

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 2 (30). 2023

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

Сазонникова Е. В. Памятники, посвященные
обретению независимости государств 5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

Симонова Н. В. Право каждого на благоприятную
окружающую среду 11

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Михайлова Л. С. О некоторых проблемах обеспечения
информационной безопасности судебных органов
Российской Федерации 18

Шелудякова Т. В. Конституционно-правовые
проблемы государственной молодежной политики
в России 25

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Китаева В. Е. Роль и место опроса граждан в решении
вопросов местного значения 31

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Гурова Д. М., Евстафьева В. М. Поселенческий
уровень местного самоуправления в России:
современные реалии и риски упразднения в контексте
предстоящего реформирования 37

Донцов Д. П. Цифровые платформы и экосистемы:
современные подходы правового регулирования 43

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 12.07.2023.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 7,0. Уч.-изд. л. 8,2.
Тираж 100. Заказ 276

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, 2023
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2023

Карташов Н. Д. Сравнительная характеристика
финансовых основ местного самоуправления Российской
Федерации и земского управления Российской империи
периода второй половины XIX – начала XX века 51

Попов В. А. Волость как прообраз современных сельских
поселений и административно-территориальная единица
Российской империи и раннесоветской России 57

Рагжабова Е. А. Дискреционные полномочия органов
местного самоуправления: примеры
из судебной практики 67

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Бондарева Е. А. Обзор работы научного студенческого
кружка «Муниципальное право» (ноябрь 2022 г.) 72

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

Бекетова С. М. Информация по законопроектной
деятельности Воронежской области за 2022 год 78

Требования к материалам, направляемым
в редакционную коллегию журнала
для опубликования 83

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 2 (30). 2023

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

Sazonnikova E. V. Monuments dedicated to the
acquisition of independence of states..... 5

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Simonova N. V. Every person's right for a favourable
environment 11

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Mikhailova L. S. On some problems of ensuring the
information security of the judicial bodies of the Russian
Federation 18

Sheludyakova T. V. Constitutional and legal problems
of state youth policy in Russia 25

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Kitaeva V. E. The role and place of citizens survey
in solving local issues..... 31

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Gurova D. M., Evstafieva V. M. The settlement level of
local self-government in Russia: current realities and risks
of abolition in the context of the upcoming reform 37

Dontsov D. P. Digital platforms and ecosystems: modern
approaches of legal regulation 43

Kartashov N. D. Comparative characteristics of the
financial basis of local self-government of the Russian
Federation and the zemstvo administration of the Russian
empire during the second half of the 19th century – early
20th century 51

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

Popov V. A. Volost as a prototype of modern rural settlements and administrative-territorial unit of the Russian Empire and early Soviet Russia 57
Radzhabova E. A. Discretionary powers of local self-government bodies: examples from judicial practice 67

THE SCIENTIFIC LIFE

Bondareva E. A. Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law «Municipal Law» (November 2022)..... 72

NEW IN THE LEGISLATION OF THE VORONEZH REGION

Beketova S. M. Information on legislative activities of the Voronezh region for 2022 78

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing..... 83

УДК 730

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

**ПАМЯТНИКИ, ПОСВЯЩЕННЫЕ ОБРЕТЕНИЮ
НЕЗАВИСИМОСТИ ГОСУДАРСТВ**

Публикация представляет собой обзор информации из открытых источников, размещенных в сети Интернет, о памятниках, установленных в честь годовщин со дня провозглашения независимости государств, а также в память о борцах, сражавшихся за суверенное будущее своей страны.

К л ю ч е в ы е с л о в а: государство, суверенитет, искусство, памятники, историческая правда.

**MONUMENTS DEDICATED TO THE ACQUISITION
OF INDEPENDENCE OF STATES**

The publication is an overview of information from open sources posted on the Internet about monuments erected in honor of the anniversaries of the proclamation of independence of states, as well as in particular about the fighters who fought for the sovereign future of their country.

К e y w o r d s: state, sovereignty, art, monuments, historical truth.

Поступила в редакцию 30 октября 2022 г.

В своем первоначальном значении в толковых словарях русского языка слово «памятник» означает скульптуру или архитектурное сооружение в память кого-либо, чего-либо (выдающейся личности, исторического события). Представление истории государственности в произведениях монументального искусства существовало на всем протяжении развития человеческой цивилизации. Монументальное искусство способствует познанию государственных и правовых явлений, выступает одним из способов социальной коммуникации людей, видом духовно-практической творческой деятельности, направленной на формирование

эстетических представлений о государственных и правовых явлениях – правах человека, обретении государственной независимости, принятии важнейших государственных документов и т. д.

Памятники, увековечивающие борьбу людей за суверенное будущее своей страны, память выдающихся личностей, стоящих у истоков образования государства, годовщины обретения страной независимости, есть во многих государствах¹.

*Алжирская Народная Демократическая
Республика*

Памятник Славы и Мученичества – монумент, установленный в г. Алжире в честь павших в войне за независимость Алжира

© Сазонникова Е. В., 2023



1954–1962 гг. Торжественно открыт 5 июля 1982 г. в годовщину 20-летия независимости Алжира. Автор памятника – польский скульптор М. Конечны. Архитектурная модель создана в Институте изящных искусств в Алжире под руководством архитектора Б. Йеллеса.

Общая высота памятника – 92 м. Памятник состоит из трех стилизованных 14-метровых железобетонных пальмовых листьев, хранящих находящийся посередине Вечный

огонь, склеп с останками павших борцов, амфитеатр и музей *Эль-Муджахид* (подземный). Ребра, опирающиеся друг на друга, сходятся у вершины, выполненной в форме исламской башни с диаметром 10 м и высотой 7,6 м, увенчанной 6-метровым куполом, где находится смотровая площадка. У подножья каждого листа установлена скульптура алжирского солдата, символизирующая борьбу за независимость своей страны².

Азербайджанская Республика

Памятник Независимости. 18 декабря 2006 г. Президент Азербайджанской Республики Ильхам Гейдарович Алиев подписал Распоряжение № 1838 «О создании музея Независимости и установлении памятника Независимости в столице Азербайджанской Республики городе Баку». Открытие памятника состоялось 25 мая 2007 г. на улице Истиглалият. В церемонии открытия принял участие президент Азербайджанской Республики И. Г. Алиев.

Памятник установлен в честь Азербайджанской Демократической Республики, провозглашенной Национальным советом Азербайджана 28 мая 1918 г. Этот день отмечается в стране как День Республики с 28 мая 1992 г. На памятнике, вытесанном из гранита и бе-



лого мрамора, на старом арабском и латинском алфавите выгравирован текст Декларации независимости с подписями членов Национального Совета³.

Федеративная Республика Бразилия

Памятник независимости Бразилии – гранитная и бронзовая скульптура в г. Сан-Паулу, также известен как «Памятник Ипиранга» или «Алтарь Отечества». Памятник расположен на берегу р. Ипиранга, на историческом месте, где император Бразилии Педру I провозгласил независимость страны 7 сентября 1822 г.

Памятник был разработан и построен итальянским скульптором Э. Ксименесом и

итальянским архитектором М. Манфреди, чтобы отпраздновать первый столетний период Бразильской независимости.

Императорский склеп и часовня находятся внутри памятника. Склеп был построен в 1972 г. для размещения тела императора Педру I, а также тел его жен Марии Леопольдины Австрийской и Амелии Лейхтенбергской. Склеп был освящен как католическая часовня по требованию принца Педру Энрике Орлеан-Браганза. Тела Педру I и Амелии Лейхтенбергской были переданы из Королевского пантеона Дома Браганзы в Лиссабоне, а тело Марии Леопольдины Австрийской было перенесено из императорского мавзолея монастыря Святого Антония в Рио-де-Жанейро⁴.



Республика Казахстан

Монумент Независимости Казахстана – памятник на Площади Республики в г. Алма-Аты, основным мотивом которого является изображение Золотого человека. Авторство принадлежит группе известных казахских архитекторов и скульпторов: руководитель творческого коллектива – Ш. Е. Валиханов, скульпторы – А. Жумабай, Н. Далбай, К. Суранчиев, архитектор – К. Жарылгапов; среди соавторов – архитектор К. Монтахаев, скульптор – М. Мансуров, А. Баярлин, К. Сатыбалдин.



Монумент открыт на Площади Республики 16 декабря 1996 г. по указу Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева.

Центром композиции является вертикальная пластическая стела высотой 28 м. Она завершается «Золотым человеком» (высотой 6 м) – правителем, который стоя управляет крылатым барсом и символизирует твердую государственную власть на казахстанской земле. Стела установлена на по-

лукруглом постаменте, который размещен в центре замощенной круглой площадки.

Колонна обрамлена обрешетками художественного литья, на которых описаны исторические события Казахстана. По обеим сторонам стелы подковообразно, по кругу, размещены 10 барельефов, которые раскрывают историю Казахстана с древнейших времен до наших дней. Число 10 не случайно: оно, по Пифагору, является числом благоденствия, благополучия, силы и мощи⁵.

Китайская Народная Республика



Памятник народным героям в Пекине (трехэтажный обелиск, национальный монумент Китайской Народной Республики). Был построен в память о борцах, отдавших жизнь в революционной борьбе китайского народа в XIX и XX вв.

Монумент был построен на основании принятой 30 сентября 1949 г. резолюции первого пленарного заседания Народного политико-консультативного совета Китая. Проект был создан архитектором Л. Сычэном, ряд элементов был разработан его супругой Л. Хуэйинь. Строительство происходило с августа 1952 по май 1958 г.

Монумент расположен на площадке севернее современного мавзолея Мао Цзэдуна с южной стороны площади Тяньаньмынь. Его высота по некоторым оценкам составляет около 37,94 м, площадь – 3000 кв. м. Монумент весит 10 000 т, состоит из 17 000 мраморных и гранитных блоков.

На пьедестале находятся восемь вырезанных из белого мрамора больших барельефов, изображающих революционные события, отражающие борьбу китайцев в период с Первой опиумной войны 1840 г. до основания Китайской Народной Республики в 1949 г.⁶

Турецкая Республика

Монумент «Республика» – памятник, расположенный в юго-западной части площади Таксим в Стамбуле и посвященный пятилетию образования Турецкой Республики в 1923 г. Представляет собой многофигурную композицию, состоящую из соратников Мустафы Кемала Ататюрка – основателя Турецкой Республики, занимающего центральное положение на монументе.

Монумент был спроектирован итальянским скульптором П. Каноника и одобрен комиссией, сформированной администрацией Стамбула. Он был создан за два с половиной года при финансовом участии населения. Памятник весом 84 т был доставлен из Рима в Стамбул на корабле. Торжественно открыт 8 августа 1928 г. Высота памятника 11 м.

*Демократическая Социалистическая Республика Шри-Ланка*

Зал Независимости в г. Коломбо был открыт 4 февраля 1948 г. как символ освобождения Шри-Ланки от правления Великобритании. Он расположен в парке Коричные Сады на одноименной площади неподалеку от мемориального музея независимости.

Зал Независимости полностью посвящен истории острова Цейлон и его народа. Под сводами сооружения можно увидеть изображения, знаменующие историю Шри-Ланки с древних времен правления сингальских монархов до колониальной экспансии Англии и



Португалии и далее XX в., когда остров обрел независимость.

До недавнего времени зал служил еще и официальной площадкой для торжественных мероприятий парламента. Перед зданием стоит статуя первого премьер-министра Шри-Ланки Сенанаяке Дон Стивену. Его называют «Отцом нации»⁷.

Вывод

Для истории конкретного государства большое значение имеют памятники, уста-

новленные в честь годовщин со дня провозглашения независимости государства, в память о борцах, сражавшихся за его независимость и будущее. Такие памятники символизируют прочность государства, фиксируют образ его основательности.

Самое главное заключается в том, что эти памятники сохраняют историческую память народа, воспитывают подрастающее поколение; в них в художественной форме изображаются важнейшие вехи истории страны.

¹ В данной публикации представлены монументы, посвященные государственной независимости, расположенные в некоторых зарубежных государствах. Для обзора выбраны государства, не входящие в Перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц недружественные действия, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 430-р.

² См. информацию и фото памятника: Памятник славы и мученичества // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=4383201&oldid=123106672>

³ См. информацию и фото памятника: Памятник Независимости (Баку) // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=7474029&oldid=120908528>

⁴ См. информацию и фото памятника: Памятник независимости Бразилии // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=8754249&oldid=120917349>

⁵ См. информацию и фото памятника: Монумент независимости Казахстана // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=384412&oldid=124991116>; *Ергалиева Р.* Гордый символ суверенитета // Казахстанская правда. 2015. 11 дек. URL: <https://kazpravda.kz/n/gordyy-simvol-suvereniteta>

⁶ См. информацию и фото памятника: Памятник народным героям // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=2480307&oldid=120917317>

⁷ См. информацию и фото достопримечательности на сайте «Турнавигатор». URL: https://tournavigator.pro/Шри-Ланка/достопримечательности/Мемориальный_зал_Независимости

Воронежский государственный университет

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

E-mail: sazon75@mail.ru

Voronezh State University

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

E-mail: sazon75@mail.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

УДК 349.6

Н. В. Симонова

Воронежский государственный университет

ПРАВО КАЖДОГО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

В статье анализируется конституционное право на благоприятную окружающую среду и его составляющие. Рассматриваются нормативные правовые акты отраслевого законодательства, также закрепляющие это право. Исследуется понятие «благоприятная окружающая среда» и критерии ее оценивания.

К л ю ч е в ы е с л о в а: экологические права, право на благоприятную окружающую среду, благоприятная окружающая среда, критерии благоприятной окружающей среды.

EVERY PERSON'S RIGHT FOR A FAVOURABLE ENVIRONMENT

The article analyses the constitutional right for a favourable environment and its constituents. Normative legal acts of the industry legislation which consolidate this right are also touched upon. The idea of a favourable environment and the criteria of its evaluation are dwelt upon as well.

Key words: ecological rights, a right for a favourable environment, a favourable environment, criteria of a favourable environment.

Поступила в редакцию 14 марта 2023 г.

Признание и регулирование экологических прав – одна из наиболее существенных новаций российского законодательства. Важно, что эти права прописаны на конституционном уровне. Как отмечает А. М. Солнцев, выделение экологических прав является не только инструментом удовлетворения индивидуальных экологических интересов их обладателя, но и служит инструментом сохранения и восстановления благоприятного состояния окружающей среды как публичного блага¹.

Впервые в 1972 г. было сформулировано право на благоприятную окружающую среду. Стокгольмская Декларация по окружающей

человека среде провозгласила, что человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений (принцип 1)².

Закрепление экологических прав в международных актах послужило толчком для их включения в национальное законодательство: в конституции или иные нормативные акты.

Конституция Российской Федерации³, закрепляя основные права человека, устанавливает право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информа-

© Симонова Н. В., 2023

цию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42).

В системе экологических прав центральным является право на благоприятную окружающую среду. Это одно из естественных прав, оно неотчуждаемо, принадлежит каждому с момента его рождения.

В преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» говорится, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации⁴. То есть, по сути, воспроизведены конституционные положения об экологических правах и обязанностях.

В ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде. Здесь развиваются положения ст. 42 Конституции Российской Федерации. Но в отличие от нее, эти права принадлежат не каждому, а гражданам государства.

В различных нормативных правовых актах указывается «право человека» и «право гражданина» на благоприятную окружающую среду. Встает вопрос: а как эти понятия соотносить? В общем виде можно говорить о том, что права человека закреплены в международных актах, они существуют независимо от их закрепления в национальном законодательстве. Права гражданина распространяются на тех лиц, которые имеют гражданство государства.

Право человека и право гражданина на благоприятную окружающую среду различаются:

1) по объекту. Объект права человека – это состояние биосферы Земли в целом, благоприятное качество которой определяет здоровье всего населения планеты. Объект права гражданина – это качественное состояние биосферы только Российской Федерации;

2) по субъекту. Субъекты права человека – все люди Земли, независимо от гражданства, национальности, расы и т. д. Субъекты права гражданина – это граждане Российской Федерации и лица, находящиеся на ее территории;

3) по средствам защиты. Право гражданина защищается в судебном, административном порядке с участием правоохранительных органов Российской Федерации. Для защиты права человека используются, помимо этого, международные органы⁵.

Провозглашенные на конституционном уровне экологические права находят свое развитие в экологическом законодательстве. Помимо уже отмеченного Федерального закона «Об охране окружающей среды», о праве на благоприятную окружающую среду говорится во многих нормативных правовых актах. Так, например, Федеральный закон «Об экологической экспертизе» направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду⁶. Федеральный закон «Об уничтожении химического оружия»⁷ закрепляет право граждан на безопасные условия проживания, труда и благоприятную окружающую среду (ст. 16). Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» направлен на реализацию конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии⁸. Согласно Основам государственной политики в области экологическо-

го развития Российской Федерации на период до 2030 г., стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности⁹.

О. И. Крассов выделяет основные элементы права на благоприятную окружающую среду. К ним он относит следующие права:

- на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды, включающее право на охрану здоровья, право на благоприятную среду обитания, право на радиационную безопасность;
- благоприятную среду жизнедеятельности;
- экологическую безопасность;
- защиту исконной среды обитания.

Эти элементы права на благоприятную окружающую среду дополняют, конкретизируют и развивают его содержание применительно к разным сферам человеческой деятельности и категориям лиц¹⁰.

Так, право на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей среды, созданием безопасных условий труда, благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией продуктов питания соответствующего качества, качественных, безопасных и доступных лекарственных препаратов, а также оказанием доступной и качественной медицинской помощи¹¹.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹² направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как

одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Он устанавливает, что граждане имеют право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека (ст. 8).

С. А. Боголюбов отмечает, что конституционное право каждого на благоприятную окружающую среду подразумевает «состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие определенным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предполагающим пригодную для питья воду, надлежащий атмосферный воздух, кондиционные продукты питания, рекреационные условия»¹³.

Есть и другая точка зрения, согласно которой право граждан на благоприятную окружающую среду – возможность граждан Российской Федерации и иных лиц, находящихся в Российской Федерации на законных основаниях, проживать в Российской Федерации в условиях такого состояния биосферы, которое обеспечивает максимальный уровень их физического и психического здоровья, а также использовать национальную систему средств, устраняющих угрозы биосфере страны, вызванные человеческой жизнедеятельностью¹⁴.

Прописав в Конституции Российской Федерации экологические права, государство должно гарантировать гражданам их реализацию. Стоит отметить, что право на благоприятную окружающую среду может быть нарушено не только из-за действия или бездействия каких-то лиц, но и вследствие природных катаклизмов, не зависящих от человека¹⁵. В таких случаях государство компенсирует вред, причиненный гражданам. Например, в перечень типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и му-

ниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления, включено¹⁶:

- назначение выплаты единовременной материальной помощи гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- назначение выплаты гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- назначение выплаты единовременного пособия гражданам, получившим в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера вред здоровью;

- назначение выплаты единовременно пособия членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Стоит отметить, что существуют экономические, управленческие и иные трудности, которые не позволяют полностью гарантировать соблюдение стандартов, направленных на реализацию права на благоприятную окружающую среду. Часть территории Российской Федерации можно отнести к экологически неблагоприятной (территории, пострадавшие от Чернобыльской катастрофы, от производственной деятельности объединения «Маяк», и др.). Экологические права граждан не полностью соблюдаются, постепенно осуществляется восстановление пострадавших земель и иных природных ресурсов. Даже в том случае, когда немногочисленные иски граждан и общественных объединений об ограничении, приостановлении и прекращении экологически вредной деятельности, о закрытии предприятий, загрязняющих окружающую среду, подвергающих порче природные ресурсы и объекты, обращения граждан о переселении из-за неблагоприятных условий обитания удовлетворяются решениями судов, они не полностью исполняются из-за отсутствия надлежащего жилья и других материальных средств¹⁷.

Как видим, право на благоприятную окружающую среду, закрепленное на конституционном уровне, детализируется в отраслевом законодательстве, которое и определяет, какая среда является благоприятной.

Благоприятная окружающая среда, согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды», – это окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. При этом качество окружающей среды определено как состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью.

Само понятие «благоприятная окружающая среда» размыто. В законодательном определении нет юридических критериев для понимания благоприятного состояния окружающей среды. Также в данном определении прямо не говорится о том, для кого (чего) окружающая среда должна быть благоприятной. Конечно, для человека в первую очередь. Но исходя из анализа нормы, не только для него, так как речь идет о качестве окружающей среды, которое обеспечивается устойчивым функционированием естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, что предполагает охрану окружающей среды и ее компонентов как самостоятельной ценности, а ее отдельных элементов, например объектов животного мира, – как обладающих правами, не сводящимися к возможной пользе от их использования человеком¹⁸.

Представители науки экологического права предлагают трактовать понятие «благоприятная окружающая среда» более широко¹⁹. В отличие от законодательного, научное определение дает более развернутые ответы на вопрос, какая же среда является благоприятной. В частности, предлагается оценивать окружающую среду как благоприятную, если ее состояние соответствует

установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска²⁰.

Здесь нельзя не согласиться с Л. И. Брославским, который пишет, что должен быть четкий понятийный аппарат, закрепленный в нормативном правовом акте, чтобы «положения статьи 42 Конституции Российской Федерации “работали”, а не оставались лишь декларациями»²¹.

М. М. Бринчук говорит, что в первую очередь существует потребность в выработке критериев благоприятной окружающей среды в целях создания соответствующего эколого-правового механизма. Только определив такие критерии, можно обладать знанием, какие эколого-правовые средства в каждый конкретный момент применить, какую природоохранную деятельность осуществить, чтобы достичь цели по поддержанию благоприятного состояния окружающей среды или его восстановлению²².

