церквей и религиозных культов»; «служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома»⁶.

Образовательный ценз – ограничение активного или пассивного избирательного права или возможности занятия должности заключается в требовании определенного уровня образования. В России, являющейся демократической страной, образовательный ценз имеет место для назначаемых должностных лиц (в частности, судей, прокурорских работников) и не распространяется на право граждан избирать или быть избранными. Однако ранее Положение 1907 г. предусматривало, что в выборах в Государственную думу не могли участвовать лица, обучающиеся в учебных заведениях, что, вероятно, было связано с широким распространением либеральных, антимонархических взглядов в среде русского студенчества.

Примеры образовательного ценза можно найти и при исследовании зарубежного опыта. В Азербайджане избранным может быть гражданин, имеющий высшее образование или ученую степень, в Турции – имеющий высшее образование⁷. Согласно ст. 49 Конституции Республики Таджикистан «членом Маджлиси милли может быть избран и назначен гражданин, достигший 35 лет, имеющий высшее образование»⁸. В XX в. образовательный ценз применялся в Португалии, Франции и Италии⁹.

Заметным в истории избирательных правоотношений является половой ценз – ограничение активного или пассивного избира-

тельного права в зависимости от пола. Так, в соответствии с Положением 1907 г. в выборах в Государственную думу не могли участвовать лица женского пола, которым, однако, было дано право предоставлять свои цензы по недвижимому имуществу для участия в выборах своим мужьям и сыновьям. Конституция РСФСР 1918 г. закрепила юридическое равноправие женщин с мужчинами. В результате упорной борьбы сегодня почти повсеместно введено избирательное право для женщин наравне с мужчинами. Последними в этом вопросе стали мусульманские страны: Кувейт – в 2005 г., Объединенные Арабские Эмираты – в 2006 г. и Саудовская Аравия – в 2011 г.

Национальный (расовый) ценз – ограничение активного или пассивного избирательного права в зависимости от расы или национальности. Так, в США после гражданской войны в обход поправок к Конституции в ряде южных штатов существовали ограничения, связанные с участием в голосовании: избирательный налог и тест на грамотность, которые фактически относились только к чернокожим гражданам. В результате этого на выборах 1900 г. в Алабаме из 181 500 человек чернокожего населения допустили к голосованию лишь 3000. Формально избирательное право ограничивалось только на основании избирательного налога и малограмотности, однако так называемая «дедушкина оговорка» (сохранение избирательных прав за гражданами, которые ими обладали до гражданской войны) позволяла неграмотным белым американцам голосовать, но не касалась иного в этническом отношении населения¹⁰.

По Положению 1907 г. в выборах в Государственную думу не могли участвовать «бродячие инородцы», что, однако, скорее было связано с трудозатратностью обеспечения их участия, поскольку, в частности, в Тобольской и Томской губерниях в съезде уполномоченных от волостей участвовали уполномоченные даже от кочевых инородцев (по одному на несколько стойбищ или улусов).

Самым распространенным в мировой практике избирательным цензом является возрастной избирательный ценз. По ряду причин, в частности, в силу повышения уровня образованности населения, этот ценз на протяжении истории понижался. Так, в соответствии с Положением 1907 г. в выборах не должны были участвовать лица моложе 25 лет. После Февральской революции в целях проведения выборов во Всероссийское учредительное собрание, призванного определить государственное устройство России, Временным правительством было принято решение об образовании Особого совещания для изготовления Положения о выборах в Учредительное собрание. Принятое этим совещанием Положение носило прогрессивный характер и значительно опережало развитие избирательного законодательства как в России, так и других странах. В соответствии с Положением право участвовать в выборах имели граждане обоих полов, которым ко дню выборов исполнилось 20 лет¹¹. В то же время в Соединенном Королевстве, Италии, США, Франции возрастной избирательный ценз составлял 21 год, в Бельгии, Германии, Нидерландах, Испании – 25 лет¹². Восемнадцатилетний возраст участия в выборах в союзе был установлен Конституцией РСФСР 1918 г.

В Соединенных Штатах Америки важной вехой стала принятая в 1971 г. двадцать шестая поправка к Конституции США, которая закрепила всеобщее активное избирательное право с 18 лет. Требование о понижении ценза возраста, с которого можно принимать участие в выборах, от 21 года до 18 лет приобрело популярность во время войны во Вьетнаме, так как положение, когда воинская обязанность наступает раньше, чем приобретает избирательное право, многим казалось несправедливым¹³.

В современном российском законодательстве возрастной ценз пассивного избирательного права различается в зависимости от выборного поста. Так, депутатом Госу-

дарственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации может быть избран гражданин, достигший на день голосования 21 года, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации – возраста 30 лет, Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет.

По вопросу искоренения возрастного избирательного ценза интерес вызывает обсуждение проблематики детского избирательного права (например, принципа Демени). Идея принципа Демени заключается в предоставлении избирательного права детям и возложении его реализации на родителей (законных представителей). Это бы позволило нивелировать геронтократию при голосовании, проявляющуюся в численном преобладании пожилого электората над всеми остальными в странах с низкой рождаемостью и большой продолжительностью жизни. Однако спорным моментом принципа является то, кому из родителей достанется осуществление детского избирательного права. Также есть точка зрения, что принцип Демени направлен на простое увеличение голосов у сегмента избирателей «родители» и нет обоснований, что эти голоса будут использованы реально в интересах самих детей¹⁴.

Таким образом, общеизвестные в науке классификации избирательных цензов¹⁵

по их направленности можно свести к двум большим группам.

1. Так называемые «дискриминационные» цензы, исключаящие из числа избирателей ряд лиц по дискриминационным признакам: пола, расы, национальности, вероисповедания и др. В соответствии с Конституцией Российской Федерации ограничение в любой форме прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности запрещено.

2. Цензы недискриминационного характера, которые не имеют целью поражение отдельных категорий граждан в правах, а необходимы для обеспечения устойчивости правопорядка, качественного формирования выборных органов, а также по другим объективным причинам. К этой группе относятся возрастная ценз, цензы дееспособности, гражданства и оседлости, судимости, грамотности и др. Разумеется, эти цензы могут считаться недискриминационными постольку, поскольку содержат разумные ограничения.

В развитии избирательных прав можно проследить тенденцию расширения круга лиц, обладающих избирательными правами (активным и пассивным). Также можно констатировать, что дискриминационные избирательные цензы в нашей стране отсутствуют в национальной правовой системе.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398. Далее по тексту – Конституция РФ.

² Цензор (Древний Рим) // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=90101&oldid=111579450>

³ См.: Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=34705>

⁴ См.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2003. URL: <http://law.niv.ru/doc/dictionary/big-legal/fc/slovar-200-1.htm#zag-2389>

⁵ См.: Положение о выборах в Государственную думу от 3 (16) июня 1907 г. // Интернет-проект «Конституция России». Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

⁶ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm>

⁷ См.: Обзор Российского общественного института избирательного права «Избирательные цензы на выборах глав государств : сравнительное исследование» // Сайт Российского общественного института избирательного права. URL: <http://www.roiip.ru/reports/2146.htm>

⁸ Конституция Республики Таджикистан (1994 г.) // Сайт МИД РТ. URL: <https://mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya>

⁹ См.: Ермошин П. Ю. Образовательный избирательный ценз при реализации пассивного избирательного права // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 4-2. С. 151–153. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42824653>

¹⁰ См.: Законы Джима Кроу // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=81868&oldid=123633508>

¹¹ См.: Положение о выборах в Учредительное собрание // Викитека. URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Положение_о_выборах_в_Учредительное_собрание

¹² См.: Выборы во Всероссийское учредительное собрание // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=688367&oldid=125802400>

¹³ См.: Двадцать шестая поправка к Конституции США // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=1539238&oldid=120494937>

¹⁴ См.: Детское избирательное право // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=4015208&oldid=123532178>

¹⁵ См. о классификациях избирательных цензов, например: *Загайнова Н. Н.* Избирательные цензы в зеркале международных стандартов избирательного права // Известия Алтай. гос. ун-та. 2012. № 2-1 (74). С. 82. URL: <http://izvestia.asu.ru/2012/2-1/jurs/04.ru.html> ; *Гусева О. Ю.* Виды избирательных цензов // Вестник ВГАВТ. 2013. № 35. С. 15. URL: <file:///C:/Users/admin/Downloads/vidy-izbiratelnyh-tsenzov.pdf>

Воронежский государственный университет

Кожемяко И. А., студент

E-mail: iwank01@mail.ru

Voronezh State University

Kozhemyako I. A., Student

E-mail: iwank01@mail.ru

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РФ: СОВРЕМЕННОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья посвящена анализу актуальных проблем определения и реализации государственной политики в сфере территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Особое внимание уделяется формулированию принципов, целей и задач основ государственной политики в условиях ознаменованной принятием в первом чтении нового проекта закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» муниципальной реформой, неизбежно повлияющей на трансформацию института административно-территориального устройства. *Ключевые слова:* государственная политика, принципы и направления государственной политики, территориальные основы местного самоуправления, административно-территориальное устройство, муниципальная реформа.

FUNDAMENTALS OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF PUBLIC POWER IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: MODERNITY AND PROSPECTS

The article is devoted to the analysis of actual problems of defining and implementing state policy in the sphere of territorial organization of local self-government and administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation. Particular attention is paid to the formulation of the principles, goals and objectives of the foundations of public policy in the context marked by the adoption in the first reading of a new draft law «On general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority» municipal reform, inevitably affecting the transformation of the institution of administrative-territorial structure.

Key words: state policy, principles and directions of state policy, territorial foundations of local self-government, administrative-territorial structure, municipal reform.

Поступила в редакцию 30 мая 2022 г.

В условиях динамично развивающихся и меняющихся общественных отношений государственное и муниципальное управление в различных сферах должны быть максимально предсказуемыми и основанными на нормативно определенных принципах, целях и

задачах, достижение которых должно составлять основу деятельности органов публичной власти всех уровней. Это отражает давно устоявшаяся и в науке, и в действующем позитивном праве конституционно-правовая категория «государственная политика», которая, однако, еще не нашла своего однозначного определения и содержания в доктрине и законодательстве. Государственная политика

тесно связана с институтом стратегического планирования, и хотя одноименный федеральный закон¹ не содержит отдельной дефиниции данной категории, многие его нормы нацеливают на взаимосвязь стратегического планирования и государственной политики: так, в соответствии с п. 31 ст. 3 государственная программа должна содержать инструменты государственной политики, обеспечивающие достижение целей государственной политики. Не упоминаемые данным законом Основы государственной политики также рассматриваются в качестве документов стратегического планирования (см., например, Указ Президента РФ от 2 июня 2020 г. № 355 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания»²).

Анализ различных источников показывает отсутствие единого подхода к определению понятия «государственная политика». Так, А. В. Малько понимает государственную политику как определенный аспект правовой политики в качестве совокупности стратегий, т. е. исходных целей и принципов деятельности государства в юридической сфере, правового регулирования и правового развития общества, вопросов долгосрочного прогнозирования основных тенденций социально-правового развития общества, перспективного планирования деятельности государства в сфере правотворчества, правоприменения, правового воспитания, и тактики – системы наиболее эффективных средств, приемов, методов, способов достижения основополагающих государственно-правовых ориентиров³. Рассуждая об одном из видов государственной политики – финансовой, Л. Л. Арзуманова делает вывод о том, что она представляет собой совокупность способов правового регулирования специализированных органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных органов и организаций в области формирования, распределения (перераспределения), использования и контроля за использованием национальной и ино-

странной валюты, а также кредита в целях эффективного воздействия на развитие экономики страны, повышения экономического благосостояния в обществе и выравнивания платежного баланса страны⁴. По мнению Г. В. Морозовой, государственная политика – это внутренняя интегрированная стратегия управления крупномасштабными объектами (экономика, социальная сфера, здравоохранение, образование и т. п.) и осуществления комплексных проектов развития отраслевого, межотраслевого, подотраслевого развития, выработанная на основе коллегиального обсуждения государственных и гражданских структур⁵. Применительно к сфере охраны лесного фонда В. К. Быковский формулирует достаточно лаконичное определение государственной лесной политики как системы официально выраженных представлений об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов⁶.

Отсутствие общего понимания данной категории демонстрирует и анализ отраслевого законодательства, в котором дается определение государственной политики. К примеру, государственная культурная политика (политика государства в области культурного развития) – совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в области культуры. В большинстве своем государственная политика понимается как часть социально-экономической политики, выражающей отношение государства к какой-либо сфере, цели и т. д. (например, государственная научно-техническая политика, аграрная политика и т. д.)⁷. Таким образом, государственная политика может пониматься и как деятельность органов государства по достижению определенных целей, и как система методов и приемов их достижения, а также как определенная концепция, отношение государства к той или иной сфере, требующей принятия законодотворческих и управленче-

ских решений. Причем не все определения отмечают правовую составляющую – обусловленность нормами и принципами права – государственной политики, что говорит о возможности ее осуществления в том числе неправовыми мерами, хотя в правовом государстве они должны быть сведены к минимуму. Между тем дискуссия о соотношении государственной и правовой политики ведется до сих пор.

Каково же нынешнее состояние государственной политики в сфере территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства, ставших за последние 30 лет параллельно сосуществующими формами территориальной организации публичной власти? Фактически можно констатировать отсутствие какого-либо единого программно-целевого документа (документов) в этой сфере. Принятые еще в 1999 г. и формально действующие до сих пор Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации⁸ серьезно устарели ввиду нескольких муниципальных реформ, прошедших с того времени, и к тому же не содержат положений в сфере территориальной организации местного самоуправления, хотя вопрос территорий осуществления муниципальной власти во второй половине 1990-х гг. стоял достаточно остро и неоднократно становился предметом конституционного контроля в Конституционном Суде России. В связи с этим на начальном этапе конституционной реформы в январе 2020 г. Президентом РФ, определяющим в силу его конституционно-правового статуса основные направления внешней и внутренней политики, на заседании Совета по развитию местного самоуправления было поручено Правительству России разработать до 1 октября 2021 г. проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г., однако к сегодняшнему моменту известна информация лишь о внесении проекта

Указа Президента Министерством юстиции в высший федеральный орган исполнительной власти⁹. По всей видимости, отложение принятия данного документа стратегического планирования связано с инициированной в декабре 2021 г. очередной муниципальной реформой – внесением проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁰ (далее – законопроект № 40361-8), принятого в первом чтении в январе 2022 г. Однако более целесообразным было бы первоначальное принятие Основ государственной политики как нормативного акта, основное содержание которого составляют нормы-задачи, цели и принципы. Очередное кардинальное изменение территориальных основ местного самоуправления, предполагающее переход к одноуровневой системе муниципальных образований, равно как и иные изменения последних лет, говорят о нестабильности в сфере муниципально-территориального устройства, являющейся следствием отсутствия стратегии и тактики государственного управления, четкой идеологии в этой сфере, данный пробел должен быть ликвидирован с принятием новых Основ государственной политики.