Критериями, т. е. определенными показателями, позволяющими оценивать состояние окружающей среды, как правильно отмечает О. И. Крассов, могут быть качественные и количественные показатели состояния природы, отражающие степень ее воздействия на здоровье людей²³.

В законодательстве содержатся юридически значимые критерии оценки благоприятного состояния окружающей среды и соответственно соблюдения данного субъективного права. Прежде всего, юридическими критериями служат нормативы качества окружающей среды и нормативы предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду, предусмотренные Федеральным законом «Об охране окружающей сре-

ды», иными актами экологического законодательства. Нормативы качества окружающей среды – это нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды (согласно ФЗ «Об охране окружающей среды») – это нормативы допустимых выбросов и сбросов, технологические и технические нормативы, нормативы образования отходов и лимиты на их размещение, нормативы допустимых физических воздействий, нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду и иные).

Такие нормативы направлены преимущественно на обеспечение чистоты окружающей среды, что является лишь одной, хотя и важной характеристикой благоприятного состояния окружающей среды. Экологическое законодательство посредством установления нормативов ограничивает уровень негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, последствия которой могут привести к негативным изменениям качественного состояния окружающей среды.

Таким образом, чтобы провозглашенные на конституционном уровне и получившие развитие в отраслевом законодательстве экологические права, в том числе право на благоприятную окружающую среду, соблюдались, эффективно реализовывались, необходимо детальное регулирование этих вопросов. В частности, в законодательстве должно быть четкое определение, какая среда является благоприятной и каковы критерии ее оценивания. Так как учитывающиеся сегодня

критерии оценки благоприятного состояния окружающей среды не охватывают многие показатели, это приводит к тому, что право

на благоприятную окружающую среду должным образом не обеспечивается.

¹ См.: Солнцев А. М. Современное международное право о защите окружающей среды и экологических правах человека. М. : Либроком, 2015. С. 23.

² См.: Стокгольмская декларация : принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁴ См.: Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Анисимов А. П., Рыженков А. Я. Экологическое право. М. : Юрайт, 2021. С. 62–63.

⁶ См.: Об экологической экспертизе : федер. закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Об уничтожении химического оружия : федер. закон от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Об охране атмосферного воздуха : федер. закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: Крассов О. И. Экологическое право. М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 82.

¹¹ См.: Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права. М. : Юрайт, 2015. С. 159.

¹⁴ См.: Анисимов А. П., Рыженков А. Я. Указ. соч. С. 76.

¹⁵ См.: Кравцова Е. А. Социальная составляющая конституционного права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 52.

¹⁶ См.: О Перечне типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления : распоряжение Правительства РФ от 18 сентября 2019 г. № 2113-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: Боголюбов С. А., Позднякова Е. А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды. М. : Юрайт, 2021. С. 80.

¹⁸ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / под общ. ред. О. Л. Дубовик. М. : Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 39–40.

¹⁹ См.: Васильева М. И. О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // Государство и право. 2002. № 11. С. 87 ; Бринчук М. М. Комментарий к статье 42 Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 233 ; Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Чаркин С. А. Экологическое право России. М. : Юрайт, 2018. С. 55.

²⁰ См.: Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал рос. права. 2008. № 9. С. 51.

²¹ Брославский Л. И. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Экологическое право. 2021. № 2. С. 11.

²² См.: Бринчук М. М. Указ. соч. С. 40.

²³ См.: Крассов О. И. Указ. соч. С. 72.

Воронежский государственный университет

Симонова Н. В., кандидат юридических наук,
доцент кафедры трудового права

E-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru

Тел.: 8 (473) 220-84-74

Voronezh State University

Simonova N. V., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: simonova.natalja2010@yandex.ru

Тел.: 8 (473) 220-84-74

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342.56+004.056

Л. С. Михайлова

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с обеспечением информационной безопасности судебных органов. Приведена нормативно-правовая база, регламентирующая данные отношения. Определены меры информационной безопасности.

К л ю ч е в ы е с л о в а: виды конфиденциальной информации, информационная безопасность, судебные автоматизированные информационные системы, информационные технологии, используемые в деятельности судов, сведения, отнесенные к информации ограниченного доступа, оценка опасности угроз безопасности информации, судебные органы.

ON SOME PROBLEMS OF ENSURING INFORMATION SECURITY OF THE JUDICIAL BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with issues related to ensuring the information security of the judiciary. The legal framework regulating these relations is given. Measures of information security are defined.

К e y w o r d s: types of confidential information, information security, judicial automated information systems, information technologies used in the activities of the courts, information classified as restricted information, risk assessment of information security threats, judicial authorities.

Поступила в редакцию 19 марта 2023 г.

Принцип свободного распространения информации закреплен в Конституции РФ¹. Однако в соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию ограниченного

доступа². В свою очередь информация ограниченного доступа делится на информацию, отнесенную к государственной тайне, и сведения конфиденциального характера.

Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется ст. 5 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»³, а в Указе Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»⁴ названы виды конфиденциальной информации (рисунок).

© Михайлова Л. С., 2023



Рисунок. Информация ограниченного доступа

Ежегодно в судебные органы за защитой своих прав и интересов обращаются миллионы граждан, и суды в процессе своей профессиональной деятельности соприкасаются практически со всеми видами сведений ограниченного доступа: сведениями, составляющими государственную тайну, тайну следствия, служебную тайну, коммерческую тайну, персональными данными и др. Судьями, помощниками судей и работниками аппаратов судов осуществляются сбор, запись, систематизация, накопление, хранение, обновление, изменение, передача, блокирование и удаление указанных сведений. Данные действия совершаются как с использованием программных средств автоматизации, так и без них.

Судебные органы, с одной стороны, обязаны обеспечить своевременный доступ к достоверной информации о правосудии, что в свою очередь способствует повышению доверия к судебной системе со стороны граждан, обеспечивает общественный контроль за функционированием судебной власти, а с другой стороны, должны создать условия, обеспечивающие охрану информации, составляющую государственную или иную охраняемую законом тайну (в том числе охрану персональных данных)⁵.

Таким образом, доступ к информации о деятельности судов по осуществлению правосудия не может быть ограничен, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и сведений конфиденциального характера.

Публичному освещению подлежат⁶:

1) сведения об организации судебной системы, количестве судов, их территориальной и предметной юрисдикции, иерархии судебных институтов, а также процессуальные правила, распорядок работы суда и т. п.;

2) информация о судьейском самоуправлении, его структуре, порядке деятельности;

3) сведения о будущих судебных процессах в конкретном суде; текущем судебном календаре. Существует возможность ознакомления с материалами дела и судебными

решениями (следует отметить, что действующим законодательством устанавливаются пределы ограничения гласности, так, в случае размещения в сети Интернет судебного акта по конкретному делу, сведения конфиденциального характера, содержащиеся в нем, подлежат деперсонификации, т. е. исключению из текста⁷).

Деятельность по обеспечению охраны информации ограниченного доступа судебными органами осуществляется на каждой стадии судопроизводства с учетом специфики конституционного, административного, гражданского, арбитражного и уголовного процесса. Защита сведений, отнесенных к категории ограниченного доступа, от неправомерного ее использования или утраты обеспечивается путем выполнения комплекса правовых, организационных, программных и инженерно-технических мер. Все меры тесно взаимосвязаны и носят многоплановый характер.

Поскольку информация может быть бездокументной (устной), а также зафиксированной на каком-либо материальном носителе, объектами защиты, помимо непосредственно самой информации, являются ее носители (бумажные и электронные), судебные автоматизированные информационные системы, в которых содержится и обрабатывается информация, помещения, в которых размещены указанные информационные системы, помещения архива суда (хранилища для хранения документов) и др. Меры защиты могут применяться также и в отношении сотрудников, имеющих доступ к информации ограниченного доступа, при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество указанных лиц в связи с их служебной деятельностью⁸.

К организационным, программным и техническим мерам по обеспечению информационной безопасности относятся:

– использование процедуры разграничения доступа (авторизации); применение длинных и сложных паролей;

– выявление возможных каналов утечки информации и несанкционированного доступа к данным (например, к методам несанкционированного доступа можно отнести: преодоление парольной защиты, использование аппаратных закладок и др.);

– определение и оценка опасности угроз безопасности информации при ее обработке в судебных автоматизированных информационных системах (в Государственной автоматизированной системе «Правосудие», которая используется судами общей юрисдикции и органами Судебного департамента при Верховном Суде (ГАС «Правосудие»), Единой автоматизированной информационно-коммуникационной системе арбитражных судов (ЕАИКС АС РФ));

– контроль доступа к сетевым ресурсам, использование межсетевых экранов;

– использование защищенных каналов и средств криптографической защиты информации (в обязательном порядке необходимо защищать каналы связи при проведении заседаний по видео-конференц-связи);

– использование антивирусных средств защиты (большое число разновидностей компьютерных вирусов и каждодневное появление новых вредоносных программ требует надежной защиты от них, поэтому антивирусное программное обеспечение необходимо регулярно обновлять, а также проверять на наличие вирусов внешние носители);

– использование лицензионного программного обеспечения;

– осуществление резервного копирования данных;

– применение прошедших в установленном порядке процедур оценки соответствия средств защиты информации (используемые в информационных системах средства защиты, такие как межсетевые экраны, антивирусные программы, криптографические средства и т. п., должны быть сертифицированы Федеральной службой безопасности Российской Федерации и (или) Федеральной службой по техническому и экспортному контролю

Российской Федерации и иметь требуемый класс защиты⁹⁾);

– учет лиц, получивших доступ к информации ограниченного доступа;

– учет всех судебных автоматизированных информационных систем, машинных носителей, а также архивных копий сведений ограниченного доступа;

– организация режима обеспечения безопасности помещений, в которых размещены судебные информационные системы, помещений для хранения документов, препятствующего возможности неконтролируемого проникновения или пребывания в этих помещениях лиц, не имеющих права доступа в эти помещения;

– обнаружение фактов несанкционированного вторжения и принятие мер, в том числе по обнаружению, предупреждению и ликвидации последствий компьютерных атак на судебные автоматизированные информационные системы и по реагированию на компьютерные инциденты в них;

– восстановление персональных данных и иных сведений, модифицированных или удаленных вследствие несанкционированного доступа к ним;

– использование источников бесперебойного питания;

– контроль за принимаемыми мерами по обеспечению безопасности информации ограниченного доступа и уровней защищенности судебных автоматизированных информационных систем.

В зависимости от объема работ с использованием сведений, отнесенных к категории ограниченного доступа, и численности работников аппарата суда, в судах создаются структурные подразделения (отделы), которые обеспечивают охрану указанных сведений.

Так, в структуру аппарата верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа в соответствии с утвержденным штатным

расписанием соответствующего суда с учетом примерной структуры, определенной Инструкцией по организационно-штатной работе в федеральных судах общей юрисдикции, может входить отдел судебной статистики и правовой информатизации, кодификации и систематизации законодательства, обобщения судебной практики. Данный отдел занимается обеспечением безопасности информационных ресурсов суда, оказывает противодействие утечкам либо несанкционированному доступу к информации, реализует меры по защите сведений, составляющих государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, обеспечивает конфиденциальность содержащихся в документации сведений. В структуру аппарата районного суда, городского суда, межрайонного суда в зависимости от численности работников может входить отдел информатизации¹⁰.

Интерес общественности, прежде всего, обращен к судебной практике, поэтому именно судебные акты в первую очередь интересуют посетителей официальных сайтов судов. Как нами было отмечено ранее, одним из способов обеспечения безопасности участников судебного процесса и защиты государственной и иной охраняемой законом тайны является деперсонификация судебных актов. В соответствии с ч. 3 ст. 15 Федерального закона № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» при размещении в сети Интернет текстов судебных актов, принятых судами общей юрисдикции, Верховным Судом Российской Федерации, из этих актов исключаются персональные данные¹¹. Вместо них в тексте используются инициалы, псевдонимы и другие обозначения, не позволяющие идентифицировать участников судебного процесса.

В соответствии с ч. 5 ст. 15 Федерального закона № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» не подлежат размещению в

сети Интернет тексты судебных актов, вынесенных по делам:

- затрагивающим безопасность государства;

- возникающим из семейно-правовых отношений, в том числе по делам об усыновлении (удочерении) ребенка, другим делам, затрагивающим права и законные интересы несовершеннолетних;

- о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности;

- об ограничении дееспособности гражданина или о признании его недееспособным;

- о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар и принудительном психиатрическом освидетельствовании;

- о внесении исправлений или изменений в запись актов гражданского состояния;

- об установлении фактов, имеющих юридическое значение, рассматриваемых судами общей юрисдикции;

- разрешаемым в порядке ст. 126 «Порядок вынесения судебного приказа» Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 123.5 «Порядок вынесения судебного приказа» Кодекса административного судопроизводства РФ.

При размещении в сети Интернет текстов судебных актов, предусматривающих положения, которые содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, эти положения исключаются из текстов судебных актов.

Не умаляя значимости организационных, технических и программных мер, на наш взгляд, правовые меры обеспечения безопасности в сфере информации являются важнейшей частью информационной безопасности.

В соответствии со ст. 3 Закона РФ № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» судья не вправе разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, сведения,

отнесенные к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи¹².

Должностные лица судов несут ответственность за разглашение сведений, отнесенных к государственной тайне или являющихся конфиденциальными.

В ст. 13.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за разглашение информации ограниченного доступа лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей¹³.

Меры уголовной ответственности за разглашение сведений, отнесенных к категории ограниченного доступа, предусмотрены в ст. 137 «Нарушение неприкосновенности частной жизни», ст. 155 «Разглашение тайны усыновления (удочерения)», ст. 183 «Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну», ст. 283 «Разглашение государственной тайны», ст. 311 «Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса», ст. 320 «Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа» и иных статьях Уголовного кодекса РФ¹⁴.

Отметим, что сохранность сведений, отнесенных к категории ограниченного доступа, а также информации, оглашение которой может нанести вред участникам судебного процесса, членам их семей, их близким, обеспечивается проведением закрытого судебного разбирательства. Проведение разбирательства дела в закрытом судебном за-

седании возможно только по основаниям, предусмотренным действующим законодательством, как в отношении всего судебного разбирательства, так и в отношении его части (ч. 2 и 4 ст. 10 Гражданского процессуального кодекса РФ¹⁵; ч. 1 ст. 24.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях; ч. 2 и 3 ст. 241 Уголовно-процессуального кодекса РФ¹⁶).

В ст. 194 Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 20 Арбитражного процессуального кодекса РФ, ст. 298, 341 Уголовно-процессуального кодекса РФ, ст. 175 Кодекса административного судопроизводства РФ¹⁷ закреплен запрет о разглашении тайны совещания судей. Правовой институт тайны совещания судей является одной из гарантий реализации принципа независимости судей и обеспечивает защиту информации в суде.

Таким образом, имеются основания полагать, что сегодня необходимо усовершенствование норм российского законодательства относительно использования судебных автоматизированных информационных систем и их информационной безопасности.

Деятельность судебных органов по обеспечению информационной безопасности должна носить непрерывный характер. Для достижения максимального результата необходим постоянный контроль за состоянием средств защиты информации. Немаловажное значение должно придаваться обучению и повышению квалификации должностных лиц судов в вопросах применения искусственного интеллекта, использования передовых информационно-коммуникационных технологий, информационных автоматизированных систем и обеспечения информационной безопасности.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). URL: <http://pravo.gov.ru/constitution/>

² Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 29.12.2022 ; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

³ О государственной тайне : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. от 05.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41. Ст. 8220–8235.

⁴ Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера : указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10. Ст. 1127.

⁵ См.: Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (в ред. от 14.07.2022 ; с изм. и доп. от 01.01.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6217.

⁶ См.: Актуальные проблемы деятельности судов общей юрисдикции Российской Федерации : учебник / Н. В. Азаренок [и др.] ; под ред. В. М. Бозрова. М. : Юстиция, 2017. 568 с.

⁷ См.: *Слаутина М. В.* Приемы деперсонификации юридического текста на сайте суда // Урал. филол. вестник. 2012. № 2. С. 80–84.

⁸ См.: О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов : федер. закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1455.

⁹ См.: Методический документ «Меры защиты информации в государственных информационных системах» (утв. Федеральной службой по техническому и экспортному контролю 11.02.2014). URL: <https://it-security.admin-smolensk.ru/zakonodatelstvo/normativnye-dokumenty-fstek-rossii/metodicheskij-dokument-mery-zaschity-informacii-v-gosudarstvennyh-informacionnyh-sistemah/>

¹⁰ См.: Об утверждении Положения об аппарате федерального суда общей юрисдикции : приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 21 декабря 2012 г. № 238. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902396436?section=text>

¹¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (в ред. от 14.07.2022 ; с изм. и доп. от 01.01.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6217.

¹² О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 19.12.2022) // Рос. газета. 1992. 27 июня.

¹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 28.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

¹⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 29.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 17.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

¹⁶ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 17.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.

¹⁷ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 17.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

Михайлова Л. С., старший преподаватель кафедры правовой информатики, информационного права и естественнонаучных дисциплин

E-mail: mls55@mail.ru

Central Branch of Russian State University of Justice

Mikhailova L. S., Senior Lecturer of the Legal Informatics, Information Law and Natural Sciences Department

E-mail: mls55@mail.ru

Т. В. Шелудякова

Воронежский филиал ГУМРФ имени адмирала С. О. Макарова

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

В статье выявлены и проанализированы современные проблемы государственной молодежной политики Российской Федерации. Предложены пути их решения посредством совершенствования российского федерального законодательства в сфере молодежной политики.

К л ю ч е в ы е с л о в а: молодежь, правовое регулирование молодежной политики, развитие молодежной политики.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF STATE YOUTH POLICY IN RUSSIA

The article identifies and analyzes the legal and non-legal problems of the state youth policy of the Russian Federation. The ways of their solution through the improvement of the Russian federal legislation in the field of youth policy are proposed.

К e y w o r d s: youth, legal regulation of youth policy, development of youth policy.

Поступила в редакцию 25 февраля 2023 г.

Слово «проблема» греческое и в науке означает противоречивую ситуацию, выступающую в виде противоположных позиций в объяснении каких-либо явлений. Согласно словарю С. И. Ожегова проблема представляет собой «сложный вопрос, задачу, требующие разрешения, исследования»¹.

Анализируя Конституцию Российской Федерации, можно выделить несколько конституционно-правовых проблем. В большей или меньшей степени это: а) проблема защиты гарантированных прав (или нет возможности реализовывать само право, или отсутствует его механизм защиты); б) пробелы в Конституции РФ; в) формальность закрепленных норм; г) проблема подчинения политических отношений конституционно-правовым (нередко политические подходы пре-

обладают над правовыми); д) соотношение конституционно-правовой и политической ответственности; е) Российская Конституция не в полной мере адаптирована под российского гражданина.

На взгляд автора, до недавнего времени к конституционным проблемам относился пробел в Конституции РФ о молодежной политике, соответственно, отсутствие регулирования Конституцией РФ молодежной политики. И хотя законодатель конституционными поправками 2020 г. внес в предметы совместного ведения молодежную политику, просто упоминания о ней явно недостаточно.

На конференциях, форумах, посвященных проблемам молодежной политики, «молодежники» отмечают, что основными проблемами молодежи остаются трудоустройство, отсутствие постоянного источника дохода, охрана здоровья. По их общему мнению, для эффективной реализации молодежной политики необходимо наличие несколь-

© Шелудякова Т. В., 2023

ких системных положений: 1) федеральное и региональное скоординированное законодательство о молодежи; 2) финансовое обеспечение – строка в федеральном, региональном и местном бюджетах; 3) система управления молодежной политикой и молодежными процессами; 4) увеличение количества общественных молодежных организаций; 5) отсутствие идеологии. Автор в целом поддерживает общее мнение, однако можно было поменять последовательность. Например, идеологический компонент можно выделить одним из первых.

При рассмотрении вышеприведенных проблем стоит отметить, что координация молодежного регионального законодательства под федеральное (региональные законодатели вносят изменения в действующие законы субъектов о молодежи и молодежной политике в соответствии с ФЗ о молодежной политике) пока весьма негативно отражается на качестве.

Следующая проблема – финансовое обеспечение молодежной политики. Тут можно отметить неожиданные факты. В 2022 и 2023 гг. расходы на молодежную политику сократились на 12 % по сравнению с 2020–2021 гг. в соответствии с законом о бюджете, что как минимум странно. Казалось бы, конституционное регулирование государственной молодежной политики (далее – ГМП) появилось, Федеральный закон принят, следовательно, расходы на молодежную политику должны увеличиться, а происходит совсем наоборот – планомерное сокращение расходов на программу «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики». При этом расходы из федерального бюджета на реализацию молодежной политики в предыдущие годы увеличивались, в 2019 г. составили почти 33 млрд руб., в 2020 г. – 45 млрд руб. Ранее, до принятия ФЗ «О молодежной политике», Правительство РФ предполагало выделить на молодежную политику в 2021 г. 45 млрд руб., в 2022 г. – более 48 млрд руб.,

но после сократило эти цифры. В 2023 г. на реализацию ГМП выделено еще меньше – 37,3 млрд руб.² Высший исполнительный орган государственной власти объясняет это сокращением расходов на госпрограмму «Развитие культуры» и ФЦП «Кадры для цифровой экономики».

Еще одной из немаловажных конституционно-правовых проблем государственной молодежной политики в России является гражданско-патриотическое и нравственное воспитание молодежи. Речь идет о культурно-идеологическом компоненте в содержании молодежной политики. Молодежь несет в себе огромный потенциал преобразования общества, о чем свидетельствует позиция А. В. Кочеткова и О. В. Кузьминой, которые полагают, что «современная молодежная политика должна не только поддерживать молодых людей, но и помогать им принимать решения и выбирать собственный путь. Она имеет стратегическую направленность и представляет собой инновационную деятельность государства, вызвана процессом перемен во всех сферах общественной жизни и служит способом ускоренного социального развития молодежи, решения ее неотложных проблем, мотивации к инновационному поведению молодых граждан»³.