Аналогичная ситуация сложилась и с административно-территориальным устройством. Отнесение правового регулирования данного института после 1993 г. к исключительно ведению субъектов Российской Федерации позволяет говорить лишь о региональной государственной политике в этой сфере. Однако ныне действующая система регламентации административно-территориального устройства ограничивается, как правило, нормами уставов (конституцией), специальными законами и реестрами административно-территориального деления: в этой связи нельзя не согласиться с позицией Н. В. Бозо и Г. В. Михеевой о том, что «государственная политика в этой сфере сформирована не полностью и требует постоянных изменений и корректировок»¹¹. Следует от-

метить, что данное публично-правовое явление во многом сохраняется в настоящее время в качестве исторической традиции, в определенной степени потеряв свое первоначальное предназначение, но в то же время и конкурируя с территориальными основами местного самоуправления. Не вдаваясь в подробности моделей соотношения данных двух форм территориальной организации власти в субъектах, о чем мы писали в предыдущей работе, отметим лишь их органическую и тесную взаимосвязь, вследствие чего необходимо федеральное правовое регулирование и общих принципов функционирования административно-территориального устройства. Принятие подобного программного документа и соответствующего федерального закона позволило бы устранить существующие во многих субъектах противоречия в построении территориальных основ публичной власти. Попытка решить данный вопрос в тексте нового законопроекта № 40361-8 путем введения нормы о том, что муниципальное образование не является административно-территориальной единицей, что не исключает возможности совпадения их границ (поправка рекомендована ко второму чтению Комитетом Государственной Думы по государственному строительству и законодательству¹²), не позволит в полной мере обеспечить единые стандарты муниципально-территориального и административно-территориального устройства, а лишь, как это уже было в нашей современной истории, «разведет их по разные стороны баррикад». Однако, как небезосновательно резюмируют А. Н. Дементьев и В. Н. Бондарь, частичное упоминание об административно-территориальном устройстве в законе о местном самоуправлении может стать предпосылкой для внесения в Государственную Думу законопроекта, устанавливающего принципы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации¹³.

Проанализировав современное состояние государственной политики в сфере тер-

риториальной организации государственной власти и местного самоуправления, рассмотрим основные положения, которые могли бы составить содержательную часть будущего документа стратегического планирования. С учетом тесной взаимосвязи административно-территориального устройства с федеративным устройством и территориальной организацией местного самоуправления отдельные положения, встречающиеся в федеральных нормативных актах, могут рассматриваться в качестве направлений государственной политики в исследуемой нами области. Так, Стратегия пространственного развития до 2025 г.¹⁴ (далее – Стратегия), уделяя внимание вопросам территориальной организации экономики, неизбежно использует традиционную терминологию административно-территориального устройства (населенный пункт, село, город) во взаимосвязи с категориями экономической географии (городская агломерация, геостратегическая территория и т. д.). Поскольку экономический принцип административно-территориального устройства в том или ином виде закрепляется законами практически всех субъектов РФ, а финансово-экономические основы местного самоуправления находятся под постоянным вниманием законодателя и ученых, основную цель Стратегии – обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации – и ряд задач (снижение внутрирегиональных социально-экономических различий посредством повышения устойчивости системы расселения путем социально-экономического развития городов и сельских территорий, совершенствование территориальной организации оказания услуг отраслей социальной сферы) можно рассматривать в качестве важных постулатов государственной политики в сфере административно-территориального и муниципально-территориального устройства, хотя Стратегия рассматривает пространственное развитие вне привязки к конкретной форме территориальной органи-

зации публичной власти. В качестве основных принципов государственной территориальной политики следует рассматривать общие положения, вытекающие из Конституции России: государственная и территориальная целостность, единство правового и экономического пространства, народный суверенитет, федерализм и самостоятельность местного самоуправления, а с учетом поправок 2020 г. и принятого Федерального закона «О государственном совете Российской Федерации»¹⁵ – единство системы публичной власти на основе организационно-правового, функционального и межбюджетного взаимодействия. При этом должен найти свое отражение и принцип разграничения муниципально-территориального и административно-территориального устройства при унификации вопросов их построения, а также учет мнения населения при решении любых территориальных вопросов внутри субъектов Федерации. С одной стороны, как говорит доктрина муниципального права и как сформулировал правовую позицию Конституционный Суд¹⁶, территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, однако с другой – изменение административно-территориального устройства не может подменять собой изменение муниципальных образований, поэтому единое правовое регулирование позволит в полной мере обеспечить право граждан на осуществление местного самоуправления. Из этого следует и очень важное направление (задача) политики – федеральное правовое регулирование общих принципов административно-территориального устройства (в том числе нормативное закрепление понятия «населенный пункт» и его видов, установление критериев их разграничения, порядка образования, преобразования и упразднения) при сохранении самостоятельности субъектов РФ в законодательном определении конкретных элементов административно-территориального устройства. Подобная идея уже давно обсуждается

в науке: так, в целях ее реализации Ю. В. Ермаева предлагает дополнить ч. 1 ст. 72 Конституции России подп. «н. 1» соответствующего содержания¹⁷, хотя в пореформенных условиях не исключено и в силу п. «г» ст. 71, отнесшего организацию публичной власти к исключительному ведению Федерации, федеральное правовое регулирование общих принципов всех видов территориальной организации, включая и административно-территориальное устройство.

Значительный комплекс направлений новой государственной регионально-территориальной политики должен быть посвящен системе территориальных единиц. Особо актуальной данная проблема стала после поправок в ч. 3 ст. 131 Конституции России¹⁸, откуда исчезло упоминание о городских и сельских поселениях, что, как видно из текста законопроекта № 40361-8, было воспринято законодателем в качестве легальной возможности полного отказа от поселенческого уровня местного самоуправления. Несмотря на обоснование этого в пояснительной записке созданием принципа привязки к населению, представляется, что последствие одноуровневой территориальной организации местного самоуправления проявится в обратном – в отдалении органов местного самоуправления от населения, а с учетом того, что законами ряда субъектов Федерации небольшие города и все сельские образования исключены и из системы административно-территориальных единиц, создается риск оставления этих территорий без какого бы то ни было вида публичной власти вовсе. Поэтому сохранение поселений и двухуровневой системы местного самоуправления и административно-территориального устройства должно найти свое отражение в тексте будущих основ государственной политики, хотя поскольку Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству предложил во втором чтении отклонить поправки о сохранении поселений, реализация этой задачи становится

все менее вероятной. В связи с этим не стоит забывать и о правовой позиции Конституционного Суда России, который в своем Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П¹⁹ однозначно высказался о том, что поселения среди прочих муниципалитетов в большей степени ориентированы на самоорганизацию и реализацию форм непосредственной муниципальной демократии.

В то же время с учетом новых правовых реалий и конституционных предписаний говорить о полной реализации данного положения достаточно трудно. В период с 2010 по 2021 г. общее количество городских и сельских поселений сократилось с 21 330 до 17 678 – на 17,13 %. Как справедливо констатирует Е. М. Бухвальд, «местное самоуправление, особенно на поселенческом уровне, так и не обрело экономической состоятельности»²⁰. Согласно данным Минфина России в 2020 г. на долю местных налогов – земельного и на имущество физических лиц – приходится лишь 15,24 % всех налоговых доходов местных бюджетов²¹. Поэтому объективное существование поселений возможно только с учетом социально-экономической обстановки и финансовой обеспеченности, что существенно различается в зависимости от каждого региона, в связи с чем следует согласиться с позицией участников прошедших 24 января 2022 г. Федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации»²² о наделении полномочия по выбору одноуровневой, двухуровневой или смешанной системы территориальной организации местного самоуправления субъекта Российской Федерации. Однако подобный механизм уже существует в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²³, который допускает преобразование муниципального района в муниципальный округ при объединении всех поселений (ч. 3.1-1 ст. 13), хотя и до 2019 г. ис-

пользовался и используется двухступенчатый алгоритм, при котором все поселения муниципального района объединяются в одно городское поселение, которое впоследствии наделяется статусом городского округа. При этом перед новой государственной политикой стоит закономерный вопрос и о том, какие критерии должны быть использованы при частичном или полном отказе от поселений, что может быть чревато ухудшением социально-экономической обстановки на данных территориях и массовым переселением их жителей в крупные муниципалитеты. Отмечая данную проблему, А. А. Ларичев предлагает осуществлять любую территориальную оптимизацию только при условии последующих улучшения предоставления публичных услуг и экономической выгоды²⁴. Подобная позиция в полной мере согласуется с социальным характером государственного планирования. И во всяком случае, лишение небольших городов и сел статуса муниципальных образований не должно приводить к ликвидации в их пределах административно-территориальных единиц, а соответственно, и деятельности судов, органов внутренних дел, налоговых инспекций и других органов государственной власти, создаваемых по территориальному принципу.

И последнее, на что стоит обратить внимание при определении основных направлений будущей государственной политики в сфере местного самоуправления – публичная власть в административных центрах субъектов РФ и на иных территориях. Конституционная новелла о возможности законодательного урегулирования особенностей осуществления *публичной власти* на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях во многом представляет собой законодательное закрепление правовой позиции высшего органа конституционного контроля из уже упоминавшегося Постановления от 1 декабря 2015 г. № 30-П, которое допустило опре-

деленное ограничение непосредственных форм муниципальной демократии в пределах территорий городских и муниципальных округов. Несмотря на особые мнения судей и позиции ученых конституционный законодатель по пути более гибкой организации местного самоуправления, и если в городах федерального значения это сложилось с момента его зарождения в 1991 г., то в административных центрах – в последние годы. И если исходить из постулата построения реально существующего и эффективного местного самоуправления, то продолжение существования его «аналога» в абсолютно неприспособленных условиях лишь еще больше обесценит низовой уровень публичной власти. Поэтому на указанных территориях, а также в обширных и малонаселенных местностях Дальнего Востока, Сибири и Европейского Севера публичная власть должна осуществляться в осо-

рых формах, предусматривающих обязательное участие граждан.

Правовая регламентация основных направлений государственной политики в сфере территориальной организации публичной власти в субъектах Российской Федерации не является самоцелью, а представляет собой необходимый инструмент государства в определении идеологии и методологии четкого вектора развития территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства на ближайшее время. Их отражение возможно в готовящихся Основах государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 г., а также в специальном федеральном законе «Об общих принципах муниципально-территориального и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации».

¹ См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (Ч. I). Ст. 3378.

² Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания : указ Президента РФ от 2 июня 2020 г. № 355 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 23. Ст. 3623.

³ См.: Малько А. В. Конституционная политика – правовая основа государственной политики // Социология и право. 2011. № 5 (11). С. 13–14.

⁴ См.: Арзуманова Л. Л. Финансовая политика как составная часть государственной политики // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4 (4). С. 119.

⁵ См.: Морозова Г. В. Государственная политика в Российской Федерации. Казань : Казан. ун-т, 2019. С. 11–12.

⁶ См.: Быковский В. К. О государственной лесной политике // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10 (47). С. 22–51.

⁷ См.: Словарь терминов, используемых в законодательстве Российской Федерации. М. : Издательство Государственной Думы, 2014. С. 42, 43.

⁸ См.: Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011.

⁹ См.: В Минюсте рассказали о проекте Основ развития муниципалитетов до 2030 года. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/48460/>

¹⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

¹¹ Бозо Н. В., Михеева Г. В. Влияние изменений в административно-территориальном делении РФ на социальные и экономические показатели // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 400. С. 190.

¹² См.: Поправки к проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Часть 1. URL: http://komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/28484356/

¹³ См.: Деметьев А. Н., Бонгарь В. Н. Проблемы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации в контексте предстоящей реформы местного самоуправления // Гражданин и право. 2022. № 3. С. 18.

¹⁴ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (в ред. от 16.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 7 (Ч. II). Ст. 702.

¹⁵ О государственном совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (Ч. III). Ст. 8039.

¹⁶ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону : определение Конституц. Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П // Вестник Конституц. Суда РФ. 2007. № 6.

¹⁷ См.: Ермолаева Ю. В. Проблемы и перспективы совершенствования нормативно-правовых основ территориального устройства субъектов России // Право. Законодательство. Личность. 2014. № 1 (18). С. 41.

¹⁸ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 16.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁹ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституц. Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

²⁰ Бухвальд Е. М. Новые основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены : факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13, № 4. С. 129.

²¹ См.: Результаты мониторинга местных бюджетов. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/

²² Резолюция Федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» (24 января 2022 г., г. Москва). URL: http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Rezolyuciya_FES_24_01_2022_ITOG_RAZDATKA.pdf

²³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁴ См.: Ларичев А. А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. 2020. № 2. С. 23.

Воронежский государственный университет

Попов В. А., студент

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Tel.: 8-920-542-87-03

Voronezh State University

Popov V. A., Student

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Tel.: 8-920-542-87-03

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (май 2022 г.)

12 мая 2022 г. состоялось заседание научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» на тему: «*Организация публичной власти в России и зарубежных странах*». На заседании выступили студенты 1-й и 2-й группы 1-го курса бакалавриата, они подготовили сообщения, посвященные вопросам формирования двухпалатного парламента и правовому статусу его членов, юридической ответственности главы государства, системе органов государственной власти в отдельных странах, особенностям федеративной модели территориальной организации государств и другим актуальным проблемам, существующим в конституционном праве России и зарубежных стран.

Студентки 1-й группы *Баранова Арина* и *Купоносова Юлия* выступили с докладом на тему: «Сравнительная характеристика федеративного устройства России и Канады». Мировой опыт свидетельствует, что в современную эпоху из различных моделей территориальной организации государств именно федеративная модель имеет устойчивую тенденцию к развитию. Россия и Канада являются двумя крупнейшими по территории странами. Их объединяют схожие природные, географические условия, а также этническое многообразие населяющих их народов.

В докладе *Баранова Арина* отметила, что федеративная система Канады имеет уникальный опыт согласования интересов центра и провинций, цивилизованного решения

проблем сепарации. Творцы канадской модели федерализма полностью отказались от совместной компетенции центра и провинций, минимизировав тем самым возможные конфликтные ситуации. В этой связи одной из особенностей данной модели является акцент на исключительную компетенцию как центра, так и провинций при отказе от вопросов совместного ведения.