Идеология представляет собой систему взглядов, идей, концепций, политических программ, которые осознаются и оцениваются людьми и выражают определенные интересы различных классов, групп, обществ. Разумеется, идеологический компонент влияет на формирование нравственности молодежи, воздействует на ее мировоззрение, способствует политической социализации, выступает необходимым условием воспитания патриотизма, высокого уровня гражданской ответственности. Реализацию этого компонента необходимо осуществлять с помощью конституционных норм, основываясь на общечеловеческих ценностях.

В современный период политическая социализация молодежи в России представля-

ет собой совокупность противоречивых политических ценностей и ориентаций. Формирование идеологии молодежи – это длительный процесс, подверженный воздействию внешних условий. При этом следует отметить, что не нужно «лепить», формировать что-то конкретное из молодежи, соответствующее какому-то идеалу. Наше общество находится в ситуации неопределенности и нестабильности, где это просто невозможно. В данном случае цели гражданского, патриотического и нравственного воспитания молодежи сводятся к следующим основным направлениям.

Во-первых, создание условий для максимально полного освоения молодежью духовных ценностей и культуры, накопленных нашей страной и цивилизацией в целом.

Во-вторых, помочь молодежи познать самих себя, найти свой образ и стиль жизни.

В-третьих, найти и раскрыть внутренний потенциал молодежи, содействуя ее самоутверждению и самореализации.

Следующей проблемой ГМП является система управления молодежной политикой и молодежными процессами. Непостоянство и изменчивость органов по делам молодежи вызывает нестабильность, временность, эпизодичность, которые накладываются на всю регионально-муниципальную систему работы с молодежью.

Молодежная политика тесно связана с управлением, так как ее реализация предполагает целенаправленное воздействие на молодежь; создание вертикали и горизонтали управляющих систем; поддержку межведомственного взаимодействия государственных и общественных структур. Специфической чертой государственной молодежной политики в России стала неравномерность ее реализации в различных субъектах Федерации, что обусловлено зависимостью результатов организации работы с молодежью от установок, передаваемых из федерального центра; отношению органов государственной власти субъектов РФ к молодежи и молодежной политике и возможностями региональных бюд-

жетов. Ограниченность в реализации молодежной политики связана с недостаточностью ресурсов и средств, необходимых для обеспечения эффективной организации всей структуры молодежной политики, включая инфраструктуру. В этой связи в реализации молодежной политики предполагается построение единой структуры органов по делам молодежи, начиная с федерального уровня до местного, обеспечивающих ее функционирование и развитие на всех уровнях.

Еще одной конституционно-правовой проблемой ГМП является кадровое обеспечение молодежной политики. В связи с тем, что государство на долгое время потеряло интерес к проблемам молодежи, молодежная политика приобрела статус «остаточности», что впоследствии сформировало кадровый вакуум, особенно остро проявляющийся на уровне субъектов РФ. Учреждения разной ведомственной принадлежности (образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения) часто выполняют одни и те же функции. Причинами, не позволяющими результативно осуществлять молодежную политику, являются частая сменяемость руководителей органов по делам молодежи, загруженность несвойственными функциями, совмещение работы с другими направлениями. Все это приводит к нестабильности и крайне негативно отражается на состоянии кадрового потенциала молодежной политики. Поэтому для эффективной реализации ГМП одним из условий является ее осуществление профессионалами, компетентными специалистами, имеющими опыт работы с молодежью. Они должны обладать соответствующими знаниями, умениями и навыками, иметь профессиональную подготовку, обладать высоким уровнем политической и правовой культуры, имея при этом определенный статус. Для этого необходимо создать профессиональную обучающую систему, подготавливающую специалистов по работе с молодежью, издавать учебные и методические пособия для обучения различных категорий специа-

листов и организовывать стажировки специалистов за границей.

Следует сказать еще об одной конституционной проблеме в сфере ГМП. Это равнодушное, безграмотное отношение к молодежи в нашей стране, непонимание и нежелание понять и принять ее особую роль со стороны органов публичной власти, а также многих политиков. Это отношение, по сути, отвергает идею сильного государства, минимизирует его роль в регулировании и реализации молодежной политики. Из этого вытекает идея деполитизации молодежи, отстранение от понимания и осознания текущих социально-экономических проблем в стране, отрешения от реальной действительности, тогда как общество пресыщено политикой. Молодежная политика большинству представителей власти представляется как нечто надуманное, неестественное, поэтому они уделяют ей внимание не сознательно, а вынужденно. И в таком виде молодежная политика выглядит сегодня очень неэффективной, компенсаторной, «точечной». Поэтому задачей государства в данной сфере является создание условий для развития и реализации способностей и потенциала молодежи как в интересах общества и государства, так и в собственных интересах молодежи.

Согласно социологическим опросам основными проблемами молодежи в современный период остаются получение образования, жилищные, демографические вопросы. Наиболее ощутимо отмечается снижение ценностной ориентации молодежи на образование. Хотя потребность в образовании прочно удерживается, структура мотивации по отношению к этой базовой ценности молодежи претерпела значительную коррекцию: образование как способ приобретения знаний не является главной причиной его получения. Более двух третей молодежи проживают вместе с родителями, 11 % пользуются временными вариантами жилья и лишь каждый пятый имеет отдельную квартиру или дом. В сложившихся условиях изменение де-

мографического поведения молодежи непосредственно связано с решением жилищной проблемы. Решить проблему гармонизации ценностей граждан только набором воспитательных мероприятий невозможно. Общественное сознание подверглось вторжению новых поведенческих моделей, результатом которых стала деформация базовых ценностей населения, это определяет необходимость противодействия государства в форме административных и правовых усилий⁴.

Следующей проблемой ГМП является правовой статус основного органа по делам молодежи в РФ – Федерального агентства по делам молодежи (Росмолодежь⁵). Это орган исполнительной власти федерального уровня, осуществляющий функции в сфере государственной молодежной политики. При исследовании полномочий и реальной деятельности данного органа можно отметить, что характер его работы несистемный, ориентированный в основном на реализацию мероприятий в сфере ГМП той или иной направленности (образование, волонтерство, культура и пр.) в соответствии с содержанием Доклада ФАДМ⁶.

С 2020 г. ФАДМ находится в прямом подчинении Правительству РФ (а не Президенту РФ), как и несколько других ведомств и агентств, видимо, переданных высшему органу исполнительной власти по «остаточному» принципу ввиду малозначимости. Создается впечатление, что про ФАДМ высшие органы государственной власти и должностные лица «вспомнили», лишь когда вносились поправки 2020 г. в Конституцию России и принимался ФЗ о молодежной политике. По сути, если проанализировать полномочия Росмолодежи, у него нет властных и контрольных полномочий, есть только распорядительные. Также отметим, что ФАДМ реализует «государственную молодежную политику», а не просто молодежную, что обосновывает внесение изменений в действующее федеральное законодательство о молодежной политике. В связи с этим в сфере молодежной по-

литики предлагается повысить статус ФАДМ до министерского уровня, руководителя Росмолодежи, соответственно, до уровня члена Правительства РФ со всеми вытекающими последствиями (расширение статуса, полномочий, ответственности).

Отсюда вытекает следующая проблема – определение конкретных форм межведомственного взаимодействия органов по делам молодежи на федеральном, региональном и местном уровнях. В случае повышения статуса Росмолодежи можно было бы говорить о внятном ведомственном взаимодействии органов по делам молодежи всех субъектов РФ, выработке в дальнейшем критериев оценки эффективности проводимой ГМП и контролирующей функции Росмолодежи.

Еще одной немаловажной конституционной проблемой ГМП в России необходимо считать отсутствие координации деятельности заинтересованных общественных структур, институтов гражданского общества, общественных объединений и движений, отдельных граждан с Росмолодежью и органами по делам молодежи в регионах. Политические партии и молодежные организации, безусловно, принимают участие в реализации государственной молодежной политики, но процент охваченной ими молодежи весьма невысокий. Почему так произошло? На взгляд автора, основная причина в несформированности (по сути, отсутствии) гражданского общества, которое может и должно быть гарантом стабильности и развития страны, пресекать злоупотребление властью со стороны органов государственной власти и должностных лиц. Потому что забота о молодежи является делом всего цивилизованного общества, так как через нее общество воспроизводит само себя. Возможно, стоит подумать о формировании и проведении не только государственной, но и общественной молодежной политики⁷, реализовать которую могли бы неравнодушные и заинтересованные лица. К примеру, в конституциях иностранных государств встречается норма

о «пятой» власти, общественной, которая обладает некоторыми контролирующими функциями в отношении государственной власти. То же самое можно предусмотреть в реализации ГМП для ее большей результативности и полноценности.

И последняя проблема, которую хотелось бы затронуть, – это вовлечение в реализацию ГМП неохваченной молодежи. К сожалению, в большинство ключевых молодежных мероприятий вовлечено небольшое количество молодежи в процентном соотношении. Исключение составили Всероссийский патриотический форум – более 3 млн человек и Всероссийская акция взаимопомощи в условиях распространения коронавируса «#МыВместе» – более 120 тыс. молодых людей. В остальных мероприятиях количество молодежи составляет 300–700 человек или в случае онлайн-формата – несколько тысяч. В Российской Федерации на 2023 г. проживает более 24 млн молодых людей в возрасте от 15 до 29 лет, даже в случае повышения возраста молодежи до 35 лет процент охвата молодых людей все равно остается очень низким – 1–3 % от общего количества молодежи в стране. Как в таком случае можно говорить о реализации эффективной молодежной политики в нашем государстве? Следовательно, получается, что попытки актуализировать потенциал молодежи в целом и направить его по наиболее цивилизованному направлению развития есть, но фактическое отсутствие долговременной стратегии, учитывающей интересы самой молодежи, сводит все эти попытки на «нет».

Таким образом, можно отметить, что основными конституционно-правовыми проблемами государственной молодежной политики в Российской Федерации являются:

- неэффективная система управления молодежной политикой и молодежными процессами;
- недофинансирование государственной молодежной политики;

– индифферентное отношение к молодежи со стороны органов государственной власти;

– неопределенность форм межведомственного взаимодействия органов по делам молодежи на федеральном, региональном и местном уровнях;

– отсутствие координации деятельности заинтересованных общественных структур, общественных объединений и движений, отдельных граждан с Росмолодежью и органами по делам молодежи в регионах;

– низкая результативность деятельности органов по делам молодежи в субъектах РФ;

– недостаточность гражданско-патриотического и нравственного воспитания молодежи;

– низкий охват молодежи в реализации молодежной политики.

Таким образом, пока наше государство не определит место государственной молодежной политики во внутренней политике страны, не выстроит системный и скоординированный подход к формированию и развитию законодательства о ГМП, не поставит одной из важных целей ее реализацию, к сожалению, говорить об эффективной молодежной политике в России рано.

¹ URL: <https://tolkovyj-slovar-ozhegova.slovaronline.com/24238>

² URL: <https://www.rbc.ru/politics/21/10/2020/5f8eaa409a79470bbc85007d>

³ Кочетков А. В. Кузьмина О. В. Государственная молодежная политика Российской Федерации : становление и развитие. 1992–2017 // Пространство открытых возможностей : издание к 25-летию современной государственной молодежной политики и Нац. Совета молодежных и детских объединений России / ред.-сост. Г. В. Петушков. М. : Нац. совет молодеж. и дет. об-ний России, 2017. С. 18–48.

⁴ См.: Шелудякова Т. В. Молодежь как объект и субъект российской молодежной политики // Конституционализм и государствоведение. 2017. № 1 (9). С. 50–54.

⁵ См.: О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 21 января 2020 г. № 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

⁶ URL: <https://fadm.gov.ru/docs?categoryId=2&page=1>

⁷ См. подробнее: URL: <http://ilinskiy.ru/publications/stat/budros.php>

Воронежский филиал ГУМРФ имени адмирала С. О. Макарова

Шелудякова Т. В., старший преподаватель кафедры правовых и гуманитарных наук

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru

Тел.: 8-951-850-38-98

Voronezh Branch of the Admiral S. O. Makarov GUMRF

Sheludyakova T. V., Senior Lecturer of the Legal and Humanitarian Sciences Department

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru

Tel.: 8-951-850-38-98

УДК 342.5

В. Е. Китаева

Воронежский государственный университет

РОЛЬ И МЕСТО ОПРОСА ГРАЖДАН В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

На основе конституционных норм, норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», нормативно-правовых актов местного самоуправления рассматриваются актуальные вопросы вовлечения граждан в решение вопросов местного значения путем проведения опросов. Анализируется возможность изменения существующей нормативной базы, регулирующей институт опроса граждан с учетом современных реалий и существующей практики реализации рассматриваемых норм. Сформулированы выводы и предложения по совершенствованию института опроса граждан.

К л ю ч е в ы е с л о в а: опрос граждан, вовлечение граждан в решение вопросов местного значения, опрос как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

THE ROLE AND PLACE OF CITIZENS SURVEY IN SOLVING LOCAL ISSUES

Based on constitutional norms, norms of the Federal Law «On the General Principles of Organization of Local Self-Governments», normative legal acts of local self-governments, considered topical issues of involving citizens in solving local problems through surveys. Analyzes the possibility of changes in the existing regulatory framework, regulatory survey of citizens, considering modern realities and current practice of implementing the considered norms. Formulated conclusions and proposals to improve the survey of citizens.

К e y w o r d s: survey of citizens, involvement of citizens in solving local issues, survey as a form of direct implementation of local self-government.

Поступила в редакцию 19 марта 2023 г.

Опрос граждан в соответствии со ст. 31 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ относится к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, может использоваться жителями муниципальных образований для решения вопросов местного значения.

© Китаева В. Е., 2023

Некоторые ученые относят опрос к одному из видов референдума, а именно к консультативному референдуму, в частности так считает С. А. Авакьян². Ряд авторов полагают, что опрос граждан может выступать формой общественного контроля для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и иметь воздействие на работу органов местного самоуправления³, но его результаты носят рекомендательный характер для органов местного самоуправления. Все же органам власти необходимо быть го-

товыми к выполнению выявленной воли населения, в противном случае это подрывает доверие населения и смысл проведения опросов теряется в принципе.

Проанализировав акты органов местного самоуправления в различных субъектах РФ о порядке назначения и проведения опроса граждан, можно заключить, что для проведения опроса в большинстве муниципалитетов формируются специальные комиссии. Так, например, в городском округе город Воронеж Воронежская городская Дума формирует комиссию по проведению опроса. Количество членов комиссии составляет от 3 до 9 человек. В ее состав могут входить депутаты и работники аппарата Воронежской городской Думы, представители администрации и иных органов местного самоуправления городского округа⁴.

Комиссия по проведению опроса вправе провести собрание участников опроса для проведения голосования по вопросам, вынесенным на опрос. Голосование на собрании проводится открыто по каждому вопросу отдельно «За» и отдельно «Против». К голосованию допускаются только участники опроса, внесенные в список и зарегистрированные на собрании. Также может проводиться тайное голосование при опросе. Оно проводится в пунктах проведения опроса, где должны быть специально оборудованы места для тайного голосования и установлены ящики для голосования, которые на время голосования опечатываются. Также в пунктах проведения опроса либо по месту жительства участников опроса может проводиться поименное голосование по опросным листам.

Опыт опроса в городе Екатеринбурге несколько отличается от принятого в большинстве муниципалитетов. Так в 2019 г. Екатеринбургская городская Дума приняла решение о назначении опроса граждан по вопросу о месте размещения Собора во имя Святой Великомученицы Екатерины⁵. Полномочия комиссии по проведению опроса граждан были возложены на Избирательную комис-

сию муниципального образования город Екатеринбург. Особенностью проведенного опроса можно назвать его сходство с процедурой местного референдума: был образован 51 опросный пункт по аналогии с помещениями для голосования на избирательных участках. На всех пунктах было установлено необходимое технологическое оборудование, кабины для голосования для обеспечения тайны голосования, опросные листы опускались в ящики для голосования. Опрос был признан состоявшимся, а результаты его действительными. Комиссия разработала и утвердила документы, регламентирующие вопросы осуществления информирования, общественного наблюдения, а также порядок установления результатов опроса.

Поскольку процедура схожа с проведением референдума, то стоит сказать и о том, что существуют некоторые нюансы, связанные с агитацией. В некоторых актах установлен запрет проводить агитацию либо только в период проведения опроса, либо также и в день, предшествующий опросу, так называемый «день тишины» по аналогии с избирательным законодательством. Также встречается ограничение агитации в отношении организаторов опроса: «лица, осуществляющие поквартирный (подомовой) обход, не вправе побуждать участников опроса голосовать за какой-либо из вариантов ответа на вопрос опроса либо отказаться от голосования по вопросам опроса».

Более содержательно урегулирован вопрос о проведении агитации в муниципальном образовании город Мончегорск Мурманской области⁶. Там установлены требования к агитационным материалам по аналогии с избирательным законодательством. Они должны содержать выходные данные: наименование и адрес изготовителя, наименование заказчика, а также информацию об их тираже и дате выпуска. Экземпляры агитационного материала или их копии до начала распространения должны представляться в комиссию по проведению опроса.

Как уже было сказано, результаты опроса граждан носят рекомендательный характер, т. е. они не обязательны для органов государственной власти и органов местного самоуправления, а значит ими можно руководствоваться, а можно проигнорировать. Участники опроса не вправе требовать от органов государственной власти или местного самоуправления обязательной реализации рекомендаций, требований и пожеланий, которые были высказаны по результатам опроса.

Конституционный суд в своем определении от 26 февраля 2021 г. № 217-О⁷, на наш взгляд, поставил крест на опросе граждан как форме непосредственного осуществления населением местного самоуправления. В соответствии с определением заявителями в составе группы лиц было подано коллективное исковое заявление о признании незаконным постановление администрации Тюменцевского района Алтайского края, в соответствии с которым муниципальная общеобразовательная организация в селе Черемшанка стала филиалом другой муниципальной общеобразовательной организации. В обоснование иска было указано, что в нарушение законодательства не было выяснено в установленном порядке, а именно путем опроса, мнение населения села Черемшанка. В удовлетворении требований было отказано, и Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению жалобы граждан, указав на то, что Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает различные формы выявления мнения населения для его учета при принятии решений органами местного самоуправления и органами государственной власти, в том числе опрос граждан. Опрос граждан, по смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется его проведение, не является формой осуществления власти населением, а потому положение ч. 1 ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

о рекомендательном характере результатов опроса граждан не может рассматриваться как нарушение каких-либо конституционных прав граждан. При этом рекомендательный характер результатов опроса граждан не означает возможность для органов власти не проводить такой опрос по вопросам, по которым его проведение в силу закона является обязательным, а его непроведение вопреки требованию закона может повлечь отмену судом принятого решения. То есть суд нам говорит о том, что учет мнения населения, по сути, не важен, а важно лишь установление и исследование всех значимых фактических обстоятельств, в том числе правовых последствий решения для прав и свобод граждан. На наш взгляд, опрос граждан является недооцененной формой непосредственной демократии. Следовало бы на законодательном уровне установить перечень оснований, при которых результаты опроса могли бы иметь обязательный характер.

Еще один пример. Советом депутатов муниципального округа Останкинский 23 сентября 2020 г. принято решение «О назначении опроса граждан по инициативе Совета депутатов муниципального округа Останкинский по внесению в Правительство Москвы предложения об установлении особо охраняемой природной территории». Предметом опроса граждан являлось выяснение ответа на следующий вопрос: «Поддерживаете ли вы инициативу Совета депутатов муниципального округа Останкинский внести в Правительство Москвы предложение по установлению особо охраняемой природной территории на всей территории реализации проекта «Колесо обозрения с инфраструктурой», земельный участок N?»». Указанным Решением утверждены Методика проведения опроса граждан на территории муниципального округа, форма опросного листа, состав комиссии по проведению опроса. Кроме этого, определено время проведения опроса в форме анкетирования, установлена минимальная численность жителей, участвующих в опросе,

для признания его состоявшимся. Данное решение и результаты опроса были оспорены прокуратурой. В обоснование заявленных требований указано, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закону города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», а также не отвечает критерию правовой определенности и допускает его неоднозначное толкование. Решением Московского городского суда от 3 февраля 2021 г. административное исковое заявление удовлетворено. Судом постановлено признать Решение недействующим с момента принятия. Суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемый нормативный правовой акт допускает возможность участия в опросе лиц, не обладающих в силу требований названного федерального закона избирательным правом. Кроме того, оспариваемый нормативный правовой акт не отвечает критерию правовой определенности, поскольку не содержит ясных нормативных положений, регулирующих порядок подписания опросного листа иным лицом в случаях, когда опрашиваемый не имеет возможности сделать это самостоятельно. Второй кассационный суд общей юрисдикции от 20 октября 2021 г. решение поддержал⁹. Трудно спорить с судом, но на сайтах представительных органов большое количество аналогичных решений, и они не вызвали столь бурной реакции и отмены.

Если обратиться к практике, опрос граждан активно применяется при формировании городской среды. В рамках реализации национального проекта «Формирование комфортной городской среды» граждане активно вовлекаются в опросы. Например, в Тюменской области в 2020 г. в трех муниципальных образованиях по результатам опроса граждан было реализовано четыре проекта по благоустройству общественных

пространств, в Ханты-Мансийском округе – Югре было реализовано 64 проекта по благоустройству общественных территорий в 22 муниципальных образованиях. Следовательно, опрос граждан можно считать наиболее эффективной формой выявления мнения населения по вопросам формирования городской среды и благоустройства. Так, жители городских поселений, с одной стороны, принимают участие в формировании муниципального заказа, с другой стороны, у жителей поселений появляется возможность осуществлять контроль за процессом реализации проектов благоустройства, одобренных при помощи опроса граждан.