Купоносова Юлия дополнила, что отличие федеративного устройства России и Канады прослеживается также во взаимоотношении федерации и субъектов. Согласно ст. 91 Конституционного акта Канады 1867 г. Парламент Канады вправе издавать любые законы, не относящиеся к исключительному предмету ведения провинций. Что касается России, то согласно ст. 73 Конституции РФ к ведению субъектов Федерации, наоборот, относятся полномочия, находящиеся вне предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В этой связи провинциям Канады гарантирован более широкий объем полномочий, нежели субъектам Российской Федерации.

Таким образом, анализируя сходства и различия основных черт федеративного устройства России и Канады, студентки сделали следующие выводы. Во-первых, организация органов государственной власти субъектов России и Канады в большинстве своем повторяет систему, сложившуюся на федеральном уровне. Во-вторых, основные отличия федеративных отношений двух государств заключаются в порядке делегирования полномочий субъектам федерации, а также в объеме данных полномочий.

С докладом на тему: «Органы государственной власти Северной Кореи» выступила студентка 1-й группы *Блинова Алина*. Она отметила, что в Северной Корее основным принципом организации и деятельности государственных органов является демократический централизм, согласно которому гражданам, выбрав своих представителей, должны подчиняться их решениям, а нижестоящие органы власти должны подчиняться решениям, принятым вышестоящими органами. Студентка рассказала про такие высшие органы государственной власти в Северной Корее, как Государственный Совет и Верховное Народное Собрание. Осветила полномочия Кабинета Министров. *Блинова Алина* подчеркнула, что в государственных органах отсутствует система сдержек и противовесов, есть только строгое иерархическое господство и подчинение. На сегодняшний день КНДР является самым ярким представителем того, как реализуются принцип диктатуры одной партии, тоталитаризм и автократия.

Доклад на тему: «Юридическая ответственность главы государства в зарубежных странах» подготовила *Сисева Евгения*, студентка 2-й группы. Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что значимость главы государства сопряжена с его особым местом в правительственной системе государственных органов, компетенцией, ответственностью за обеспечение безопасности народа и суверенитета страны. Институт досрочного прекращения полномочий главы государства на сегодняшний день существует не только теоретически, но и закреплен в законодательстве многих стран, однако практически применяется крайне редко. Объясняется это наличием сложного механизма осуществления данной процедуры.

Сисева Евгения осветила основания импичмента главы государства в зарубежных странах, среди которых выделила: нарушение конституции (Австрия, Молдова, Хорватия), а также законов (Венгрия, Македония); государственная измена (Казахстан, Турция,

Франция, Чехия); взяточничество и иные тяжкие преступления и проступки (США); совершение правонарушений (Ирландия); нарушение присяги (Литовская Республика); недостойное поведение (Мальта, Руанда); государственная измена или посягательство на конституцию (Италия).

Студентка рассказала про основные модели проведения импичмента и отметила, что данная процедура в зарубежных странах зависит от степени парламентского участия в ней.

В своем докладе «Монарх в Норвегии» студентки 1-й группы *Фомина Екатерина* и *Русакова Маргарита* проанализировали элементы конституционно-правового статуса Короля, порядок престолонаследия в Норвегии. Они отметили, что Король является символом норвежской нации, свою власть он делегирует Государственному Совету. И хотя по Конституции Норвежского Королевства 1814 г. глава государства обладает довольно широкими полномочиями, на данный момент они имеют чисто церемониальный характер.

Студентка 1-й группы *Дерганова Алина* в докладе «Республика Беларусь сегодня: новые центры власти» отметила, что обострение кризисной ситуации летом 2020 г. в Белоруссии в виде громкого опротестования частью общества результатов президентских выборов показало, что решающее значение приобретает способность системы государственного управления вносить в действительность элементы, отвечающие потребностям народа. На республиканский референдум Республики Беларусь 27 февраля 2022 г. были вынесены изменения и дополнения к Конституции страны, в том числе и касающиеся организации публичной власти. По его итогам за поправки высказались 65 % белорусов. Это значит, что теперь страна будет жить с обновленным Основным законом.

Согласно конституционным изменениям, Всебелорусское народное собрание (ВНС) представляет собой высший представитель-

ный орган, определяющий стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающий незыблемость поколений и гражданское согласие. ВНС фактически становится высшим органом власти в Белоруссии, поскольку получает право давать «обязательные для исполнения поручения государственным органам и должностным лицам» и получать от них необходимую информацию.

Дерганова Алина сделала вывод, что главная тенденция Белоруссии сегодня – институционализация на уровне закона гражданского общества. ВНС, становясь новым центром власти, дает возможность учесть голоса самых разных слоев общества. И это явно не декоративный элемент. ВНС выступает как высший арбитр в системе публичной власти, что говорит нам о формировании новой белорусской модели народовластия.

Доклад студентки 1-й группы Губановой Юлии был посвящен сравнительной характеристике двухпалатных парламентов Италии и Российской Федерации. Губанова Юлия затронула вопросы, связанные с наименованием палат парламентов, их численностью, сроками полномочий депутатов и сенаторов, порядком формирования, а также возможностью назначения пожизненных сенаторов. Студентка отметила, что в Италии, как и в Российской Федерации, существует институт «пожизненных сенаторов». В Конституции Италии говорится о том, что каждый бывший Президент Республики является сенатором по праву и пожизненно, также Президент Республики может назначить пожизненно сенаторами пять граждан, прославивших Родину

выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях. В Российской Федерации в состав сенаторов пожизненно могут входить бывшие Президенты Российской Федерации, а также не более семи представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации из числа граждан, имеющих выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

Также в ходе заслушивания доклада был рассмотрен вопрос о сокращении численности нижней и верхней палат итальянского парламента, который был поднят на итальянском конституционном референдуме 2020 г., по результатам которого стало известно о том, что число законодателей сократится с 945 до 600 человек.

Маргарян Татевик, студентка 2-й группы, в своем докладе провела сравнительный анализ правового статуса членов парламента в зарубежных странах, подробно остановилась на их правах, обязанностях, гарантиях, основаниях прекращения деятельности, сохранении депутатского мандата.

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

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

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

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» (октябрь 2022 г.)

27 октября 2022 г. под руководством доцента Е. А. Бондаревой и преподавателя В. Е. Китаевой состоялось очередное заседание НСК «Муниципальное право». Тема заседания: «Развитие форм непосредственной демократии в местном самоуправлении».

В работе заседания секции приняли участие обучающиеся по программам специалитета, бакалавриата юридического факультета ВГУ.

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

Были представлены доклады по широкому кругу актуальных проблем современного муниципального права, основанные на юридической литературе и правоприменительной практике по темам исследования: особенности правового регулирования, осуществления и реализации институтов местного референдума, инициативных проектов, публичных слушаний, опросов, а также их востребованности; основные направления развития ТОС; определение роли и места сельского старосты в системе местного самоуправления; анализ практики применения института дистанционного голосования на уровне местного самоуправления.