Здесь не можем не сказать, что в городском округе городе Воронеже городская Дума почему-то не инициирует опросы граждан по реализации проектов. Но вместе с тем в городском округе существует портал «Активный электронный гражданин»⁹. Он был создан по инициативе правительства Воронежской области. На сайте опросы граждан проводятся регулярно, но голосование, к сожалению, не пользуется большой популярностью. Как нам видится, решением проблемы стали бы активная реклама данной платформы и привлечение средств массовой информации.

Также существует сайт «формирование комфортной городской среды»¹⁰, где проходит голосование за лучшие объекты благоустройства в муниципалитетах, в том числе и в муниципалитетах Воронежской области. В 2022 г. в городе Воронеже по итогам голосования победил литературный парк, он набрал 21 277 голосов. На наш взгляд, такая практика выявления мнения населения может быть более эффективной и малозатратной по сравнению с традиционным опросом граждан, который и без того не пользуется популярностью в муниципалитетах.

На сайте Госуслуги была найдена интересная услуга, которую обещает оказывать администрация города Таганрога. Называется она так: «Организация общественных обсуж-

дений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе». Услуга оказывается бесплатно, срок получения 53 дня. Заявители – физические и юридические лица. Не совсем понятно, как опрос, и тем более референдум, может быть услугой, которую оказывает администрация, но тем не менее на сайте государственных услуг по состоянию на 12 декабря 2022 г. данная услуга числилась.

Подводя итог, приходится констатировать, что в современных российских реалиях практика проведения опросов граждан, к сожалению, не стала в муниципалитетах привычным явлением. Однако в условиях некоторого падения доверия граждан к власти, в том числе и местной, такой инструмент, как

опрос, может стать новой возможностью проведения диалога с населением. И в первую очередь, необходимо привести законодательство в соответствие с сегодняшними реалиями и предусмотреть возможность проведения опросов преимущественно в электронной форме. Сайты «Активный электронный гражданин» и «Формирование комфортной городской среды» следует привязать к единой платформе либо создать одну официальную государственную платформу с доступом через Госуслуги для проведения опросов населения на разных уровнях. Это поможет органам местного самоуправления быть более открытыми в диалоге с населением и как можно чаще давать возможность непосредственного осуществления местного самоуправления населению.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газета. 2003. 8 окт.

² См.: *Авакьян С. А.* Представительство в конституционном праве : вопросы теории и практики : монография. М. : Юстицинформ, 2022. 484 с.

³ См.: *Фомина М. Г.* Консультативные формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления // *Муниципальная служба : правовые вопросы.* 2013. № 4. С. 19–23.

⁴ См.: О Положении об опросе граждан в городском округе город Воронеж : решение Воронежской городской Думы от 26 октября 2005 г. № 169-II. URL: <https://docs.cntd.ru/document/440506217>

⁵ См.: О назначении опроса граждан в муниципальном образовании «город Екатеринбург» : решение Екатеринбургской городской Думы от 24 сентября 2019 г. № 43/21. URL: <https://docs.cntd.ru/document/561546894>

⁶ См.: Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения опроса граждан на территории города Мончегорска : решение Совета депутатов МО город Мончегорск от 15 июня 2006 г. № 59. URL: <https://zakon-region2.ru/3/75201/>

⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кочетова Виктора Григорьевича, Кочетова Евгения Викторовича и других на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частью 12 статьи 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2021 г. № 217-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Об оставлении без изменения решения Московского городского суда от 03.02.2021, которым было признано недействующим решение Совета депутатов муниципального округа Останкинский от 23.09.2020 № 9/9 «О назначении опроса граждан по инициативе Совета депутатов муниципального округа Останкинский по внесению в Правительство Москвы предложения об установлении особо охраняемой природной территории» : апелляционное определение Первого апелляционно-

го суда общей юрисдикции от 20 мая 2021 г. по делу № 66а-2373/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ URL: <https://e-active.govvrn.ru/>

¹⁰ URL: <https://36.gorodsreda.ru/>

Воронежский государственный университет

Китаева В. Е., преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: kitaevave@mail.ru

Voronezh State University

Kitaeva V. E., Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: kitaeeave@mail.ru

УДК 342.4

Д. М. Гурова, В. М. Евстафьева

Воронежский государственный университет

**ПОСЕЛЕНЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ: СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ И РИСКИ УПРАЗДНЕНИЯ
В КОНТЕКСТЕ ПРЕДСТОЯЩЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ**

В статье рассматриваются предпосылки, реалии и риски упразднения поселенческого уровня местного самоуправления в контексте возможных территориальных преобразований. Помимо этого, в статье анализируется представление законодателя относительно направления муниципальной реформы на предстоящую перспективу, проводится сравнительный анализ норм действующего Федерального закона № 131-ФЗ и положений проекта нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в сфере территориальной организации местного самоуправления.

К л ю ч е в ы е с л о в а: поселенческий уровень местного самоуправления, городское поселение, сельское поселение, местное самоуправление, Конституция, муниципальное образование, законопроект, одноуровневая система местного самоуправления.

**THE SETTLEMENT LEVEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA:
CURRENT REALITIES AND RISKS OF ABOLITION IN THE CONTEXT OF THE
UPCOMING REFORM**

The article discusses the prerequisites, realities and risks of abolishing the settlement level of local self-government in the context of possible territorial transformations. In addition, the article analyzes the ideas of the legislator regarding the direction of municipal reform for the future, a comparative analysis of the norms of the current Federal Law № 131-FZ and the provisions of the draft new Federal Law «On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority» in the field of territorial organization local government.

Key words: settlement level of local self-government, urban settlement, rural settlement, local self-government, Constitution, municipal formation, draft law, one-level system of local self-government.

Поступила в редакцию 13 марта 2023 г.

Поселенческий уровень местного самоуправления – это его первичный (базовый)

уровень, охватывающий городские и сельские поселения. В настоящее время основные критерии определения территории поселений закрепляет ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹. В ней подчеркивается, что территорию поселения составляют исто-

© Гурова Д. М., Евстафьева В. М., 2023

рически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

Статусом городского поселения наделяется городской населенный пункт (один город или один поселок). Если на территориях, предназначенных в соответствии с генеральным планом городского поселения для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, располагаются поселки и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями, они также включаются в состав территории городского поселения.

Поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., охватывают практически все сферы общественной жизни. Сфера местного самоуправления тоже не стала исключением. В частности, существенные изменения были внесены в ст. 131 Конституции РФ². Она была расширена путем добавления в ее конструкцию ч. 1.1 и ч. 3. Если прежняя редакция данной статьи предусматривала, что «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях», то в соответствии с ее новой редакцией «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом». На первый взгляд, данные изменения незначительны, поскольку действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ перечисляет все виды муниципальных образований, на территории которых осуществляется местное самоуправление, включая городские и сельские поселения. Однако закрепление конституционной нормы в первоначальном варианте было, по сути, конституционной гарантией двухуровневой системы организации местной власти в Российской Федерации. Исключение по-

селенческого уровня из текста Конституции РФ повышает риск его исключения не только из федерального законодательства, но и из дальнейшей практики муниципального строительства.

Таким образом, можно сделать вывод, что предпосылки перехода к одноуровневой системе местного самоуправления были заложены на конституционном уровне еще в 2020 г.

Известно, что законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³, внесенный в Государственную Думу ФС РФ в декабре 2021 г., фактически упраздняет городские и сельские поселения. В качестве видов муниципальных образований документом предлагается предусмотреть только муниципальные и городские округа, а для таких специфических субъектов Российской Федерации, как города федерального значения, – деление на внутригородские территории. Это означает, что в случае принятия данного закона в ближайшие годы Россию ждет масштабное укрупнение муниципальных образований. Кроме того, в сфере территориальной организации местного самоуправления законопроектом предусмотрено три вида преобразования муниципальных образований: объединение, разделение и изменение вида (например, городской округ при несоблюдении установленных для него требований должен быть преобразован в муниципальный округ). «Низовым» уровнем власти, по сути, станет окружной уровень местного самоуправления вместо сегодняшнего поселенческого.

Основной тенденцией развития государственности России в настоящее время является усиление единой вертикали публичной власти. Считаем, что законопроектом № 40361-8 по факту пролонгируется «централизаторская» тенденция законодателя к формированию системы единой публичной власти с включением туда органов местного самоуправления, ужесточением вертикали

управления, начавшейся с реформы местного самоуправления в 2005 и продолжившейся в 2014, 2017 гг.

Стоит отметить, что по состоянию на 1 января 2022 г. в России насчитывается 19 675 муниципальных образований. По прогнозу «Центра прикладных исследований и программ, который приводят «Известия»⁴, в случае принятия законопроекта № 40361-8 и проведения новой муниципальной реформы их число может сократиться до трех тысяч. Для выявления общей тенденции относительно укрупнения и сокращения муниципалитетов целесообразно обратиться к показателям статистики за предыдущее десятилетие. Так, по данным Федеральной службы государственной статистики, число городских поселений за период с 1 января 2010 г. до 1 января 2016 г. сократилось с 1739 единиц до 1592, т. е. на 8,5 %. Число сельских поселений за период с 1 января 2010 г. до 1 января 2016 г. сократилось с 19 591 единиц до 18 177, т. е. на 7,2 %. Число муниципальных районов сократилось с 1829 до 1788, а число городских округов, напротив, увеличилось с 512 до 563. Как подчеркивает председатель комитета Совета Федерации ФС РФ по регламенту и организации парламентской деятельности Вячеслав Тимченко, законопроект № 40361-8 закрепляет практику, которая уже сложилась. Обращаясь к реалиям существования и функционирования современного местного самоуправления, можно констатировать, что процесс объединения поселений в единое муниципальное образование осуществляется достаточно активно⁵.

Началом данного процесса послужило введение в мае 2019 г. в конструкцию ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ ч. 3.1-1, в соответствии с которой стало возможным объединение всех поселений, входящих в муниципальный район, с согласия населения, выраженного представительным органом соответствующих поселений и муниципального района, и наделение такого вновь образованного муниципально-

го образования статусом муниципального округа.

Основанием к такому законодательному решению послужила малоэффективная муниципальная практика. Например, в Московской области негативные процессы модернизации территориальной организации местного самоуправления начались еще в 2014 г., но носили несколько иной характер. В результате преобразований вместо 378 муниципальных образований появилось 64 городских округа с единой администрацией и депутатским корпусом. Поэтому на современном этапе на смену искусственно созданным городским округам во исполнение ч. 3.1-1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ приходят муниципальные округа. Они постепенно создаются в Нижегородской, Саратовской и Калининградской областях, Пермском и Ставропольском крае и еще в нескольких регионах России. Со вступлением в силу нового базового закона о местном самоуправлении этот процесс активизируется еще сильнее⁶.

С учетом всего вышесказанного следует констатировать, что у предложенной реформы имеются как сторонники, выделяющие ее отдельные положительные черты, так и критики, обосновывающие ее неизбежные риски.

По мнению инициаторов реформы, переход к одноуровневой системе должен, с одной стороны, повысить эффективность местных органов власти, а с другой – укрепить их финансовую основу. Они ссылаются на «высокую дотационность» бюджетов муниципалитетов, а также на широко применяемую практику перераспределения муниципальных полномочий на региональный уровень.

Большинство экспертов, анализируя отклик от поселенческого уровня местного самоуправления, приводят следующие основные аргументы:

– в местных бюджетах недостаточно денег на решение вопросов местного значения поселения;

– в сельских поселениях наблюдается острый дефицит компетентных кадров, не хватает инициативных граждан для пополнения депутатского корпуса и муниципальных служащих для решения вопросов местного значения; полномочия органов местного самоуправления на уровне поселений весьма незначительны.

При этом в качестве преимуществ одноуровневой системы территориальной организации местного самоуправления они выделяют:

- более высокую экономическую эффективность, обусловленную сокращением численности управленческого персонала и снижением соответствующих расходов;
- исключение дублирования в выполнении административных функций и устранение бюрократических барьеров;
- рационализацию процедур предоставления услуг;
- уменьшение закупочных цен в связи с большими объемами закупок;
- расширение возможностей применения сложного и специализированного технического оборудования.

Главный редактор научного журнала «Социум и власть» Сергей Зырянов считает, что новый закон позволит упорядочить структуру местного самоуправления и устранить путаницу с распределением полномочий между регионом и муниципалитетом. Ведь в основу организации власти на местах будет заложен принцип привязки к населению вместо территориального принципа. Одноуровневая система организации местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах⁷.

Однако существует и альтернативная точка зрения. В частности, по словам Андрея Максимова – руководителя Экспертного Совета Союза российских городов – попытка унифицировать структуру муниципалитетов неизбежно столкнется со сложностями. Например, в горных районах Кавказа, где вопросы локальной идентичности очень важ-

ны и где есть «языковая специфика», укрупнение может вызвать конфликты, связанные с потерей депутатского представительства. Также он приводит в пример исследование, проведенное несколько лет назад экспертами Комитета гражданских инициатив, в рамках которого были рассмотрены случаи укрупнения муниципалитетов в шести регионах России. Рассматривались в том числе различные экономические показатели, состояние бюджетов, расходы на содержание управленческого аппарата. Данное исследование не показало прямой зависимости между укрупнением муниципалитета и его управленческой эффективностью⁸.

Риски муниципальной реформы отмечает и профессор Т. М. Бялкина. По ее мнению, целесообразно развитие экономической основы, укрепления доходной базы поселений. Очередное укрупнение муниципальных образований расценивается как негативное стремление государственной власти к тотальному урегулированию и контролю активности населения, превращения народа в объект воздействия. В связи с этим в обществе не будет происходить развития гражданской активности и инициативности, необходимой для местного самоуправления⁹.

Очевидно, что недостатки укрупнения муниципальных образований и риски ликвидации поселенческого уровня существенны. Поэтому рассмотрим их более детально на примере городского округа.

Во-первых, пока сложно признать оптимальной эффективность решения вопросов местного значения городского округа из-за значительной площади муниципального образования этого типа, различий в социальных, экономических, инфраструктурных характеристиках сельских населенных пунктов и административного центра (сложности с градостроительным проектированием, взиманием земельного налога, единого тарифа на транспортное обслуживание населения на всей территории городского округа и т. п.).

Во-вторых, ограничивается право населения на осуществление местного самоуправления. Например, достаточно проблематично организовать эффективные публичные слушания по бюджету городского округа в населенных пунктах, находящихся на значительном расстоянии друг от друга.

В-третьих, снижение доступности муниципальных услуг в связи со значительным расстоянием между населенными пунктами.

В-четвертых, вопрос бюджетной обеспеченности вновь созданного городского округа зачастую остается нерешенным.

Таким образом, подобная муниципально-правовая политика далеко не всегда гармонично сочетается с основной целью муниципальной реформы – приближением местной власти к населению, обеспечением граждан реальной возможностью принимать участие в управлении своим городом или поселком.

Учитывая потенциальный характер возможной муниципальной реформы в сфере территориальной организации местного самоуправления, следует подчеркнуть, что в своей совокупности такие «новации» направлены на ликвидацию поселенческого уровня местного самоуправления. Такой подход законодателя идет вразрез с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П. В данном документе подчеркивается следующее: «...на первичном (базовом) террито-

риальном уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами, главная задача которых – удовлетворение его основных жизненных потребностей, т. е. непосредственное решение вопросов местного значения... Они [сельские и городские поселения] более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества; на территориях сельских и городских поселений более востребованными являются прямые, непосредственные отношения органов местного самоуправления с населением»¹⁰.

На основании вышеизложенного считаем, что сохранение поселенческого уровня местного самоуправления необходимо. Ведь достижение эффективности функционирования местного самоуправления возможно не столько с помощью перехода на одноуровневую систему, сколько с помощью усовершенствования двухуровневой системы. Этого можно достичь, например, за счет перераспределения доходных источников в отечественной бюджетной системе в пользу местных бюджетов, а также принятия нормативно-правовых актов, стимулирующих кадровое совершенствование работы органов местного самоуправления.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект № 40361-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

⁴ См.: *Алексеев Д.* Большое дело : россияне ждут реформа самоуправления // Известия. URL: <https://iz.ru/1266044/dmitrii-alekseev/bolshoe-delo-rossiian-zhdet-reforma-samoupravleniia>

⁵ См.: Тимченко В. Предлагаемые изменения в системе местного самоуправления продиктованы самой жизнью // Муниципальный вестник Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления. 2022. № 6. С. 10–11.

⁶ См.: Сазонов Т. В России хотят упразднить низовой уровень местного самоуправления // BBC. Русская служба. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-59759334>

⁷ См. подробнее: Зырянов С. Г. Социум и власть. URL: <http://www.siv74.ru/index.php/redaktsiya-jurnala/27-glavnyj-redaktor-zhurnala>

⁸ См.: Сазонов Т. Г. В России хотят упразднить низовой уровень местного самоуправления. М., 2021. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-59759334.amp>

⁹ См.: Бялкина Т. М. О поселенческом уровне местного самоуправления в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 62–67.

¹⁰ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1¹ 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 Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Гурова Д. М., студент

Gurova D. M., Student

E-mail: gurova-dasha@rambler.ru

E-mail: gurova-dasha@rambler.ru

Евстафьева В. М., студент

Evstafieva V. M., Student

E-mail: vera-e2003@mail.ru

E-mail: vera-e2003@mail.ru

ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ И ЭКОСИСТЕМЫ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В настоящей работе определяется место цифровых платформ и экосистем в структуре цифровых отношений. Автор анализирует взаимосвязь искусственного интеллекта, «электронных лиц» с исследуемыми категориями. Отстаивается позиция об отсутствии правосубъектности цифровых платформ и экосистем. Предпринимается попытка выделить существенные признаки цифровых платформ и экосистем на основе анализа отечественного и зарубежного законодательства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: цифровые платформы, цифровые экосистемы, искусственный интеллект, операторы электронной коммерции.

DIGITAL PLATFORMS AND ECOSYSTEMS: MODERN APPROACHES OF LEGAL REGULATION

This paper defines the place of digital platforms and ecosystems in the structure of digital relations. The author analyzes the relationship of artificial intelligence, «electronic persons» with the categories under study. The position on the absence of legal personality of digital platforms and ecosystems is defended. An attempt is made to identify the essential features of digital platforms and ecosystems based on the analysis of domestic and foreign legislation.

К е у в о р д s: digital platforms, digital ecosystems, artificial intelligence, e-commerce operators.

Поступила в редакцию 13 февраля 2023 г.

В последнее время на страницах научной литературы развернулась дискуссия по вопросу о возможности признания (квази) правосубъектности новых участников правоотношений, использующих искусственный интеллект, а именно электронных лиц («цифровых личностей»¹), робототехники², транспортных средств³. Причем даже в вопросе об определении «электронных лиц» нет единства: одни авторы (Т. Я. Хабриева, Н. Н. Черногор) определяют их как «цифровые данные о реальном человеке, его виртуальном или «цифровом» образе», другие же (А. В. Попо-

ва) используют данный термин как категорию, под которую подпадает все, что надлено искусственным интеллектом. Позволим себе не согласиться с мнением тех авторов, которые отстаивают правосубъектность электронной личности в смысле данных о физическом лице. Мы полагаем, что такие отношения находятся скорее в сфере законодательства о персональных данных ввиду того, что, во-первых, неотделимы от лица, которому они принадлежат, во-вторых, сами по себе данные не оказывают влияния на совершение юридически значимых действий.

В то же время, если принять первую точку зрения, база данных, состоящая из персональных данных, может оказаться субъ-

ектом права. Таким образом, в сущности вопрос сводится к возможности признания субъектом права самого искусственного интеллекта (далее – ИИ), поскольку только при его использовании вышеозначенные объекты «оживают», т. е. наделяются возможностью в той или иной степени совершать самостоятельные действия. Только при таком подходе вслед за ИИ правосубъектностью могут быть наделены и другие сущности, им обладающие.

Отличительным признаком субъекта права является способность обладать субъективными правами и обязанностями, а также нести ответственность за свои деяния. Способность быть участником правоотношений выражается в выполнении волевых действий, направленных на возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Причем воля субъекта всегда индивидуализирована и автономна⁴. То есть субъект права должен быть способен осознанно и независимо от других направлять свои действия на получение определенного правового результата, что в некоторой степени прослеживается у ИИ.

Наряду с физическими лицами (индивидами) в качестве субъектов права в правовой науке признаются и коллективные субъекты, действующие в гражданском обороте как юридические лица. Для объяснения возможности признания правоспособности за неодушевленными субъектами было выработано несколько теорий, самая известная из которых – теория фикции Савиньи⁵. Несмотря на обширную критику данной теории, отдадим ей приоритет для объяснения существа института юридического лица – воля юридического лица, созданного одним или несколькими физическими лицами, отделена, а следовательно, отлична от воли каждого отдельного учредителя. Тем самым лица юридические действуют индивидуализированно и обособленно в гражданском обороте.

Таким образом, для утвердительного ответа на вопрос о возможности признания правосубъектности за искусственным интел-

лектом необходимо подтвердить наличие у него обособленной воли. Отдельные признаки, а именно полная или частичная автономность в саморегулировании, мыслительные/когнитивные действия, а главное – некоторая самостоятельность в принятии решений, обособленность такой воли, у искусственного интеллекта обнаруживаются⁶. Однако вопрос о признании правосубъектности ИИ рассматривается пока только применительно к узкому кругу правоотношений, возникающих в сфере создания результатов интеллектуальной деятельности или в связи с привлечением к ответственности⁷. Если допускать признание цифровых платформ (далее – ЦП) и цифровых экосистем (далее – ЦЭ) в качестве субъектов права (а не объектов, принадлежащих лицам, их создавшим), то только в случае их функционирования с использованием технологий ИИ. При этом их правосубъектность будет ограничена исключительно правоотношениями в рамках функционирования ИИ.

Следует отметить, что операторами электронной коммерции⁸ и пользователями платформ в настоящее время являются классические субъекты права – физические и юридические лица, взаимодействующие с помощью платформ. Сами по себе платформы еще не выражают какой-либо обособленной воли, порождающей юридические факты.

Платформа есть лишь технический арсенал, обуславливающий существование правоотношения. Причем данная позиция согласуется с положениями действующего законодательства, например, в ст. 12 Закона «О защите прав потребителей»⁹ закреплены особенности привлечения к ответственности агрегаторов информации о товарах (услугах), которыми являются юридические лица или индивидуальные предприниматели, владеющие программой для ЭВМ. При попытке привлечь к ответственности платформу, негативные последствия, с которыми она связана, в любом случае наступят для ее владельца. Стороной в посредническом правоотношении выступает юридическое лицо, создавшее

платформу. Об этом в первую очередь свидетельствует субъектный состав договорных правоотношений, в который платформы законодательно не включены. Включение в перечень лиц нового субъекта в виде ЦП или ЦЭ создаст ничем не оправданную «надстройку» над существующим субъектом – юридическим лицом, чья правосубъектность является вполне достаточной для оперирования в области любых цифровых отношений. Кроме того, согласно п. 1 ст. 48 ГК РФ признаками юридического лица являются обладание обособленным имуществом и способность отвечать им по своим обязательствам. Платформы не обладают имуществом и, соответственно, не могут отвечать им по обязательствам.

Таким образом, цифровые платформы следует признать объектом права. Рассуждая о перспективах введения новых субъектов права, можно сделать вывод, что квазиправоспособностью в будущем может быть наделен искусственный интеллект, использующийся в работе платформ и экосистем, но не они сами. Их также допустимо рассматривать в качестве средства заключения и исполнения совершения смарт-контрактов.

Несмотря на более сложную структуру цифровых экосистем, акторами в них остаются собственники – юридические лица. В случаях, когда экосистема объединяет цифровые сервисы разных компаний, участниками договорных отношений и волеизъявителями в отношениях в рамках экосистемы являются их сосособственники. В случаях, когда экосистема объединяет цифровые сервисы одной компании, правоотношения внутри экосистемы возникают между собственником и сторонним пользователем, а управление ею осуществляется посредством принятия внутрикорпоративных решений. Следовательно, цифровые экосистемы также являются объектами права.

Так как платформы и экосистемы являются объектом права, регулированию подлежит деятельность их владельцев – опера-

торов платформ электронной коммерции¹⁰. Например, в КНР в 2018 г. был принят Закон «Об электронной торговле (коммерции)»¹¹ (далее – Закон КНР «Об электронной коммерции»), в ЕС – Регламент (ЕС) 2019/1150 «О содействии справедливости и прозрачности для бизнес-пользователей услуг онлайн-посредничества» (далее – Регламент ЕС)¹².

Статьей 9 Закона КНР «Об электронной коммерции» введено три термина для описания лиц, действующих в цифровом пространстве.

1. Операторы электронной коммерции – физические лица, юридические лица и некорпоративные организации, которые занимаются коммерческой деятельностью по продаже товаров или предоставлению услуг в Интернете, включая операторов платформ электронной коммерции, внутриплатформенных операторов и других электронных операторов торговли, которые продают товары или предоставляют услуги на самостоятельно созданных веб-сайтах или других сетевых сервисах. Настоящее понятие объединяет всех субъектов предпринимательской деятельности, участвующих в правоотношениях, возникающих в цифровом пространстве. Оно используется в случаях установления единых требований к деятельности как собственников платформ, так и собственников товаров и услуг, размещаемых на платформе.

2. Операторы платформ электронной коммерции – юридические лица и некорпоративные организации, которые предоставляют двум или более сторонам сделки в электронной коммерции такие услуги, как сетевые бизнес-площадки, инструменты для заключения онлайн-сделок и распространение информации, для двух или более сторон сделки с целью осуществления предпринимательской деятельности. Закон квалифицирует их деятельность как посредническую.

3. Внутриплатформенные операторы – лица, которые продают товары или предоставляют услуги на платформах электронной коммерции, т. е. собственники товаров или

услуг, использующие цифровые платформы с целью развития своего бизнеса.

Таким образом, как собственники платформ, так и собственники товаров или услуг, размещаемых на платформе (пользователей), китайским законодателем были объединены в единую категорию – «оператор электронной коммерции». Такой терминологический подход представляется оправданным с точки зрения законотворческой техники, поскольку существенных различий в их правовом положении не установлено. Необходимо отметить, что Закон КНР вообще не дает определения самим цифровым платформам, ограничиваясь понятием операторов и установлением их правового статуса.

Раздел I «Общие положения» главы II «Операторы электронной коммерции» Закона КНР «Об электронной коммерции» посвящен требованиям, предъявляемым ко всем субъектам предпринимательской деятельности (операторам электронной коммерции); раздел II «Операторы электронной коммерции» вводит требования к собственникам платформ (операторам платформ электронной коммерции). Раздел III предусматривает требования к порядку заключения и исполнения договоров с помощью инструментов цифровой платформы (договоров электронной коммерции). Раздел IV закрепляет особенности разрешения гражданско-правовых споров в области электронной коммерции. В разделе V «Продвижение электронной коммерции» установлены меры по поощрению государством развития электронной коммерции. Раздел VI посвящен общей ответственности операторов электронной коммерции. В части, не урегулированной Законом КНР «Об электронной коммерции», применяются общие положения гражданского законодательства, Закона КНР «О контрактах», Закона КНР «Об электронных подписях», Закона КНР «О защите прав потребителей», Закона КНР «О рекламе», Закона КНР «О кибербезопасности». Закон КНР «Об электронной коммерции» в части антимонопольного регули-

рования отношений, возникающих в связи с функционированием цифровых платформ, напрямую отсылает к Антимонопольному закону КНР.

Таким образом, для регулирования правоотношений в цифровой сфере китайский законодатель пошел по пути создания специальных норм, содержащих исключения из общего правового механизма. Стоит признать, что существо рассматриваемых правоотношений остается цивилистическим, что обуславливает применение к ним общих положений гражданского законодательства. Отличает отношения в цифровой среде от иных цивилистических лишь форма (электронная¹³) совершения сделок и связанные с этим ограниченные возможности восприятия потребителем предмета сделки. Используя терминологический аппарат российского законодательства, можно сказать, что существом договоров, заключаемых с помощью цифровых платформ, остается соглашение двух или нескольких лиц в электронной форме. Полагаем, что на договоры, заключаемые на цифровых платформах онлайн-коммерции, должны распространяться общие положения об обязательствах, о договоре, и в частности предусмотренные договором розничной купли-продажи. Как гласит ст. 493 ГК РФ, при заключении такого договора стороны не подписывают один письменный документ, вместо этого покупатель получает чек в подтверждение заключенности договора, в случае с цифровыми платформами – чек в электронном виде.

Особенность китайского регулирования отношений в цифровом пространстве состоит в возможности привлечения к солидарной ответственности как «операторов платформ электронной коммерции», так и «внутриплатформенных операторов». Например, в соответствии со ст. 38 Закона КНР «Об электронной коммерции» если оператор платформы электронной коммерции знал или должен был знать, что товары или услуги, продаваемые или предоставляемые на платформе,

не соответствуют требованиям безопасности или иным образом нарушают законные права и интересы потребителей, и не предпринял необходимых мер, они – *оператор платформы и внутриплатформенный оператор* – несут солидарную ответственность. Российским же законодательством ответственность оператора платформы предусмотрена только в случае, если он «изменяет информацию о товаре (услуге), предоставленную продавцом»¹⁴. Из системного толкования норм Закона КНР «Об электронной коммерции» следует, что под необходимыми мерами законодатель понимает обязанность по прекращению размещения информации о таких товаре или услуге на платформе до вынесения решения соответствующим государственным контрольно-надзорным органом. То же касается правоотношений, возникающих в сфере защиты прав интеллектуальной собственности. В случае непринятия мер (удаление, блокировка, отключение ссылок или прекращение транзакций или услуг) по прекращению нарушения исключительных прав оператор платформы несет солидарную ответственность с внутриплатформенным оператором за неправомерное использование результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации внутриплатформенным оператором с момента получения от правообладателя уведомления о нарушении его прав.

Кроме того, на самих операторов платформ также налагаются контрольно-надзорные функции, присущие органам государственной власти, а за их неисполнение предусмотрена солидарная ответственность с правонарушителем (внутриплатформенным оператором). Так, оператор платформы согласно ст. 27 Закона КНР «Об электронной коммерции» должен проводить проверку достоверности сведений, представленных внутриплатформенными операторами, в частности сведений о регистрации лица, адресе, контактных данных и лицензии на осуществление деятельности, подлежащей лицензи-

рованию. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения данного требования на оператора платформы может быть наложен штраф в размере до 500 000 юаней (≈5 млн руб.).

Европейский законодатель придерживается несколько иных подходов в вопросе регулирования правоотношений, возникающих в цифровом пространстве. В ст. 2 Регламента ЕС 2019/1150 выделено два вида субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в этой сфере: 1) «поставщик услуг онлайн-посредничества – любое физическое или юридическое лицо, которое предоставляет или которое предлагает предоставлять услуги онлайн-посредничества бизнес-пользователям» и 2) «поставщик онлайн-поисковой системы», отличающийся от «поставщика услуг онлайн-посредничества» тем, что предоставляется не услуга, а «онлайн-поисковая система», причем только для потребителя, т. е. физического лица, не осуществляющего предпринимательскую деятельность. Таким образом, европейский законодатель разделил деятельность коммерческих субъектов на подлежащую регулированию в соответствии с законодательством о защите прав потребителей и не подлежащую. Существо посреднической деятельности разъясняется через понятие «онлайн-посреднические услуги», изложенное в бланкетной норме¹⁵. Под такой услугой понимается «любая услуга, обычно предоставляемая за вознаграждение, на расстоянии, с помощью электронных средств и по индивидуальному запросу получателя услуг». Из этого можно сделать вывод о том, что европейский законодатель для регулирования отношений, возникающих в цифровом пространстве, исходит из традиционной для гражданского права модели договора (возмездного) оказания услуг. Кроме того, в ст. 1 «Предмет и сфера регулирования» Регламента ЕС 2019/1150 прямо указано на то, что на отношения, возникающие в цифровом пространстве, распространяются общие нормы гражданского законодательства, в том числе

нормы договорного права, а также нормы законов государств – членов ЕС о защите прав потребителей. Предусмотрев ответственность поставщиков онлайн-посреднических услуг, европейский регулятор ограничил возможность солидарной ответственности лица, распространяющего товары или услуги онлайн. В п. 1 ст. 12 Директивы 2000/31/ЕС Европейского парламента и Совета от 8 июня 2000 г. о некоторых правовых аспектах услуг информационного общества, в частности электронной торговли, на Внутреннем рынке («Директива об электронной торговле»)¹⁶ (далее – Директива 2000/31/ЕС) указано, что поставщик услуг не несет ответственности за переданную информацию при условии, что поставщик не инициирует передачу информации и не выбирает и не изменяет передаваемую информацию.

В отличие от китайского законодателя европейский установил правила ранжирования товаров и услуг внутри онлайн-системы. Согласно п. 1–3 ст. 5 Регламента ЕС 2019/1150 поставщики не обязаны раскрывать всех особенностей технологического обеспечения ранжирования, тем не менее они должны предоставить пользователям основные параметры, определяющие ранжирование, и причины относительной важности этих основных параметров в отличие от других параметров, а в случае изменения правил доводить их до сведения пользователей. Причем согласно п. 6 ст. 5 Регламента ЕС 2019/1150 сами цифровые алгоритмы не подлежат раскрытию с целью недопущения манипулирования ими со стороны хозяйствующих субъектов. Согласно ст. 7 Регламента ЕС 2019/1150 в случае, когда поставщик онлайн-услуг использует различные подходы к ранжированию, он также обязан довести их до сведения пользователей. Особое внимание уделяется претензионному порядку разрешения споров (ст. 11 Регламента ЕС 2019/1150), который должен быть обеспечен функционалом интернет-ресурса, а для субъектов предпринимательской деятельности должен быть дополнительно

установлен внесудебный порядок разрешения споров посредством медиации, причем заранее должно быть согласовано как минимум два медиатора (ст. 12 Регламента ЕС 2019/1150).

Что касается общих черт для европейского и китайского подходов к регулированию, то они оба рассматривают деятельность собственников интернет-ресурсов как посредническую. Европейское право и китайская правовая система, понимая экономическую значимость онлайн-взаимодействия субъектов, вводят меры государственной поддержки лиц, предоставляющих услуги для взаимодействия. Объединяющим также является признание возможности применения к таким правоотношениям общих норм гражданского права, в особенности норм договорного и обязательственного права, за исключением особенностей, установленных «специальным» законодательством. В отличие от китайского регулятора, европейский, во-первых, не распространяет на собственников полномочия, присущие органам власти, во-вторых, отказывается от понятий «платформа» и «оператор платформы» в пользу более широких формулировок через гражданско-правовой характер договорных отношений. Особое внимание уделяется внесудебному урегулированию споров, возникающих в связи с деятельностью онлайн-ресурсов. Также европейский регулятор отказался от наложения дополнительных форм и видов ответственности на собственников онлайн-ресурсов в пользу применения действующего гражданского законодательства. Кроме того, прямо закреплено, что поставщик онлайн-посреднических услуг не несет ответственности за действия лиц, пользующихся его услугами.

В завершение исследования следует сделать следующие выводы. Поскольку возможность, причем крайне ограниченной, совершать самостоятельные юридически значимые действия в настоящее время обладает только искусственный интеллект, вопрос о признании правосубъектности может диску-

тироваться. При этом выделение в качестве субъектов права цифровых платформ и экосистем, работающих с использованием технологий ИИ, представляется нецелесообразным, поскольку в настоящее время правосубъектность их владельцев полностью отвечает всем требованиям для эффективного правоприменения.

Мы также полагаем, что как для обеспечения более эффективной защиты прав потребителей, так и для снижения нагрузки контрольно-надзорных органов будет оправданным перенять опыт китайского законодательства в части:

– привлечения к солидарной ответственности «операторов платформ электронной

коммерции» и «внутриплатформенных операторов» в связи с нарушением прав потребителей на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации;

– наложения контрольно-надзорных функций, присущих органам государственной власти, и ответственности за их неисполнение.

Европейский опыт регулирования представляется более эффективным в части:

– предоставления пользователям параметров, определяющих ранжирование, и причин важности этих основных параметров в отличие от других параметров;

– обеспечения внесудебного порядка разрешения споров посредством медиации.

¹ Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал рос. права. 2018. № 1 (253). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-v-usloviyah-tsifrovoy-realnosti>

² См.: Правосубъектность : общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ : сб. материалов к XII ежегод. науч. чтениям пам. проф. С. Н. Братуся / В. Ф. Яковлев [и др.]. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Статут, 2017. 434 с. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/2018-03-006-pravosubektnost-obscheteoreticheskii-otraslevoiy-mezhdunarodno-pravovoy-analiz-sbornik-materialov-k-xii-ezhogodnym>

³ См.: Попова А. В. Новые субъекты информационного общества и общества знания : к вопросу о нормативном правовом регулировании // Журнал рос. права. 2018. № 11 (263). С. 14–24.

⁴ См.: Честнов И. Л. Субъект права : от классической к постклассической парадигме // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2009. № 3 (284). С. 24.

⁵ См.: Шершеневич Г. Ф. Избранное : в 6 т. Т. 4 включая Общую теорию права / вступ. слово, сост.: П. В. Крашенинников. М. : Статут, 2016. С. 504.

⁶ См.: Цифровая экономика : концептуальные основы правового регулирования бизнеса в России : монография / Л. В. Андреева [и др.] ; отв. ред. В. А. Лаптев, О. А. Тарасенко. М. : Проспект, 2021. С. 227. URL: <http://ebs.prospekt.org.proxylibrary.hse.ru/book/43811>

⁷ См.: Там же. С 228–230.

⁸ Термин употреблен в значении, предусмотренном Законом КНР «Об электронной коммерции».

⁹ О защите прав потребителей РФ : закон от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. от 05.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 15. Ст. 140.

¹⁰ Термин употреблен в значении, предусмотренном Законом КНР «Об электронной коммерции».

¹¹ E-Commerce Law of the People's Republic of China 'translated text'. URL: https://www.chinalaw-translate.com/en/p-r-c-e-commerce-law-2018/#_Toc523556676

¹² Regulation (EU) 2019/1150 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services. URL: <https://www.europeansources.info/record/regulation-eu-2019-1150-on-promoting-fairness-and-transparency-for-business-users-of-online-intermediation-services/>

¹³ По смыслу законодательства РФ это одна и та же форма, письменная, однако для целей настоящей работы целесообразно разделять письменную форму сделок на письменную (документарную) и письменную (электронную).

¹⁴ О защите прав потребителей : закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. от 05.12.2022). Абз. 3 п. 2.1 ст. 12 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 15. Ст. 140.

¹⁵ См.: Point (b) of Article 1(1) of Directive (EU) 2015/1535 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services (Text with EEA relevance). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2015.241.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2015%3A241%3ATOC

¹⁶ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce'). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32000L0031>

Национальный исследовательский университет *Higher school of Economics*
«Высшая школа экономики»

Донцов Д. П., студент

E-mail: dontsovdan@yandex.ru

Тел.: 8-915-581-00-58

Dontsov D. P., Student

E-mail: dontsovdan@yandex.ru

Tel.: 8-915-581-00-58

Н. Д. Карташов

Воронежский государственный университет

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ЗЕМСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕРИОДА
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА**

Статья посвящена сравнительной характеристике финансовых основ местного самоуправления Российской Федерации и земского управления Российской империи периода второй половины XIX – начала XX в. Изучение вопроса проведено на основе ряда критериев. Дана оценка финансовой независимости и самостоятельности муниципальных образований в современной России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: земство, местное самоуправление, местный бюджет, финансовая самостоятельность, налоги и сборы.

**COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE FINANCIAL BASIS OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE ZEMSTVO
ADMINISTRATION OF THE RUSSIAN EMPIRE DURING THE SECOND HALF
OF THE 19TH CENTURY – EARLY 20TH CENTURY**

The article is devoted to the comparative characteristics of the financial foundations of local self-government of the Russian Federation and the zemstvo administration of the Russian Empire during the second half of the 19th century-early 20th century. The study of the issue was conducted on the basis of a number of criteria. An assessment of the financial independence and independence of municipalities in modern Russia is given.

К e y w o r d s: zemstvo, local government, local budget, financial independence, taxes and fees.

Поступила в редакцию 18 марта 2023 г.

Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (далее – БК РФ) и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹ закрепляют финансовые основы деятельности местного самоуправления, обеспечивающие его самостоятельность в осуществлении сво-

ей компетенции. Муниципальные образования формируют и исполняют местные бюджеты, вводят местные налоги и сборы и устанавливают их ставки, пополняют бюджеты за счет начислений части налоговых доходов от федеральных налогов и сборов, осуществляют межбюджетные трансферты бюджетам субъектов и муниципальным образованиям иного уровня, принимают трансферты из федерального, региональных и местных бюджетов муниципальных образований «районного» уровня. Вместе с тем, несмотря на за-

© Карташов Н. Д., 2023

крепление широкого объема компетенций, общепризнанными являются проблемы финансовой несостоятельности местного самоуправления, зависимости местных бюджетов от денежных средств из федерального и бюджетов субъектов.

Схожие проблемы и вызовы стояли перед земским управлением в Российской империи периода с момента проведения Великих реформ Александра II до Революции 1917 г. По этой причине изучение опыта земств, сравнение системы формирования местных финансов той исторической эпохи с современной является интересным и полезным с точки зрения поиска решения вопросов, стоящих перед российским местным самоуправлением в правовом регулировании финансово-бюджетной сферы на современном этапе развития.

Для проведения анализа финансовых основ местного самоуправления и земского самоуправления выделим ряд критериев сравнения: общее представление центральных властей о сущности местного самоуправления и его роли в функционировании государства, финансовые органы местного (земского) самоуправления, система налогов и сборов, доходов местных бюджетов, зависимость местных бюджетов от государства.

Рассматривая общий подход центральных властей к роли местного самоуправления в государстве, можно выделить то, что в Российской империи государственная власть всегда рассматривала земства как органы, на которые возможно переложить ряд задач небольшого местного значения для сокращения расходов государственного бюджета на разветвленный аппарат чиновников на местах и с целью повышения оперативности принятия решений для того, чтобы по хозяйственным вопросам уровня уезда не нужно было ждать долгих согласований с центральными органами государства. По этой причине вопросы содержания школ и больниц, местных путей и сообщений, развитие местной торговли, формирование складов для продовольствия

были отнесены к предмету ведения земств. Для осуществления данных функций земским властям были предоставлены полномочия по сбору налогов и сборов местного значения, формированию и утверждению земского бюджета. Однако, как было отмечено выше, данные изменения были направлены на повышение эффективности государственного управления на местах. Высшие должностные лица Империи считали, что в уездах есть более полное понимание состояния и перспектив развития территорий, и поэтому более эффективным является передача им части государственных функций, однако представление о земствах как об особых публично-правовых образованиях, образуемых на основе воли местного населения конкретной территории, на государственном уровне отвергалось².

Финансовыми органами земств являлись специализированные земские учреждения, осуществлявшие сбор земских налогов и сборов, а размеры обязательных платежей определяли земские собрания.