В своем выступлении студент 2-го курса специалитета М. А. Матвеев на тему: «Дистанционное электронное голосование: правовое регулирование и практика применения в России» отметил, что в настоящее время институт ДЭГ приобретает все большее распространение на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Электронная демократия – это совокупность демократических институтов как им-

перативного, так и консультативного характера, реализуемых посредством информационно-телекоммуникационных технологий. Одной из форм электронной демократии в нашей стране является дистанционное электронное голосование. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» является основным актом, который регулирует избирательный процесс в Российской Федерации. Закон закрепляет полномочия ЦИК РФ по определению случаев, когда применяется дистанционное электронное голосование (ДЭГ), а также полномочие ЦИК РФ по формированию ТИК по обеспечению проведения ДЭГ. Нормы Федерального закона в части регулирования ДЭГ являются отсылочными – порядок голосования устанавливается актами ЦИК РФ. До внесения изменений в закон законодательное правовое регулирование электронных выборов заменяло подзаконное регулирование. Акты ЦИК России легли в основу дальнейшей правовой регламентации ДЭГ уже на законодательном уровне. Согласно Федеральному закону ДЭГ проводится с использованием ГАС «Выборы», иных ГИС, которые прошли сертификацию.

К преимуществам ДЭГ, по мнению выступающего, относятся: доступность, безопасность для избирателей, уменьшение затрат на проведение выборов. При этом нельзя отрицать недостатки ДЭГ: возможность вмешательства в выборы, сложность контроля, уменьшение уровня социальных отношений.

М. А. Матвеев выразил уверенность, что электронная демократия в будущем станет неотъемлемой частью политических систем большинства государств, однако для ее развития необходима дальнейшая законодательная регламентация ДЭГ, предусматривающая механизмы контроля. Также необходи-

мо развивать технологическую базу для электронной демократии.

В докладе студента 2-го курса специалитета Е. С. Власова на тему: «Инициативные проекты как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления» были исследованы сущность и практика применения указанного института в современной России. Инициативные проекты – это новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, которая получила в 2021 г. в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Инициативный проект – выдвинутые гражданами и содержащие необходимые обоснования предложения по осуществлению органами местного самоуправления совместно с жителями конкретных действий (работ), направленных на благоустройство территории, создание (реконструкцию, ремонт) объектов социальной инфраструктуры, отладку бытового обслуживания населения, сохранение природного и культурного наследия, решение иных местных задач. По мнению автора, одной из наиболее прогрессивных форм участия жителей в реализации собственных инициатив выступает территориальное общественное самоуправление. Было бы нецелесообразно игнорировать их практику и более масштабно использовать соответствующие наработки для интегрирования института инициативных проектов в деятельность органов местного самоуправления. В выступлении были отмечены приоритетные направления реализации инициативных проектов в различных субъектах РФ (Алтайского края, Воронежской и Саратовской областей). Целью создания института инициативных проектов являлось закрепление права на инициативу на федеральном уровне и унификация регулирования данной формы участия населения, прежде всего в рамках инициативного бюджетирования. В заключение Е. С. Власов предположил, что инициативные проекты позволят,

с одной стороны, расширить и развить институты гражданского общества, с другой – создадут условия населению муниципального образования более осознанно и ответственно участвовать в осуществлении местного самоуправления, решать вопросы развития соответствующих территорий.

Сферой научных интересов студента 2-го курса специалитета В. А. Ильина стали направления развития территориального общественного самоуправления. В рамках выступления были рассмотрены вопросы актуальности развития института территориального общественного самоуправления, сущности органов ТОС, особенности современной модели осуществления гражданами территориального общественного самоуправления на территории Воронежской области, перечислены основные перспективные задачи развития территориального общественного самоуправления.

Было отмечено, что актуальность развития ТОС как одного из способов осуществления населением местного самоуправления признается на всех уровнях публичной власти, о чем свидетельствуют заявления политических деятелей: от Президента России – В. В. Путина, призывающего перестать заниматься «бюрократическим футболом», до Председателя Воронежской областной Думы В. И. Нетёсова, отмечающего исключительную важность реализации инициативных проектов, предлагаемых ТОСами.

Отдельное внимание выступающим было уделено особенностям системы реализации территориального общественного самоуправления в Воронежской области. Так, среди последних было выделено, что при финансировании инициативных проектов через специального грантооператора – Ассоциацию «Совет муниципальных образований Воронежской области» – средства на реализацию данных проектов передаются не самим ТОСам, а напрямую поставщикам и прочим специализированным организациям, непосредственно содействующим в реализации

проекта. Участие в отборе заявок, реализации проектов, а также контроль осуществляются самими гражданами, что сокращает время реализации проекта и прочие издержки. Среди актуальных задач развития ТОС выступающим были отмечены поиск расширения источников финансирования проектов, развитие коммуникативных и информационных средств поддержки ТОС, содействие развитию консультационного и организационного содействия органам ТОС, а также привлечение наиболее инициативных и деятельных граждан для осуществления территориального общественного самоуправления.

А. В. Резюкова, студентка 2-го курса бакалавриата, выступила на тему: «Местный референдум как форма прямого волеизъявления граждан». В России институт местного референдума – относительно новая форма реализации непосредственной демократии. Наряду с этим стремительное развитие законодательства, регламентирующего порядок организации и реализации местного референдума, новые приоритеты, устанавливаемые сегодня практикой местного самоуправления, ведут к определенному отставанию существующей теоретической основы местного референдума. В итоге появляется необходимость уточнения, а порой и пересмотра некоторых положений о местном референдуме. Выступающая рассмотрела ряд организационно-правовых проблем, возникающих при организации и проведении местного референдума.

Для реализации гражданами своего права на местный референдум законодатель предусмотрел в ст. 22 ФЗ № 131-ФЗ обязанность муниципалитетов назначать местный референдум, публиковать принятые решения и самое важное – обязанность исполнять волю народа, выраженную на местном референдуме. Как известно, ФЗ № 67-ФЗ устанавливает обязанность по созданию инициативной группы численностью не менее 10 человек. Большинство ученых считает, что данное ограничение не вполне приемлемо, так как

решающую роль должна играть поддержка вопроса, вынесенного на местный референдум народом в виде подписей (не более 5 % от числа жителей муниципалитета).

Согласно ч. 2 ст. 22 ФЗ № 131-ФЗ при назначении местного референдума представительным органом в тридцатидневный срок его может назначить суд. Однако законодатель не учел ответственность представительного органа за неназначение референдума. Отсутствие ответственности представительного органа не способствует правильному использованию института местного референдума, возложенных обязательств на представительный орган избирателями и чрезмерно затягивает процесс. Вызывает множество вопросов и термин «наиболее значимые вопросы». Среди научного сообщества нет единого понимания «наиболее значимых вопросов» (государственного или муниципального уровня), по которым согласно ст. 2 ФЗ № 67ФЗ назначается референдум. Каждый человек, каждый орган самостоятельно определяет степень значимости вопроса.

Осенью 2022 г. более 240 местных референдумов прошли в единый день голосования 10 сентября в шести регионах России, граждане высказали свое мнение по важным локальным вопросам. Так, в республике Карелия в Беломорском районе на местный референдум вынесен вопрос: «Согласны ли вы со строительством нефтеперерабатывающего завода в границах муниципального образования?», в Кировской области на местный референдум вынесен вопрос «об изменении границ муниципальных образований в двух районах», в одном из городских поселений в Карелии проводится референдум «о необходимости возобновления работы кинотеатра». Свыше 90 % рассматриваемых на референдумах вопросов касаются введения самообложения граждан либо введения платежей в сумме от 100 до 1000 рублей и использования этих средств на различные местные нужды, например, обустройство мест массового отдыха населения, проведение националь-

ных праздников и спортивных мероприятий, устройство детских и спортивных площадок.