В современной России существует схожая система органов и распределения компетенции между ними. Размер местных налогов и сборов устанавливается представительным органом местного самоуправления, а распорядителями собранных бюджетных средств являются структурные подразделения местных администраций, например, Управление финансово-бюджетной политики Администрации городского округа город Воронеж. Однако на современном этапе исторического развития конкретные виды местных налогов и сборов устанавливаются федеральным законом – Налоговым кодексом РФ (далее – НК РФ). Муниципальные образования не имеют права устанавливать собственные налоги и сборы согласно ст. 12 НК РФ³. Непосредственный сбор местных налогов и сборов осуществляет федеральный орган исполнительной власти РФ – Федеральная налоговая служба РФ (далее – ФНС России). В соответствии со ст. 40, 242.14 БК РФ, ст. 11.3 НК РФ, Прика-

зом Минфина России от 29 декабря 2022 г. № 198н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации»⁴ доходы бюджетов бюджетной системы РФ от налогоплательщиков поступают на Единый налоговый счет, открытый в Управлении Федерального казначейства по соответствующему субъекту. Распределение платежных поступлений до зачисления осуществляет ФНС России, а после зачисления на счет денежные средства распределяются на единый счет муниципального образования. Таким образом, сбор и распределение доходов от местных налогов в современной России осуществляются федеральными органами исполнительной власти и находятся под их контролем.

В Российской империи существовали параллельно две системы налогов и сборов – государственные и земские. Земские налоги и сборы устанавливались в соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г., которое наделило земства правом установления собственных налогов, поступающих в распоряжение земских властей. По этой причине можно сделать вывод о том, что земства были более самостоятельны в вопросах налогообложения, чем современные муниципальные образования. Такое положение дел было связано с общей установкой правительства Империи сделать земства более экономически независимыми от центральной государственной власти для решения местных хозяйственных вопросов. Земствам было предоставлено право действовать, «не стесняя их в выборе той или другой системы, тех или других оснований установления и разложения сборов»⁵. Это было связано также с дискуссиями среди государственных и общественных деятелей той эпохи, ученых о будущей роли и месте местного самоуправления в системе публичного управления. Сторонники самостоятельности земств указывали на то, что право установле-

ния налогов и сборов является фундаментом финансовой независимости самоуправления.

Доходы земств подразделялись на окладные и неокладные. Окладные доходы формировались в результате сбора прямых обязательных платежей с физических и юридических лиц и включали: налоги с недвижимого имущества; с промысловых и торговых свидетельств и билетов; сборы с патентов на заводы для производства крепких напитков, обложенных акцизом, и на торговые точки продажи спиртных напитков; с трактиров вне городских поселений. К неокладным доходам относились: платежи с доходов с недвижимого имущества земства и процентов с принадлежащих ему капиталов (например пенсионного); судебные пошлины, взимаемые при рассмотрении гражданских дел у земских начальников, судей городов и уездных членов окружного (губернского) суда; пошлины на услуги, предоставляемые земством (плата за лечение в земских медицинских учреждениях, плата за обучение в земских образовательных учреждениях, шоссейный и мостовой сбор за проезд по местным дорогам); доходы от земских промышленных предприятий; штрафы и пени, взимаемые за просрочку уплаты земских налогов; также были предусмотрены частные пожертвования в бюджеты. К неокладным доходам стали относить и пособия из казны (сначала для проведения работ по оценке недвижимости), которые были введены в 1899 г. По оценкам исследователей, окладные доходы имели больший вес в формировании местных бюджетов, чем неокладные.

Доходы местных бюджетов в современной России подразделяют на налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления в соответствии с ст. 41 БК РФ. К налоговым доходам относят доходы от местных налогов и сборов. К неналоговым доходам Бюджетный кодекс относит:

1) доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных

и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

2) доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

3) доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

4) средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

5) средства самообложения граждан, инициативные платежи;

6) иные неналоговые доходы (например, плата восстановительной стоимости зеленых насаждений за снос, обрезку и пересадку).

Дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ и безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств относятся к безвозмездным поступлениям в местный бюджет⁶.

Налоги и сборы в современной России классифицируют по экономическому критерию на прямые и косвенные. К местным прямым налогам относят налог на имущество физических лиц и земельный налог. А к косвенным – торговый сбор. Данная классификация появилась в XVII в. и основана на критерии переложимости налогового бремени налогоплательщика⁷. Плательщиками земельного налога, налога на имущество физических лиц являются непосредственно физические лица и организации, владельцы

имущества, признаваемого объектом данных налогов. Плательщики торгового сбора подразделяются на юридических и фактических. Юридическими плательщиками являются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие использование объектов движимого и недвижимого имущества в целях предпринимательской деятельности⁸. Однако фактическими плательщиками сбора являются потребители товаров и услуг, так как предприниматели включают в цену реализуемой продукции размер торгового сбора. Налоговые доходы занимают около 45 % от всех доходов местных бюджетов за 2020 г. согласно отчету Федерального казначейства РФ⁹.

Перечень доходов местных бюджетов в современных условиях более широк, чем перечень доходов земств. Однако несмотря на это, по оценке Федерального казначейства, в общем объеме доходов местных бюджетов в 2019 г. доля межбюджетных трансфертов составляла 66 %, в 2020 – 67 %, что обуславливает зависимость муниципалитетов от федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере и свидетельствует об экономической несостоятельности муниципальных образований на современном этапе развития. По этой причине некоторые ученые даже рассматривают вопрос о восприятии опыта дореволюционной России, где земское управление распространялось только на те территории, которые способны к самофинансированию. Практическая реализация этой идеи нарушила бы конституционное право граждан на местное самоуправление¹⁰. Однако с точки зрения эффективности и целесообразности она может показаться правильной для ряда государственных управленцев и исследователей указанной проблемы. В этой связи стоит отметить, что в Российской империи также существовал дефицит земских бюджетов. Так, в 1912 г. доходы «самих всех земств» России составляли 74 млн руб., а расходы –

220 млн руб.¹¹ На основе приведенной информации финансовое положение земств до Революции 1917 г. и в настоящее время можно охарактеризовать как тяжелое. Однако в имперский период указанная проблема в основном возникала не из-за недостатка доходов от земских налогов и сборов, а в связи с большим количеством расходов на выполнение государственных задач, которые центральное правительство перекладывало на земства и которые являлись обязательными для местных властей. По этой причине земства обращались в правительство с ходатайствами об освобождении от исполнения ряда обязанностей. И в небольшом количестве случаев центральные власти шли им навстречу. А. И. Шингарев отмечал, что «правительство очень неохотно шло навстречу земским просьбам, хотя они обращались к нему из всех земских губерний. За первые два десятилетия земской жизни можно насчитать свыше 120 ходатайств, представленных правительству, об улучшении земских финансов. Только в одной третьей части своих заявлений земства получили удовлетворительные ответы, и то не вполне. В остальных земских просьбах было отказано»¹².

Таким образом, в результате сравнения финансовых основ местного самоуправления Российской Федерации и земского управления Российской империи периода второй половины XIX – начала XX в., можно сделать вывод о схожести проблем, стоящих перед местным самоуправлением в финансовой сфере на двух этапах ее развития. Однако в Российской империи земства обладали большей бюджетно-налоговой самостоятельностью, обладали правом установления налогов и сборов, являлись финансово самостоятельными, если бы на них не легло бремя исполнения не только земских задач, но и государственных функций, на осуществление которых земствам приходилось выделять средства из собственных бюджетов. Опыт дореволюционного периода исторического развития местного самоуправления в нашей стране может быть полезен при оценке эффективности бюджетной и налоговой системы современной России по степени развития финансового-экономической сферы муниципальных образований и реализации конституционного права граждан на местное самоуправление.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: *Андреева Г. Н.* Уроки земской реформы в сфере финансов для современного российского местного самоуправления // *Lex Russica*. 2014. № 11. С. 1259–1269.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) // *Рос. газета*. 1998. 2 авг.

⁴ Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации : приказ Министерства финансов РФ от 29 декабря 2022 г. № 198н (зарегистрировано в Минюсте России 31 января 2023 г. № 72192) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

⁵ Материалы по земскому общественному устройству (Положение о земских учреждениях). Т. 1. СПб., 1885. С. 2.

⁶ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) // *Рос. газета*. 1998. 2 авг.

⁷ См.: Перов А. В., Толкушкин А. В. Налоги и налогообложение : учебник для бакалавров. 12-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. 996 с.

⁸ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федер. закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (в ред. от 17.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 1476.

⁹ См.: Официальный сайт Федерального казначейства РФ. URL: <https://roskazna.gov.ru>

¹⁰ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; 2009. 21 янв. ; 2014. 7 февр. ; 2020. 4 июля.

¹¹ См.: Абрамов В. Ф. Российское земство : экономика, финансы и культура. М., 1996. С. 15.

¹² Шингарев А. И. Земские финансы (доходы и расходы земских учреждений). М., 1917. С. 4–5.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Карташов Н. Д., студент

Kartashov N. D., Student

E-mail: nikita.kartashov2001@yandex.ru

E-mail: nikita.kartashov2001@yandex.ru

ВОЛОСТЬ КАК ПРООБРАЗ СОВРЕМЕННЫХ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЕДИНИЦА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И РАНЕСОВЕТСКОЙ РОССИИ

Статья представляет собой историко-правовое исследование эволюции правового регулирования волости как низовой административно-территориальной единицы Российского государства в различные периоды его существования. Выделяются основные этапы развития законодательства о волости – начиная с этапа Древней Руси и заканчивая первым десятилетием РСФСР. Рекомендуется учесть исторический опыт, свидетельствующий о неизбежной трансформации объединений сельских образований в полноценные территориальные единицы публичной власти, при решении вопроса о полной ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления в контексте начавшейся муниципальной реформы и проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

К л ю ч е в ы е с л о в а: административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, волость, сельское общество, сельские поселения, исторический метод правовой науки.

VOLOST AS A PROTOTYPE OF MODERN RURAL SETTLEMENTS AND ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNIT OF THE RUSSIAN EMPIRE AND EARLY SOVIET RUSSIA

The article is a historical and legal study of the evolution of the legal regulation of the volost as a grassroots administrative-territorial unit of the Russian state in various periods of its existence. The main stages of the development of legislation on the volost are highlighted – starting from the stage of Ancient Russia and ending with the first decade of the RSFSR. It is recommended to take into account historical experience, which testifies to the inevitable transformation of associations of rural entities into full-fledged territorial units of public authority, when deciding on the complete elimination of the settlement level of local self-government in the context of the municipal reform that has begun and the draft Federal Law № 40361-8 «On the general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority».

K e y w o r d s: administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, volost, rural society, rural settlements, historical method of legal science.

Поступила в редакцию 30 августа 2022 г.

Конкретно-исторический метод занимает важное место среди способов познания го-

сударственно-правовых явлений, поскольку в полной мере позволяет проследить и выявить закономерности развития предмета юридической науки. Наряду с методом диахронного сравнения – сопоставления одних и тех же

явлений в разные временные периоды – он активно используется в числе других частнонаучных способов познания права. В связи с этим совершенно справедливым представляется тезис В. М. Сырых о том, что «научное познание социальных явлений неизменно предполагает применение принципа исторического подхода, требующего исследовать историю возникновения социальных явлений и процессов»¹. С учетом актуальности вопроса сохранения сельских поселений как вида муниципальных образований в целом и административно-территориальных единиц во многих субъектах Российской Федерации, ставящегося под сомнение принятым в первом чтении проектом федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»², по которому предполагается полное упразднение поселенческого уровня муниципальной власти, обращение к историческому методу представляется весьма необходимым. Поддерживая позицию многих авторов о поспешности и нецелесобразности такого направления муниципальной реформы, аргументируем ее и историческим развитием правового регулирования сельских территорий, а именно волости как древнейшей территориальной единицы Российского государства. Помимо анализа нормативных источников и исторической литературы, важно обратить внимание и на практику изменения волостного устройства, которая приводится автором на примере Усманского уезда Тамбовской (Воронежской) губернии.

Категория «волость» является широко устоявшейся в исторической и юридической науках и упоминается в различных источниках со времен образования Древнерусского государства. Согласно данным Этимологического словаря М. Фасмера данное слово имеет старославянское происхождение и родственно таким понятиям, как «власть», «область», «территория», «государство»³. И действительно, с точки зрения истории языка

«власть» и «волость» – идентичные понятия, поскольку первое из них, содержащее неполногласие, характерно для старославянского языка, а второе, с полногласием, отражает специфику древнерусского языка. Исходя из подобного языкового анализа уже можно предположить, что волостью во времена Киевской Руси (XI–XIII вв.) именовались составные части государства, территории под властью потомков Рюриковичей. Это и подтверждают летописи: так, Нестор Летописец, описывая в «Повести временных лет» правление киевского князя Всеволода Ярославовича (1076–1077, 1078–1093), упоминает борьбу его племянников за волости, которые князь, «чтобы замирить их, раздавал им» (дословно – «сей же, омиряя их, раздаваше *власти* имъ»⁴). Это также подтверждает, что под волостью в то время подразумевали владение, территорию публичной власти. В то же время согласно современной доктрине волость рассматривается в качестве определенного антипода городу: если представителем великого князя в нем был наместник (посадник), то в волости – волостель. Такой точки зрения придерживается Р. С. Мулукаев, анализируя именно период Киевской Руси⁵. Все это вызывает вопрос о соотношении города и волости: волость – сельская территория или объединение городов и иных местностей, т. е. более крупная единица? Вторая версия в большей степени соответствует истине, хотя с учетом преобладающей роли правовых обычаев в регулировании территориальных основ публичной власти вплоть до начала XVIII в. говорить о точном нормативном закреплении понятия «волость» в тот период истории не возможно.

В эпоху феодальной раздробленности (сер. XII–XV вв.) существенным образом меняется понимание волости. Первая особенность заключается в том, что бывшие владения, или волости, трансформировались в княжества, представлявшие собой, по сути, независимые государства, число которых в пик феодальных междоусобиц достигало

250. Достаточно вспомнить такие известные территориальные образования, как Владимиро-Суздальское, Тверское, Московское, Елецкое, Галицко-Волыньское и другие крупные княжества, борющиеся за центр политического и культурного развития. И вторая особенность состоит в административно-территориальном устройстве отдельных княжеств, в которых волость появляется в качестве объединения сельских жителей. Однако такое обобщение достаточно условно, поскольку каждое княжество имело свою специфику в отсутствие единых унифицированных стандартов, в связи с чем целесообразно обратиться к опыту некоторых из них. Так, Новгородское княжество, нередко именуемое республикой в силу демократического характера управления и наличия представительного органа власти – вече, территориально представляло собой объединение Новгорода Великого, пятин – исторических земель княжества, не входивших в состав города, и волостей, которыми являлись территории, не входившие в пятинное деление и приобретенных Новгородом в более позднее время. Известный дореволюционный историк В. О. Ключевский отмечает, что волостями были как городские образования, к примеру, Торжок, Ржев, Великие Луки, так и иные территории, по всей видимости, являвшиеся аналогами современных сельских поселений (Печора, Югра), появившиеся за счет «военно-промышленной колонизации»⁶. Причем публичная власть осуществлялась в них по образцу всего княжества: структуру органов управления составляли местное вече и посадник. Таким образом, Новгородское княжество является показательным примером, доказывающим существование волости в качестве самостоятельной административно-территориальной единицы. Аналогичные образования были и во Владимиро-Суздальском княжестве, однако, в силу сохранения черт феодальной монархии они являлись княжескими уделами.

Создание единого Российского государства, или Московского царства (конец XV

– начало XVIII в.), предполагало централизацию государственной власти и выстраивание единой вертикали аппарата управления. При этом, как отмечается в литературе, бывшее Московское княжество использовало как прежние черты территориального устройства, удельного порядка, так и новые⁷. Это доказывают и нормативные источники, которыми впервые стали регулироваться вопросы государственного права, включая отдельные аспекты территориальной организации публичной власти. Так, ст. 20 Судебника 1497 г.⁸ упоминает некоторые элементы статуса волостеля – представителя великого князя в волости, а Судебник 1550 г.⁹ уже более детально, хотя и не систематизированно раскрывает судебно-административную компетенцию данных должностных лиц, говоря о волости наряду с городом. Постепенно в ходе реформ Избранной рады и сподвижника Ивана IV А. Адашева наметились тенденции в сторону сословно-представительной монархии, определенной децентрализации и самоуправления на местах, в результате чего создается институт земских и губных старост. Одновременно на специфику волости оказывает огромное влияние и общественное устройство: после оформления многочисленных слоев населения в крестьянство, активно подвергавшееся процессу закрепощения, данная административно-территориальная единица стала носить отчетливый сословный характер, рассматриваясь как объект и имущественных отношений (собственность феодала либо общины), и публичных (административно-территориальная единица). Однако с течением времени и трансформацией сословно-представительной монархии в абсолютизм, означающий и централизацию государственной власти, основными территориальными единицами становятся уезды – объединения городских и сельских поселений – и созданные в середине XVII в. военно-административные разряды. Значение волости снижалось также с развитием частного землевладения служилых людей. Важно и то,

что ни в Указе Петра I от 18 октября 1708 г.¹⁰ о создании губерний, ни в «Учреждениях для управления губерний» от 7 ноября 1775 г. – первом нормативном акте, которые комплексно регулировали многие вопросы территориальной организации публичной власти, волость не упоминается вовсе. Означает ли это то, что она окончательно была упразднена в XVIII в.? Хотя роль законодательства значительно выросла в этот период истории, обычаи по-прежнему регламентировали многие общественные отношения, поэтому волости, скорее всего, существовали в качестве сельских объединений. С этим солидарен и С. Латышев – автор одноименной статьи в известном словаре Брокгауза и Ефрона, который считает, что «несмотря на крайне недостаточную разработку материалов XVIII века, можно утверждать, что существование волостей продолжалось в разных местностях России в течение всего этого века»¹¹, однако говорить о волости как о полноценной административно-территориальной единице достаточно трудно, поскольку в них отсутствовала самостоятельная публичная власть в форме органов управления и непосредственного самоуправления. И только самостоятельная судебная власть для крестьян в виде нижних расправ могла учреждаться генерал-губернаторами из расчета одна расправа на 10–30 тысяч душ, но ее юрисдикция распространялась на территорию одного или нескольких уездов (ст. 335 Учреждений для управления губерний¹²).

Совершенно новый этап в развитии законодательства о волостях начинается со времен императора Павла I и связан с утверждением 7 августа 1797 г. доклада Экспедиции государственного хозяйства – одного из подведомственных Сенату учреждений, по которому все казенные селения были разделены на волости¹³ (далее – Доклад). Как следует из текста преамбулы указанного нормативного документа, его принятие необходимо в целях упорядочения и унификации управления теми поселениями, где проживали госу-

дарственные (казенные) крестьяне. Реформа была связана и с изменением управления землями, где проживали казенные крестьяне: иными словами, территории, которыми они владели, одновременно рассматривались как объект и земельного, и государственного права, причем в рамках первой отрасли регулировалось правовое положение удельных крестьян, считавшихся личной собственностью императора и находящихся под контролем Удельного ведомства. По реформе августа 1797 г. создавались волости как низшие административно-территориальные единицы, население которых составляли государственные крестьяне, а в качестве основных критериев их разделения были определены численность населения и целостность земельных участков: в одной волости не могло проживать более 3 тысяч ревизских душ (лиц мужского пола); должна сохраняться целостность «пятисотных участков», служивших первичными фискальными и военными единицами. Схожесть с современным регулированием муниципальных образований и административно-территориальных единиц проявляется и в том, что Доклад вводит понятие «главного селения» – аналога современного административного центра поселения, в котором должны располагаться выборные органы крестьянского самоуправления – волостное правление, волостной голова, староста и писарь. Помимо этого, в систему власти включались и населенные пункты, в которых также избирались выборные должностные лица. Такая система публичной власти свидетельствует о ее самоуправленческом характере, однако волость фактически включалась в единую систему государственного управления, поскольку в компетенцию волостного головы входило не только решение местных вопросов, но и, по сути, реализация общегосударственных задач («толковать, вразумлять и научать, что до добронравия и пользы поселян относится»). Контрольно-надзорные функции в отношении волостей осуществляли финансовые органы Империи – Министер-

ство финансов и губернские казенные палаты. Еще одна крупная реформа, известная по имени министра П. Д. Киселева, в целом не изменила систему административно-территориального устройства, введя новый орган государственной власти по управлению казенными крестьянами – Министерство государственных имуществ и его территориальные органы, первичное звено в структуре которых занимали окружные управления, объединявшие все волости уезда. Таким образом, с конца XVIII в. волость становится низовой административно-территориальной и имущественной единицей государства, включаясь в систему территориальной организации публичной власти и территориального устройства в целом. При этом волость носила ярко выраженный сословный характер, поскольку являлась объединением государственных крестьян. Проиллюстрируем этот тезис на конкретном историческом примере. В Усманском уезде Тамбовской губернии по результатам реформы Павла I было образовано 6 волостей – Мордовская, Демшинская, Верхне-Матренская, Нижне-Матренская, Куликовская и Завальская – с населением более 75 тысяч человек¹⁴. Именно на землях этих территорий проживали преимущественно государственные крестьяне: так, по состоянию на 1856 г. в структуре сельских обывателей Завальской волости они составляли 92,59 %, или 8604 человека; Куликовской волости – 99,25 %, или 9378 человек¹⁵. Исторически сложилось так, что в большей восточной части уезда, относящейся в настоящее время к Добринскому муниципальному району Липецкой области, было развито крепостное право и помещичье землевладение¹⁶, поэтому она не была охвачена волостным делением.

Отмена крепостного права и кардинальное изменение правового статуса бывших помещичьих крестьян отразились и на преобразовании волостного самоуправления, включая и его территориальные основы. Помимо известного Манифеста от 19 февраля 1861 г., содержащего в большей степени положения

общего характера, правовое обеспечение реформы составили 17 законодательных актов, принципиальное значение из которых в рамках исследуемой нами темы имеют Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости¹⁷ (далее – Положение), и именной Указ, посвященный вопросам его реализации. Наделение крепостных крестьян правосубъектностью предполагало закрепление за ними права на осуществление местного самоуправления и, соответственно, образование волостей в тех местностях, где исторически было развито помещичье землевладение. Так, волостному делению подвергся весь Усманский уезд Тамбовской губернии, на территории которого было создано 25 подобных административно-территориальных единиц вместо существовавших прежде 6¹⁸. В целом законодатель исходил из сохранения двухуровневой организации публичной власти для крестьян, однако вместо абстрактного понятия «селение» вводилась новая категория – «сельское общество», под которым по смыслу ст. 40 Положения понималась территория проживания крестьян на земле одного помещика, представляющая собой одно селение либо несколько разрозненных, но смежных населенных пунктов. В любом случае одно сельское общество составляли селения, в которых проживало менее 20 лиц мужского пола, принадлежавших разным владельцам. Однако Положение, перечисляя основные виды населенных пунктов – село и деревня – в то же время не раскрывало критерии их разграничения, поэтому можно судить о том, что сохранил свою юридическую силу правовой обычай, согласно которому селом считалась местность, имеющая православный приход (церковь); схожая проблема существует и в современном конституционном и муниципальном праве. Стоит согласиться с мнением И. В. Калиновского и В. И. Червонюка о том, что учреждение сельских обществ имело значение важнейшей формы децентрализации на местах¹⁹. Ведь даже на нынешнем этапе развития местного самоуправления отдель-

ные сельские населенные пункты не являются муниципальными образованиями, хотя в их пределах могут быть реализованы такие формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, как сход граждан, территориальное общественное самоуправление, может назначаться староста и т. д. Положение 1861 г. предполагало же императивное формирование полноценных органов власти сельских обществ – представительного сельского схода и исполнительно-распорядительного сельского старосту. Волость рассматривалась самодержавной властью в качестве объединения смежных сельских обществ. Причем большая заслуга законодателя заключалась в установлении четких критериев образования указанных административно-территориальных единиц и установления их границ, на которых остановимся более подробно. Первый из них был связан с численностью населения, находившейся в интервале от 300 до 2000 ревизских душ; для сравнения в настоящее время отсутствует указание на подобные пределы, а ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁰ исходит из численности населенных пунктов: один населенный пункт с населением свыше 1000 человек либо несколько сел с населением меньше 1000 человек каждое образует сельское поселение. Однако как и раньше, так и сейчас законодатель исходит из возможности отступления от этих параметров: Положение 1861 г. хотя и не использовало термины «низкая плотность населения» и «высокая плотность населения», но явно подразумевало их в качестве основания снижения или увеличения численности населения волости. Второй критерий был связан с расстоянием от наиболее удаленного селения до административного центра, который не мог быть более 12 верст (12,8 км). В настоящее время этот критерий видоизменен на требование пешеходной доступности до административного центра в течение рабочего дня. И наконец,

третий критерий имеет отношение к системе церковного управления и связан с соответствием волости границам прихода, хотя данный критерий следует рассматривать в качестве дополнительного, поскольку он учитывался только при соблюдении первого условия. Несмотря на существование органов сословного самоуправления – схода, головы и крестьянского суда, волость находилась под контролем специальных исполнительных органов власти губернского и уездного уровня, присутствий, замененных в ходе контрреформы 1889 г. земскими начальниками и уездными съездами – судебно-административными установлениями. Причем первая русская революция 1905–1907 гг. коренным образом не затронула основы волостного управления: в 1912 г. компетенция земских начальников была ограничена административным надзором. В то же время, как отмечается в историко-юридической литературе, еще премьер-министром П. А. Столыпиным высказывалась идея о введении бессословной волости, реализованная в законопроекте, внесенном в Государственную Думу в начале 1910-х гг. и отклоненном в 1914 г. консервативным дворянским представительством Парламента²¹. И только после ликвидации самодержавия, 21 мая 1917 г., Временное Правительство своим Постановлением²² трансформировало волость в бессословную единицу земского самоуправления со всеобщим избирательным правом и ограниченным надзором со стороны губернских комиссаров, что стало важным движением в сторону демократизации и децентрализации страны, развития местного самоуправления. Таким образом, волость как феодальная административно-территориальная единица замкнутого крестьянского населения к 1917 г. стала первичным уровнем публичной власти в России. Реформа Временного Правительства явила собой «логическое завершение уже достаточно долго и эффективно работавшей структуры местного самоуправления, необходимой для повышения ее эффективности»²³, однако не была ре-

ализована в полной мере из-за октябрьского переворота и установления советской власти.

Конституция РСФСР 1918 г. – первый Основной закон советской России – отнесла общие вопросы административно-территориального устройства (административного разделения территории) к ведению центральных органов государственной власти – Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов²⁴. Особенность этого и аналогичного нормативного документа 1925 г. заключается в том, что они официально закрепили понятие административно-территориального устройства, и именно с их принятием можно говорить о заключительном этапе в истории правового регулирования волостей, которые по-прежнему сохраняли свое значение сельских территорий. В то же время установление советской власти на местах и формирование советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов привело к образованию одноименных административных единиц – сельсоветов, которые постепенно стали основными низовыми территориями публичного управления. Так, с точки зрения административно-территориального устройства к 1925 г. Усманский уезд Воронежской губернии, в котором проживало 361,5 тысяч человек, был разделен на 11 крупных волостей, возникших в результате объединения 30 волостей по Декрету ВЦИК от 11 мая 1924 г., в состав которых входило 137 сельсоветов, объединявших 462 населенных пункта²⁵, количество которых увеличилось к 1926 г. до 701²⁶. Из этого следует, что сельсовет мог составлять как один населенный пункт, так и несколько. Однако законодательство о территориальной организации публичной власти оставалось неcodифицированным, и вопросы создания, преобразования и упразднения территориальных единиц регулировались отдельными нормативными актами. Значимым стало Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках, утвержденное декретом ВЦИК и СНК РСФСР 15 сентября 1924 г.²⁷, которое чет-

ко разграничило городские и сельские населенные пункты. В то же время в России начинается крупная административно-территориальная реформа, целью которой был переход от уездно-волостного к районно-окружному делению, при этом в ее основу был положен именно экономический принцип – необходимость развития народного хозяйства. Однако реформа не протекала одномоментно, а была направлена на постепенное преобразование отдельных частей России. Как отмечает Т. Ф. Ящук, переход к районному делению и образованию сельсоветов из разрозненных сел в условиях игнорирования мнения населения зачастую приводил к сложностям и снижению явки на местных выборах²⁸. В то же время, по мнению О. В. Шульгиной, данная реформа стала первой, построенной на научных принципах и объективной основе в виде экономико-географического районирования и самоуправленческих возможностей, которые, однако, не были реализованы вследствие перехода к плановой экономике и тоталитарному режиму²⁹. Так или иначе, преобразования 1920-х гг. заложили основу современного административно-территориального устройства, оказав большое влияние на нынешнюю территориальную организацию публичной власти: сельсоветы до сих пор сохранились в качестве административно-территориальных единиц многих субъектов Федерации. Обратим внимание на опыт Центрального Черноземья: после образования одноименной области Постановлениями ВЦИК от 16³⁰ и 30 июля 1928 г.³¹ была определена сеть ее районов и округов; в результате реформы Усманский уезд был разделен на 4 района – Усманский, Дрязгинский, Добринский и Хворостянский, причем в состав Усманского вошли 38 сельсоветов. Волость упраздняялась. Единственной единицей сельского управления стали сельсоветы.

Таким образом, многовековая история эволюционирования волости демонстрирует ее неизбежную трансформацию из архаичной и регулируемой правовыми обычаями

территории в полноценную административно-территориальную единицу, регламентируемую нормативными актами. На развитие волости огромное влияние оказывало изменение общественного строя (конституционно-правового статуса личности): по мере дифференциации населения на феодалов и зависимые слои и оформления крестьянского сословия волость становилась единицей его самоуправления, постепенно охватив все его категории, а к моменту окончательного отказа от пережитков феодальных отношений и ликвидации монархической формы правления превратилась во всеобщую территориальную единицу. Все историческое развитие публичной власти доказывает неизбежную и закономерную необходимость ее существования в сельской местности. Это положение целесообразно учитывать в условиях новой муниципальной реформы и при формулировании новых основ государственной политики в сфере местного самоуправления. Современные сельские поселения, которые предлагается упразднить проектом федерального закона № 40361-8, безусловно, характеризуются рядом проблем, которые можно разделить на несколько категорий. Тезисно охарактеризуем их.

Первая связана с экономическими основами местного самоуправления, а именно с состоянием местных бюджетов. По данным Министерства финансов РФ, на долю налоговых доходов всех сельских поселений приходится только 29,5 % (67,6 млрд из 229,4 млрд рублей), причем в их структуре местные налоги – земельный и на имущество физических лиц – составляют лишь 50,5 %³², что свидетельствует о высокой зависимости сельских бюджетов от межбюджетных трансфертов и, как следствие, «формирует искусственную административную подчиненность одного уровня местного самоуправления другому»³³.

Вторая проблема напрямую зависит от первой и связана с закреплением компетен-

ции сельских поселений. Несмотря на то, что после реформы 2014 г. она была значительно сокращена, а возможность отнесения к ведению сельских поселений вопросов местного значения, составляющих компетенцию городских поселений, появилась только у субъектов Российской Федерации, многие села с трудом осуществляют минимальную компетенцию, и зачастую встречается практика передачи отдельных полномочий на уровень муниципального района, которая, однако, реализуется за счет межбюджетных трансфертов (ч. 3 ст. 14, ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

С этим связана еще одна проблема – неоднородности сельских поселений и унифицированный подход законодателя к закреплению их компетенции. На это обращает внимание С. В. Образцова, которая на основе анализа законодательства выделяет численный и территориальный (труднодоступные и отдаленные местности) критерии разграничения сельских поселений и предлагает дифференцировать их компетенцию в зависимости от этого³⁴. Причем речь идет только о муниципально-правовых проблемах, хотя развитие сельских поселений является предметом изучения и иных отраслей права и других наук. Но в основе этого должен быть постулат о сохранении сельских поселений, которые не смогут заменить городские и муниципальные округа, и более гибкой государственной политике, которая сейчас реализуется посредством объединения сельских поселений или упразднения всех поселений, входящих в муниципальный район, но нуждается в дополнительной проработке, о чем мы уже писали. И именно исторический опыт в виде волости наглядно демонстрирует объективное существование публичной власти на сельских территориях.

- ¹ Сырых В. М. История и методология юридической науки : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 97.
- ² Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>
- ³ Фасмер М. Этимологический словарь русского языка : в 4 т. Т. 1: А–Д : ок. 4000 слов / пер. с нем. и доп. О. Н. Трубачева. 4-е изд., стер. М. : Астрель : АСТ, 2009. С. 344.
- ⁴ Повесть временных лет / [Рос. акад. наук] ; подгот. текста, пер., ст. и коммент. Д. С. Лихачева ; под ред. В. П. Адриановой-Перетц ; [доп. М. Б. Свердловла]. 2-е изд., испр. и доп. СПб. : Наука, 1996. С. 92.
- ⁵ См.: История отечественного государства и права : учебник / под ред. Р. С. Мулукаева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2017. С. 47.
- ⁶ Ключевский В. О. Курс русской истории. Лекция XXIII. URL: http://www.hrono.ru/libris/lib_k/klyuch23.php
- ⁷ См. : Щекочихин В. В. История развития административно-территориального деления России // Проблемы экономики и менеджмента. 2016. № 12 (64). С. 73.
- ⁸ Судебник 1497 г. URL: <https://doc.histrf.ru/10-16/sudebnik-ivana-iii/>
- ⁹ Судебник 1550 г. URL: <http://his95.narod.ru/1550.htm>
- ¹⁰ Об учреждении губерний и о расписании к ним городов : указ Петра I от 18 декабря 1708 г. // ПСЗРИ-I. Т. 4 (1700–1712). Ст. 2218.
- ¹¹ Латышев С. Волость // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : 86 т. Т. VII. Волапюк–Выговские / [под ред. К. К. Арсеньева и Ф. Ф. Петрушевского]. СПб., 1892. С. 93.
- ¹² Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи от 7 ноября 1775 г. // ПСЗРИ-I. Т. 20 (1775–1780). Ст. 14392.
- ¹³ См.: О разделении казенных крестьян на волости и о порядке внутреннего их управления : высочайше утвержденный доклад Экспедиции государственного хозяйства от 7 августа 1797 г. // ПСЗРИ-I. Т. 24 (6 нояб. 1796–1797). Ст. 18082.
- ¹⁴ См.: Военно-статистическое обозрение Российской империи : издаваемое по высочайшему повелению при 1-м отделении Департамента Генерального штаба [трудами офицеров Генерального штаба]. Т. 13, ч. 1: Тамбовская губерния. СПб. : Тип. Деп. Ген. штаба, 1851. С. 181.
- ¹⁵ См.: Сборник статистических сведений по Тамбовской губернии : в 24 т. Т. 9. Усманский уезд. Тамбов : Изд. Тамб. губерн. земства, 1885. С. 110.
- ¹⁶ См.: Княжинский Б. П. Очерки по истории Усманского края. Липецк, 1995. С. 177.
- ¹⁷ Высочайше утвержденное Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, от 19 февраля 1861 г. // ПСЗРИ-II. Т. 36 (1861). Ст. 36652.
- ¹⁸ См.: Адрес-календарь и справочная книжка Тамбовской губернии 1913 г. Тамбов : Электро-тип. Губернского правления, 1913. С. 418–420.
- ¹⁹ См.: Калинин И. В., Червонюк В. И. Самоуправление в сельском обществе России (вторая половина XIX – начало XX вв.) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2018. № 5. С. 50.
- ²⁰ 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.
- ²¹ См.: Административно-территориальное устройство России : история и современность / А. В. Пыжиков [и др.] ; под общ. ред. А. В. Пыжикова ; Ин-т общ. мысли. М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2003. С. 159.
- ²² См.: О земском управлении : постановление Временного правительства от 21 мая 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2: 5 мая – 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I-VIII / сост. Упр-нием Кодификационной частью. 1918. VII, С. 215–241.
- ²³ Матвеев М. Н., Турганова О. В. Исторические и правовые аспекты введения волостного земства временным правительством // Вестник Самар. ун-та. История, педагогика, филология. 2019. Т. 25, № 2. С. 12.

²⁴ См.: Конституция (Основной закон) РСФСР : принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

²⁵ См.: Население и хозяйство Воронежской губернии : сводный статистический сборник. Вып. 1 / сост. Воронеж. губстатбюро ; под ред. и с введ. Ив. К. Воронова. Воронеж : Воронеж. тип.-лит. ГСНХ, 1925. С. 147.

²⁶ См.: Население и хозяйство Воронежской губернии : сводный статистический сборник. Вып. 2 / сост. Воронеж. губстатбюро ; под ред. и с введ. Ив. К. Воронова. Воронеж : Воронеж. тип.-лит. ГСНХ, 1927. С. 40.

²⁷ См.: Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 сентября 1924 г. // СУ РСФСР. 1924. № 73. Ст. 726.

²⁸ См.: Ящук Т. Ф. Реформы местного управления в РСФСР в 1920-е годы // Lex russica (Русский закон). 2017. № 10 (131). С. 180.

²⁹ См.: Шульгина О. В. Российская Федерация : исторический опыт административно-территориального деления в XX веке // Россия и современный мир. 2008. № 1 (58). С. 151.

³⁰ О составе округов и их центрах по Центрально-Черноземной области : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 16 июля 1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 96. Ст. 616.

³¹ О составе районов и их центрах по Центрально-Черноземной области : постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 июля 1928 г. // СУ РСФСР. 1928. № 99. Ст. 630.

³² См.: Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=136746-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetsykh_otnoshenii_v_sube

³³ Колосницына К. А., Бабкин В. А., Толмачева О. В. Актуальные проблемы финансирования бюджетов сельских поселений // Российские регионы в фокусе перемен : сб. докл. XV Междунар. конф. Екатеринбург, 10–14 ноября 2020 г. Екатеринбург : Издательство УМЦ УПИ, 2021. С. 94.

³⁴ См.: Образцова С. В. Территориальные особенности сельских поселений и их влияние на реализацию вопросов компетенции сельских поселений // Евразийский союз ученых. 2020. № 9-7 (78). С. 55.

Воронежский государственный университет

Попов В. А., студент

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Тел.: 8-920-542-87-03

Voronezh State University

Popov V. A., Student

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

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

ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРИМЕРЫ ИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Предметом настоящей статьи являются дискреционные полномочия органов местного самоуправления. На основе анализа судебной практики определены отдельные направления деятельности органов местной власти и их должностных лиц, где допускается дискреция, ограничением сферы которой выступают конституционно-правовые принципы (законности, поддержание доверия граждан, баланса публичных и частных интересов и др.).

К л ю ч е в ы е с л о в а: публичная власть, местное самоуправление, дискреционные полномочия, судебная практика, правовое регулирование, полномочие, конституционно-правовые принципы.

DISCRETIONARY POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: EXAMPLES FROM JUDICIAL PRACTICE

The subject of this article is the discretionary powers of local self-government bodies. Based on the analysis of judicial practice, certain areas of activity of local authorities and officials have been identified, where discretion is allowed, the limitation of the scope of which are constitutional and legal principles (legality, maintaining the trust of citizens, the balance of public and private interests, etc.)

Key words: public authority, local self-government, discretionary powers, judicial practice, legal regulation, authority, constitutional and legal principles.

Поступила в редакцию 20 марта 2023 г.

В отечественной юридической литературе всегда уделялось большое внимание вопросу о полномочиях. Ведь деятельность органов публичной власти и их должностных лиц по выполнению возложенных на них функций и задач органически связана с властными полномочиями, т. е. с осуществлением прав и обязанностей, закрепленных в установленном законом порядке. Такие полномочия определяются Конституцией Российской Федерации, конкретизируются в федеральных законах и в подзаконных нормативных правовых актах.

В деятельности органов публичной власти, включая и деятельность органов местного самоуправления, при реализации ими своих полномочий возникает дискреция – объективная возможность (а иногда и необходимость) уполномоченного органа или должностного лица действовать по своему усмотрению с целью более эффективного выполнения соответствующих полномочий.

Обзор российского законодательства позволяет заключить, что в ряде случаев предоставление органу публичной власти определенного выбора (действовать или бездействовать, и если действовать, то каким образом) вытекает из конструкции правовой нормы. Речь идет о таких нормах, которые

прямо закрепляют (либо предполагают) возможность публично-властным субъектам действовать по собственному усмотрению. Особенность данных норм состоит в том, что в них отсутствует конкретная модель поведения субъектов.

При этом в нормативных правовых актах не уделяется достаточного внимания смысловому значению исследуемого понятия «дискреционные полномочия»: легальная дефиниция отсутствует. Более того, в российской правовой системе нет специальных законов, устанавливающих принципы реализации дискреционных полномочий и критерии судебной оценки дискреционных правоприменительных актов.

В настоящее время в отечественной правовой науке не сформировалось единого понимания дискреционного полномочия. Ряд исследователей отождествляют различные по сущностной нагрузке понятия: «дискреционное полномочие» называют «административным усмотрением», «административной дискрецией», «собственным усмотрением», «свободой усмотрения», «дискреционным усмотрением» и т. д. Существует множество теоретически обоснованных вариантов определения спорного явления: дискреционное полномочие определяется как совокупность прав и обязанностей, как право выбора, как специфическое правомочие, как деятельность, при этом их полисемантичесность не способствует четкому восприятию и анализу¹.

Что касается судебной практики, то она пошла по пути признания дискреционного полномочия как права, возможности, свободы выбора, но не как обязанности – реализация дискреционных полномочий органа, которые могут быть реализованы при наличии соответствующей необходимости, не может рассматриваться как его обязанность². В связи с этим суд не вправе признать дискреционные акты незаконными, последнее означало бы ограничение права органа публичной власти и его должностных лиц на самостоятельное решение вопросов, в пределах

предоставленных российским законодательством полномочий³.

Итак, остановимся более подробно на полномочиях органов местного самоуправления и на основании судебной практики попытаемся выделить некоторые направления (сферы) дискреции рассматриваемого нами органа публичной власти.

Во-первых, определение сроков официального опубликования муниципальных правовых актов отнесено к дискреционным полномочиям органов местного самоуправления⁴.

В 2019 г. жилищно-строительный кооператив «Солнечный» обратился в суд общей юрисдикции с административным иском заявлением, в котором потребовал признать недействующим муниципальный правовой акт об утверждении границ поясов зоны санитарной охраны, принятый в 1999 г., а также выделить ему земельный участок под цели индивидуального жилищного строительства. Решением суда от 26 августа 2019 г. требование заявителя о признании акта недействующим с момента принятия было удовлетворено. При этом суд установил, что оспариваемый правовой акт не был официально опубликован в установленном порядке.

Определением суда апелляционной инстанции данное решение было отменено, и по делу было принято новое решение – об отказе в удовлетворении требований истца. Как указал суд, существование утвержденной зоны санитарной охраны, равно как и ее границ, является общеизвестным фактом применительно к соответствующему муниципальному образованию, а положения оспариваемого акта воспроизводились в более поздних муниципальных нормативных правовых актах, опубликованных в установленном порядке, в том числе в действующих на момент рассмотрения дела генеральном плане городского округа и правилах землепользования и застройки территории городского округа. Кроме того, суд установил, что оспариваемый муниципальный правовой акт был

официально опубликован в установленном порядке 5 ноября 2019 г.

Обратившись в Конституционный Суд России, заявитель просит признать ч. 2 и 3 ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее – закон № 131-ФЗ) не соответствующими ст. 1, 2, 15 (ч. 3), 16, 18, 54 (ч. 1), 55 (ч. 2) и 57 Конституции Российской Федерации.