Различным аспектам института публичных слушаний было посвящено выступление *студентов 2-го курса специалитета В. М. Казьмина и М. И. Матвеева*: проанализировано соотношение понятий «общественные обсуждения» и «общественные слушания», выявлены различия в процедуре их подготовки и проведения, вопросы реализации принимаемых на них решений в адрес органов публичной власти. Докладчики проанализировали практику (как положительную, так и отрицательную) применения исследуемого института в Воронежской и Липецкой областях. Во многих вопросах, касающихся организации публичных слушаний, по мнению выступающих, не хватает конкретизации правового регулирования как на федеральном, так и региональном уровнях, что в свою очередь затрудняет развитие социального партнерства между населением и органами публичной власти. В заключение В. М. Казьмин и М. И. Матвеев подчеркнули, что публичные слушания способствуют не только тому, что мнение населения будет учтено или услышано при решении вопросов местного значения, но и дает возможность нашему государству сделать шаг в сторону демократизации общества и политических институтов. Одним из решений обозначенных в докладе проблем теоретического и процедурного характера могло бы стать совершенствование правового регулирования процедур публичных слушаний как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на федеральном уровне.

В рамках доклада на тему: «Опрос граждан как форма муниципальной демократии: правовое регулирование, практика проведения и перспективы совершенствования» *студентка 2-го курса бакалавриата Д. А. Серебрякова* охарактеризовала особенности правового регулирования опроса граждан, определила его место в системе форм муниципальной демократии, раскрыла процедур-

ные механизмы его проведения. Она подчеркнула, что целью проведения муниципально-го опроса является выявление мнения населения для последующего учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ по отдельному кругу вопросов. При этом результаты опроса носят рекомендательный характер и не всегда могут быть учтены органами публичной власти, что снижает уровень востребованности и популярности данной формы демократии среди местного сообщества.

В рамках выступления отдельное внимание было уделено порядку назначения и проведения опроса граждан, который регламентируется муниципальными нормативными правовыми актами (уставом муниципалитета, нормативным правовым актом представительного органа). Например, в Воронеже этот вопрос регулируется Решением Воронежской городской Думы от 26 октября 2005 г. № 169-II «О Положении об опросе граждан в городском округе город Воронеж».

Помимо этого, Д. А. Серебряковой был упомянут важный для этой сферы Закон Воронежской области от 25 ноября 2016 г. № 148-ОЗ «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Воронежской области», обозначены его достоинства и недостатки, подчеркнуто, что аналогичные законы приняты в 35 субъектах Российской Федерации.

Для совершенствования правового и организационного регулирования опроса граждан, сокращения расходов на его проведение и популяризации среди населения муниципальных образований докладчик считает целесообразным законодательное закрепление и последующую разработку механизма проведения муниципальных опросов в онлайн-формате на площадках востребованных в России социальных сетей. По мнению Д. А. Серебряковой, ч. 5 ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ, а также региональные законы и муниципальные правовые акты,

регламентирующие процедуру проведения опроса, нуждаются в системной коррекции и должны быть дополнены нормами, закрепляющими возможность проведения опроса через официальные аккаунты органов местного самоуправления в социальных сетях с уточнением круга вопросов, по которым проведение опроса граждан в таком формате допустимо.

В своем научном докладе студент 2-го курса специалитета Н. А. Попов на тему: «Роль и место старосты сельского населенного пункта в системе местного самоуправления» осветил деятельность института сельских старост – одного из старейших в российском местном самоуправлении. Достигнув наибольшего развития в дореволюционной России, в советской правовой системе он не нашел места и вернулся лишь в современном Российском государстве. Легитимация старост в 1993 г. на практике привела к тому, что данная форма непосредственной демократии в местном самоуправлении появилась лишь в нескольких субъектах и носила крайне размытый правовой статус. А в большинстве регионов она была и вовсе незаслуженно забыта. Лишь полноценное юридическое оформление статуса старост и его функций в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» позволило обобщить практику различных регионов и установить единый статус. Старостой стала должность местного самоуправления, выбираемая жителями и утверждаемая представительным органом муниципального образования. Староста не может быть государственным служащим и состоять в трудовых отношениях с органами власти.

На примере Липецкой и Воронежской области очевидно, что субъекты Российской Федерации заинтересованы в развитии этого местного института осуществления непосредственной демократии. За последние годы многие муниципальные образования на территории этих областей приняли соответствующие акты, регулирующие статус и деятельность старост. Просматривается разный подход в регулировании этих вопросов – Воронежская область остановилась на классическом наименовании, а Липецкая воспользовалась возможностью федерального закона и назвала институт старост «Старшим сельского населенного пункта». Наблюдается и разница в перечне полномочий – Липецкая область наделяет старост слишком широкими полномочиями, которые в реальности не всегда осуществимы.

Несмотря на то, что сегодня институт сельских старост переживает ренессанс, законодательство до сих пор остается несовершенным, что не позволяет в полную силу использовать эту малую, но очень важную форму участия населения в осуществлении местного самоуправления. На уровне местных актов наблюдается слабый уровень юридической техники, «размытый» статус старост и абстрактность их полномочий, что в действительности приводит лишь к номинальному существованию этой должности. Видится необходимым на федеральном уровне уделить большее внимание данному институту, разработать единые стандарты правового статуса и полномочий старост. Это позволит субъектам быстрее внедрить эту форму непосредственной демократии и сделать жизнь жителей сельских населенных пунктов более комфортной и благополучной.

Е. А. Бондарева,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (октябрь 2022 г.)

28 октября 2022 г. состоялось заседание научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ВГУ «Конституционные чтения» на тему: «Выборы в Российской Федерации: конституционно-правовое регулирование, практика и проблемы» под руководством доктора юридических наук, профессора кафедры конституционного и муниципального права Е. В. Сазонниковой и кандидата юридических наук, доцента кафедры конституционного и муниципального права, секретаря Избирательной комиссии Воронежской области С. Н. Хорунжего. В работе научного студенческого кружка приняли участие обучающиеся по программам бакалавриата и магистратуры юридического факультета ВГУ и юридического факультета РАНХиГС (в том числе члены студенческого органа молодежной избирательной комиссии в ВФ РАХиГС).

Данный обзор подготовлен на основе докладов студентов, выступивших на заседании научного студенческого кружка, и авторских материалов, предоставленных участниками заседания (материалы выступлений участников размещены в алфавитном порядке их фамилий).

В докладе С. Б. Абдуллоевой на тему: «Особенности участия органов публичной власти в организации и проведении голосования» были рассмотрены основные направления содействия органов публичной власти избирательным комиссиям в реализации их полномочий. Автором был проведен анализ норм избирательного законодательства России и выявлено, что действующее законодательство недостаточно четко регламентирует степень и формы содействия органов публич-

ной власти избирательным комиссиям. Особое внимание автор уделил проблематике «административного ресурса», отметил правильность установления законодательных барьеров недопущения его применения.

В докладе Ю. Л. Китаевой на тему: «Правовые проблемы предвыборной агитации» автор назвал основные формы предвыборной агитации, закрепленные федеральным законом, в частности: 1) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них); 2) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению; 3) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов; 4) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями и др., а также рассмотрел ограничения и запреты на ее проведение в Российской Федерации.

Доклад И. А. Кожемяко на тему: «Избирательные цензы: исторические и современные тенденции» посвящен историческим и современным тенденциям в области избирательных цензов на основе анализа исторического и действующего законодательства России и некоторых зарубежных стран. Наиболее подробно автор остановился на проблеме возрастного избирательного ценза, отметил тенденцию его постепенного понижения в мировой практике, обратил внимание на принцип Демени, заключающийся в предоставлении избирательного права детям и возложении его реализации на родителей.

По мнению докладчика, общеизвестные в науке классификации избирательных цен-

зов можно свести к двум большим группам в зависимости от их направленности: дискриминационные и недискриминационные. Цензы недискриминационного характера нужны для обеспечения качественного формирования выборных органов (к этой группе относятся возрастной ценз, цензы дееспособности, гражданства и оседлости и др.). Дискриминационные избирательные цензы отсутствуют в правовой системе России.

В докладе *Е. Е. Котова* на тему: «Конституционно-правовые аспекты принятия в состав Российской Федерации и образование в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации» были представлены этапы процедуры принятия в состав Российской Федерации Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в 2022 г., проведен анализ посвященных этой процедуре нормативных правовых актов и международных правовых актов. В результате проведенного анализа автором был сделан вывод о том, что процедура принятия в состав Российской Федерации четырех новых субъектов прошла в полном соответствии с российским законодательством и нормами международного права.

В докладе *Д. В. Меремьянина* на тему: «Электоральный абсентеизм: социальные и политические аспекты» была рассмотрена проблема политического поведения граждан, называемая политическим или электоральным абсентеизмом. По мнению автора, основная проблема электорального абсентеизма заключается в неготовности граждан выражать свои политические предпочтения. Причиной тому может служить идеологическая составляющая, низкий уровень политической грамотности населения, недоверие государству. Для преодоления абсентеизма необходимы активные действия органов государственной власти, проведение просветительских мероприятий.

В докладе *К. О. Миронова* «Региональные избирательные кодексы: особенности

кодификации избирательного законодательства» были рассмотрены особенности такой формы законодательных актов, как кодекс, применительно к регулированию избирательных отношений (на примере существующих на данный момент избирательных кодексов в различных субъектах России). Были показаны их характерные сходства и отличия в зависимости от наименования, структуры построения глав и статей, а также сделан краткий анализ содержательной части документов. Затем были приведены различные точки зрения представителей научной юридической доктрины, как сторонников, так и противников, на предмет целесообразности кодификации в сфере избирательного права на уровне субъектов России.

Доклад *О. С. Никулиной* на тему: «Правовые проблемы организации электронного голосования» был посвящен цифровизации избирательных процессов в Российской Федерации. В докладе были раскрыты понятия «электронное голосование» и «дистанционное электронное голосование» (далее по тексту – ДЭГ) и на основе опыта применения ДЭГ в 2019–2021 гг. были названы проблемы организации электронного голосования на выборах в Российской Федерации: трудности в повсеместном обеспечении надлежащих технических условий для применения такого голосования, сложности в наблюдении за процессами обработки данных, широкие полномочия технического организатора, невозможность одновременного обеспечения принципа тайны голосования и достоверности учета голосов избирателей, отсутствие масштабной программы информирования граждан о ДЭГ. Предложены пути совершенствования ДЭГ.

В докладе *В. А. Попова* на тему: «Избирательные системы на выборах в органы местного самоуправления» была рассмотрена соответствующая проблематика как одна из наиболее актуальных в науках избирательного и муниципального права ввиду того, что от решения этого вопроса зависит реализация

населением своего права на непосредственное осуществление местного самоуправления, а значит, и принципа демократического государства на указанном уровне публичной власти. Законодательное регулирование и практика применения обуславливают практически повсеместное использование (в 97–98 % муниципальных образований) мажоритарной системы относительного большинства, формирующей прямые связи депутата и гражданина ввиду ее исторической обусловленности и отражения ею сущности местного самоуправления как наиболее приближенной к населению власти. Использование пропорциональной избирательной системы, в том числе и в составе смешанной, не нашло своего широкого применения по политическим и сугубо юридическим причинам: помимо политизации деятельности представительного органа применение такой системы в поселениях до 2011 г. приводило к тому, что списки партий, набравшие разное число голосов, получали одинаковое количество мест, что, в свою очередь, нарушало принцип пропорциональности и искажало волю избирателей. Поэтому после появления правовой позиции Конституционного Суда РФ и законодательного установления критериев применения пропорциональной системы ее использование было практически исключено на поселенческом уровне и постоянно сокращается в муниципальных районах и городских округах. Но с учетом реализации института отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, полное исключение в таких муниципальных образованиях пропорциональной системы не вполне обосновано и ведет к ограничению права политических партий участвовать в муниципальных выборах. Так или иначе, установление того или иного вида избирательной системы должно основываться на объективных показателях – численности и территории муниципального образования, количественного состава представительного органа и т. д., а не быть сред-

ством удержания власти политическими силами.

Доклад *Е. А. Рагжабовой* на тему: «Дистанционное электронное голосование: правовые аспекты соответствия демократическим стандартам» был посвящен исследованию приемлемости внедрения ДЭГ в избирательный процесс. Проанализировав правовое регулирование института ДЭГ и отметив особенности его реализации на практике, докладчик сделала вывод о том, что интернет-голосование соответствует требованиям и общим принципам избирательного права, а также о возможности использования данного способа демократического волеизъявления наряду с классической формой голосования.

Доклад *Е. С. Чопоровой* был посвящен проблематике наблюдения на выборах. Автор отметила возрастание роли наблюдателей как субъектов избирательного процесса. Особое внимание в докладе было уделено истории появления института наблюдения за ходом выборов в России. В заключение был сделан вывод, что контроль за проведением выборов со стороны наблюдателей способствует повышению доверия граждан к избирательному процессу, позволяет предотвратить нарушения избирательного законодательства в ходе проведения выборов и определения итогов голосования.

В докладе *Д. В. Якубовской* «Вовлечение молодежи в обучение по дисциплине “Избирательное право”» было рассказано о том, что молодое поколение является активным участником выборов, названы некоторые документы по вопросу электоральной молодежной активности, в частности, Сводный план основных мероприятий Избирательной комиссии Воронежской области по обучению организаторов выборов и иных участников избирательного процесса, повышению правовой культуры избирателей в Воронежской области на 2022 г. Автор разобрал некоторые формы электоральной активности молодежи, подкрепленные личным опытом участия

в таковых, в том числе организуемых на базе образовательных организаций.

Все доклады вызвали большой интерес и вопросы присутствовавших слушателей. Кафедра конституционного и муниципального

права благодарит всех участников заседания за проявленный интерес и плодотворное участие в работе научного студенческого кружка «Конституционные чтения».

Е. В. Сазонникова,

доктор юридических наук, профессор 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 прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

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

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.

УДК 342. 56

А. А. Иванова

Воронежский государственный университет

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

Аннотация:

Ключевые слова:

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

Abstract:

Key words:

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

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

Воронежский государственный университет

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

E- mail:

Тел.:

Voronezh State University

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

E- mail:

Tel.:

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

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

1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. All margins shall be 2 cm.

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

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

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

2.6. Tables, charts, illustrations.

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

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

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

2.7. All manuscript pages should be numbered.

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

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

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

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

3.3. Rejection is possible in the following cases:

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

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

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