По мнению заявителя, спорные нормы не предусматривают срока официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов после их принятия и позволяют органам местного самоуправления произвольно определять дату официального опубликования. Тем самым, как утверждает заявитель, оспариваемые нормы лишают граждан возможности достоверно определить, является ли муниципальный нормативный правовой акт действующим, и препятствуют его обжалованию в судебном порядке.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ определение порядка официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, устанавливается уставом муниципального образования, определение срока официального опубликования таких актов также отнесено к дискреционным полномочиям органов местного самоуправления, которые при этом не освобождены от соблюдения конституционных принципов равенства, справедливости и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающим сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм. Таким образом, оспариваемые законоположения не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

Во-вторых, органы местного самоуправления и их должностные лица вправе опре-

делять минимальную численность группы граждан, от которой может исходить инициатива по проведению публичных слушаний⁶.

Согласно судебному решению, гражданин А. В. Туганов является жителем Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, возглавляет территориальное общественное самоуправление «Загородная». Будучи постоянным участником публичных слушаний, проводимых в районе, он считает, что Положение, регламентирующее их проведение, нарушает его конституционные права. Заявитель обжалует норму ст. 4 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, которая устанавливает, что инициатива населения по проведению публичных слушаний может исходить от группы граждан, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих на территории Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, численностью не менее 100 человек. По мнению заявителя, спорное положение носит ограничительный характер ввиду громоздкости процедуры, затрудняющей сбор необходимого количества граждан (проведение заседания для создания инициативной группы, поиск соответствующего помещения, оформление протокола, подписного листа с подписями всех членов инициативной группы), отсутствия возможности обратиться с инициативой о проведении публичных слушаний группам граждан численностью менее 100 человек, подать документы в электронном виде.

По мнению Конституционного суда Республики Татарстан, Совет Зеленодольского муниципального района Республики, действуя в рамках своих дискреционных полномочий, в обжалуемой ч. 2 ст. 4 Положения определил минимальную численность группы граждан, от которой может исходить инициатива по проведению публичных слушаний, – 100 человек. Данное правовое ре-

гулирование исходит из необходимости установления количественного критерия, целью которого является обеспечение законодательных гарантий населению как первичного субъекта местного самоуправления возможности выразить свою позицию в отношении жизненно важных вопросов, касающихся в том числе принятия муниципальных нормативных правовых актов. Правовое регулирование проведения публичных слушаний исходит из целей обеспечения упорядочения данной процедуры и направлено на защиту прав граждан, участвующих в них.

Такой подход в полной мере корреспондирует правовой позиции Конституционного Суда России, который разъяснил, что публичные слушания, преследуя цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер, являются публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования⁷.

В-третьих, определение возможности и целесообразности внесения конкретных мест размещения рекламных конструкций в схему размещения рекламных конструкций на территории муниципального образования относится к дискреционным полномочиям уполномоченных органов⁸.

Гражданин (предприниматель) обратился в администрацию Буденновского муниципального района Ставропольского края с заявлениями о внесении изменений в схему размещения рекламных конструкций Буденновского района по 15 адресам. Администрация, отказывая во внесении изменений в схему размещения рекламных конструкций, исходила из того, что внесение изменений по заявлению лица, не являющегося собственником недвижимого имущества, в том числе и земельных участков, не предусмотрено По-

рядком внесения изменений в схему размещения рекламных конструкций Буденновского района, утвержденным постановлением администрации Буденновского муниципального района от 6 мая 2019 г. № 357.

Согласно решению суда, действующее законодательство не возлагает на орган местного самоуправления обязанность вносить рекламные конструкции в схему размещения рекламных конструкций по заявлениям заинтересованных лиц. Определение возможности и целесообразности внесения конкретных мест размещения рекламных конструкций в схему размещения рекламных конструкций на территории муниципального образования относится к дискреционным полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Приведенные примеры позволяют говорить о том, что дискреционные полномочия органов местного самоуправления (их должностных лиц) выступают в качестве одного из элементов компетенции, которая является необходимой составляющей правового статуса данных субъектов. Наличие собственных властных полномочий у органов публичной власти предполагает свободу усмотрения при решении конкретных вопросов. При этом, как справедливо отметил Конституционный Суд РФ в одном из своих решений⁹, граждане в любом случае имеют возможность реализовать право на судебный контроль за действиями органов местного самоуправления (их должностных лиц), и несмотря на то, что суды не уполномочены проверять целесообразность решений, действий (бездействия) должностных лиц муниципальных образований, которые действуют в рамках предоставленных им законом дискреционных полномочий, необходимость обеспечения баланса частных и публичных интересов в данной сфере властной деятельности предполагает возможность проверки законности соответствующих действий, совершаемых в ходе осуществления местного самоуправления от имени и в интересах местного населения.

¹ См.: Раджабова Е. А. Границы дискреционных полномочий органов публичной власти // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 81–84.

² См.: Решение № 2А-172/2020 2А-172/2020~М-161/2020 М-161/2020 от 16 сентября 2020 г. по делу № 2А-172/2020. URL: <https://sudact.ru>

³ См.: Там же.

⁴ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы жилищно-строительного кооператива «Солнечный» на нарушение его конституционных прав и свобод частями 2 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2021 г. № 2392-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. № 40. Ст. 3822.

⁶ См.: По делу о проверке конституционности части 2 статьи 4, взаимосвязанных положений абзаца второго части 1 статьи 6 и части 4 статьи 13, абзацев первого и второго части 4 статьи 7, взаимосвязанных положений части 5 статьи 9 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в муниципальном образовании «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан, утвержденного решением Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 20 мая 2020 года № 495, и приложения № 3 к данному Положению, а также указанного решения в целом в связи с жалобой гражданина А. В. Туганова: постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 7 октября 2021 г. № 100-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Квасова Константина Алексеевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2021 г. № 211-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о признании незаконными решений администрации и рабочей группы по вопросам внесения изменений в схему размещения рекламных конструкций, обязанности произвести действия по внесению изменений в схему, сообщить об исполнении решения: определение Верховного Суда РФ от 25 марта 2021 г. № 308-ЭС21-2036 по делу № А63-1816/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ильинова Павла Владимировича, Шульпина Бориса Дмитриевича и других на нарушение их конституционных прав статьей 333.18 Налогового кодекса Российской Федерации, рядом положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, статьями 14, 25, 28 и 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также пунктом 62 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 25 марта 2021 г. № 588-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Раджабова Е. А., студент

E-mail: rajabovae@yandex.ru

Tel.: 8-951-560-58-13

Voronezh State University

Radzhabova E. A., Student

E-mail: rajabovae@yandex.ru

Tel.: 8-951-560-58-13

**ОБЗОР РАБОТЫ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА
«МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» (ноябрь 2022 г.)**

24 ноября 2022 г. состоялось очередное заседание научного студенческого кружка по муниципальному праву под руководством доцента Е. А. Бондаревой, преподавателя В. Е. Китаевой на тему: «*Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти*».

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.

Денис Юрьевич Сафронов, студент 2-го курса 4-й группы специалитета и Екатерина Владимировна Астапова, студентка 2-го курса 8-й группы бакалавриата, выступили с докладом на тему: «*Эволюция органов местного самоуправления и ее влияние на общественное правосознание*». Нынешнее устройство органов местного самоуправления похоже на то, каким оно было в IX – начале XX в. Например, институты сельских старост, схода граждан, избрания должностных лиц на муниципальные должности и др. Территориальной основой местного самоуправления в Древней Руси являлись старшие и младшие города со своим административно-территориальным делением; округа (губы), деливши-

еся на волости, состоявшие из нескольких сел и деревень. Полномочия представительного органа муниципального образования брало на себя вече, которое решало наиболее важные вопросы местного значения. Выборные должностные лица обладали компетенцией, производной от компетенции вече, например старосты. Последующий период местного самоуправления, с XII по XIV в., характеризуется ослаблением института народного представительства (вечевой демократии), причиной чего стало завоевание Руси монголо-татарами. Старшие города утрачивают свое влияние. В середине XV в. в России складываются предпосылки для формирования такого строя, как сословно-представительная монархия. Существенным образом возрастает роль земских органов власти в сфере местного управления и суда. В XVIII в. территориальная основа представлена следующей системой административно-территориальных единиц: губерния, провинция, дистрикт (уезд), волость. Следующий этап реформирования местного управления и самоуправления связан с именем Александра II. Территориальную основу местного самоуправления составили губернии, которые делились на уезды. Самостоятельным статусом обладали города. Уезды включали волости, на уровне которых также имелись свои органы местного самоуправления. Такая система местного самоуправления существовала до 1917 г., а основные ее механизмы были возрождены уже в XX в. во времена становления местного самоуправления в Российской Федерации.

Тема выступления студента 1-й группы 2-го курса специалитета Егора Сергеевича Власова – «*Использование пропорциональной избирательной системы при формирова-*

нии *представительных органов муниципальных образований*». Были выделены 4 этапа применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах.

1. С 1993 по 2005–2006 гг. На данном этапе наблюдается становление пропорциональной избирательной системы как возможного способа обеспечения партийного представительства в органах публичной власти на уровне местного самоуправления.

2. С 2005–2006 гг. по 2010 г. происходит систематизация и унификация порядка применения пропорциональной избирательной системы на местном уровне.

3. 2011–2013 гг. – расширение сферы применения пропорциональной избирательной системы на уровне местного самоуправления посредством обязательного использования пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы городских округов и муниципальных районов.

4. С 2013 г. – по настоящее время. На данном этапе наблюдается сокращение применения пропорциональной избирательной системы на уровне местного самоуправления: отказ от обязательного использования пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы городских округов и муниципальных районов, снижение доли депутатов, избираемых по спискам, выдвигаемым избирательными объединениями.

Е. С. Власов отметил, что российский опыт использования на муниципальном уровне полностью пропорциональной системы в основном негативный. В ряде случаев (Владикавказ, Ставрополь, Тула и др.) такая система была навязана муниципальным образованиям региональными законодателями (представительный орган имеет небольшое число депутатов, и использование смешанной системы представляет определенные проблемы) и не оправдала себя. От полностью пропорциональной системы к мажоритарной перешли три района Республики Дагестан.

Применение на муниципальных выборах смешанной избирательной системы, которая по сути в настоящее время представляет собой простое механическое скрепление мажоритарной и пропорциональной, приводит к получению большинства в составе представительных органов депутатами от той политической партии, чьи кандидаты выиграли выборы в большинстве одномандатных округов, даже если сама партия по итогам голосования за партийные списки не получила столь значительного перевеса голосов. Это приводит к искажению пропорционального характера представительства, поскольку в такой ситуации возникает значительный разрыв между количеством голосов, полученных политической партией, и количеством мандатов в представительном органе, которые получают по итогам выборов ее представители. Широкое применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в 2011–2013 гг. в основном привело к имитации политической конкуренции при сохранении доминирования в составе представительных органов депутатов от одной партии. Выступающий детально проанализировал правовые основы формирования представительных органов местного самоуправления, правоприменительную практику, решения Конституционного Суда, что позволило сформулировать вывод об использовании пропорциональной системы в существующем виде недостаточно эффективным в вопросе выявления воли избирателей. Предложено свое авторское видение решения данной проблемы.

С темой «*Статус депутата представительного органа муниципального образования*» выступили студенты 2-го курса 4-й группы специалитета Александр Алексеевич Давыдов и Евгений Витальевич Попов. В политической системе Российской Федерации депутаты подразделяются на несколько уровней: Федеральный уровень (Государственная Дума РФ), уровень субъекта РФ (например, Воронежская областная Дума) и местный

уровень (например, Воронежская городская Дума в городском округе город Воронеж или Совет народных депутатов в каком-нибудь муниципальном районе). Их обязанности в какой-то степени одинаковы – представление интересов избирателей, но требования к кандидатам в депутаты на каждом уровне свои, статус, полномочия и срок полномочий тоже разные. Депутатом представительного органа местного самоуправления может быть гражданин РФ, достигший 18 лет. Статус депутата местного уровня регламентируется ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту ФЗ № 131-ФЗ), а также законами субъектов и уставами муниципальных образований. Существенное отличие их в том, что иностранные граждане, постоянно проживающие в РФ, в случае и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, что свидетельствует о том, что депутаты представительного органа муниципального образования могут иметь гражданство иностранного государства. Гарантии для депутатов разных уровней имеют различия. Согласно действующему законодательству закреплены специальные правила привлечения их к уголовной или административной ответственности. Депутаты Государственной Думы наделены неприкосновенностью, тогда как депутаты местного уровня привлекаются к административной ответственности в общем порядке. Только лишь для привлечения их к уголовной ответственности необходим специальный порядок, а именно решение руководителя следственного органа следственного комитета субъекта РФ. Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования отличается наличием института отзыва. Изучив статус депутата представительного органа муниципального образования, можно сделать вывод, что отсутствие федерального закона «О статусе депутата представительного органа местного

самоуправления» способствует неоднозначному пониманию некоторых аспектов, касающихся депутатского статуса на местах. Законодателю необходимо конкретизировать полномочия депутата местного уровня и в едином акте закрепить гарантии осуществления депутатской деятельности.

Сферой научных интересов *Екатерины Александровны Мартыненко*, студентки 2-го курса 5-й группы специалитета, были основания досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования. Наиболее жесткой мерой негативной конституционной ответственности представительного органа муниципального образования перед государством является роспуск. Статья 73 ФЗ № 131-ФЗ предусматривает три состава конституционного деликта, являющихся основаниями для роспуска представительного органа местного самоуправления. Часть 16 ст. 35 ФЗ № 131-ФЗ предусматривает также иные основания для досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования. Уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан. Данное основание встречается в большинстве уставов муниципальных образований. Хронологически первыми являются дела о роспуске Елецкого и Петрозаводского городских советов. Наиболее частым основанием для роспуска является противоречие нормативных актов представительного органа местного самоуправления законодательству Российской Федерации.

Студенты группы 8 2-го курса бакалавриата *Яна Сергеевна Елизарова* и *Татьяна Валерьевна Бадикова* выступили с совместным докладом на тему: «Правовой статус главы муниципального образования: актуальные вопросы регулирования и реформирова-

ния». Выступающие подчеркнули, что глава муниципального образования – это высшее должностное лицо муниципального образования, наличие которого в структуре органов местного самоуправления является обязательным. Это выборное должностное лицо, которое избирается на свою должность в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования следующими способами:

- населением на муниципальных выборах (в этом случае он либо входит в состав представительного органа и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию);

- представительным органом из своего состава (либо исполняет полномочия его председателя, либо же возглавляет местную администрацию);

- представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (в данном случае глава муниципального образования может лишь возглавлять местную администрацию). Стоит отметить, что требования к таким кандидатам могут устанавливаться уставом муниципального образования (например, в части образования), а также законом субъекта РФ: как правило, в части, касающейся исполнения делегированных государственных полномочий;

- на сходе граждан, осуществляющем функции представительного органа муниципального образования, если речь идет о сельском поселении в установленных законом случаях (ч. 1 ст. 25; п. 1 ч. 2 ст. 36 ФЗ № 131-ФЗ).

Проект нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предусматривает избрание главы муниципального образования на муниципальных выборах и представительным органом из своего состава. А вот третий способ избрания главы на основе конкурса в проекте

нового закона претерпел существенную коррекцию. По замыслу инициаторов законопроекта целесообразно предусмотреть вариант избрания главы муниципального образования представительным органом, но уже из числа кандидатов, которые представлены непосредственно высшим должностным лицом субъекта РФ (при условии, что представлено не менее двух кандидатов), а не конкурсной комиссией, как это происходит в настоящее время. Данный способ избрания главы муниципального образования является «новеллой», которая оценивается неоднозначно. У такой позиции есть как сторонники, так и оппоненты. По мнению докладчиков, данная «новелла» может способствовать повышению ответственности органов местного самоуправления и возможности влияния на них со стороны региональных властей. Отдельное внимание в процессе выступления студенты уделили полномочиям главы муниципального образования. Помимо этого, было подчеркнуто, что глава муниципального образования занимает выборную муниципальную должность и не является муниципальным служащим. Вместе с тем срок его полномочий засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством о государственной и муниципальной службе, а также в общей и непрерывный трудовой стаж. Часть 18 ст. 19 анализируемого законопроекта предполагает одновременное замещение главой муниципального образования и государственной должности субъекта РФ, и муниципальной должности (в соответствии с принципом единства системы публичной власти). Многими экспертами в сфере местного самоуправления данное нововведение оценивается крайне отрицательно, так как они считают, что это приведет к неразберихе в существующих схемах управления на местах, снижению управляемости на нижнем уровне управления.

Михаил Александрович Матвеев, студент 1-й группы 2-го курса специалитета, в

своем выступлении обратился к вопросам ответственности главы муниципального образования.

Традиционно юридическая ответственность рассматривается как негативное последствие для правонарушителя. Как отмечается в литературе, юридическая ответственность налагается и реализуется в принудительном порядке, является одной из форм выражения государственной власти, направленной на защиту правопорядка (И. А. Галаган). В конституционном и муниципальном праве при характеристике юридической ответственности используются следующие определения: «конституционная», «конституционно-правовая», «государственно-правовая», «публично-правовая», «муниципально-правовая» ответственность. Е. С. Шугрина разделяет ответственность органов местного самоуправления на муниципально-правовую и конституционно-правовую. К конституционно-правовой ответственности главы муниципального образования относятся: отрешение от должности, переход полномочий к органам государственной власти, отзыв государственно-властных полномочий. К муниципально-правовой ответственности относятся: отзыв, выражение недоверия, отставка.

В ст. 74 ФЗ № 131-ФЗ предусматривается возможность отрешения от должности главы муниципального образования в случае совершения им правонарушения, установленного судом.

На основании ч. 1 ст. 75 ФЗ № 131-ФЗ отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе отозвать эти полномочия.

Отзыв. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед

населением наступает в результате утраты доверия населения.

Представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов или по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ (ст. 74.1 ФЗ № 131-ФЗ).

Анализ развития института ответственности главы муниципального образования показывает, что существует тенденция усиления контроля за муниципальной властью со стороны власти государственной. Однако очевидно, что для сохранения сущности местного самоуправления расширение форм и оснований наступления ответственности перед органами государственной власти должно сопровождаться одновременным увеличением и степени ответственности перед населением. В этой связи ряд ученых предлагают расширить перечень оснований для отзыва главы, например, ввести укороченные сроки рассмотрения судебных дел о привлечении должностных лиц к ответственности (А. Н. Кокотов). Сложность привлечения к ответственности является причиной, по которой ответственность главы наступает в основном перед государством. Вместе с тем критикуется и само вмешательство суда в политические по своей сущности отношения.

Также выступающий выделил некоторые проблемы, связанные с привлечением к ответственности главы муниципального образования, а также привел практические примеры осуществления таких мер.

Студенты группы 8 2-го курса бакалавриата Глеб Эдуардович Нартов и Иван Олегович Обернихин выступили с докладом на тему: «Местная администрация в структуре органов самоуправления: современное правовое положение и дальнейшие перспективы».

Статья 37 ФЗ № 131-ФЗ под местной администрацией понимает исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделяемый уставом му-

ниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и региональными законами. Согласно п. 2 ст. 34 данного закона, наличие в структуре органов местного самоуправления местной администрации является обязательным. Исполнительная власть муниципального уровня приобретает реальный характер в деятельности местной администрации. В муниципально-правовой литературе подчеркивается, что местная администрация – это самостоятельный, обязательно формируемый орган муниципального образования, возглавляемый главой местной администрации на принципах единоначалия и наделенный уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для реализации отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, организующий исполнение решений представительного органа и осуществляющий исполнительно-распорядительную деятельность на территории муниципального образования в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций. Интересной является позиция профессора Н. С. Бойко, который, используя теорию системного подхода, утверждает, что исполнительно-распорядительный орган является организацией и рассматривает должностных лиц органов исполнительной власти одним из составных элементов организации. Благодаря этому, орган исполнительной власти муниципального образования как организация приобретает свойства системности. Данный подход позволяет под местной администрацией понимать, с одной стороны, орган местного самоуправления (муниципальной власти), наделенный собственной компетенцией по решению вопросов жизнедеятельности местного сообщества, а другой – му-

ниципальную управленческую организацию, которая в соответствии с ее целевым назначением и статусом осуществляет управление муниципальным хозяйством.

Помимо этого, студенты последовательно и аргументированно охарактеризовали местную администрацию в качестве постоянно действующего, исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, формируемого не выборным путем. Также они подчеркнули, что данным органом местной власти руководит на принципе единоначалия либо глава муниципального образования, либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Местная администрация обладает правами юридического лица. Помимо этого, в рамках выступления были выделены отдельные, наиболее значимые организационно-правовые проблемы деятельности местной администрации, обосновано предложение о законодательном закреплении более детализированного и системного определения местной администрации в ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, обозначен круг конкретных исполнительно-распорядительных полномочий данного органа местного самоуправления, в том числе на примере городского округа город Воронеж.

Е. А. Бондарева,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры

конституционного и муниципального права

ИНФОРМАЦИЯ ПО ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ ЗА 2022 ГОД

В период с 1 января по 15 декабря 2022 г. депутатами Воронежской областной Думы принято 114 законов Воронежской области, из которых 92 – по инициативе губернатора Воронежской области.

Принятые законы Воронежской области направлены на регулирование правоотношений в различных сферах.

1. Так, среди принятых в течение 2022 г. законов Воронежской области социального блока можно выделить наиболее социально значимые, которые предусматривают:

1) установление дополнительных мер социальной поддержки членов семьи погибших (умерших) при исполнении служебных обязанностей сотрудников органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации и органов федеральной службы безопасности, федеральной службы охраны, органов прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области;

2) освобождение от внесения платы за пользование жилым помещением (платы за наем) для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет;

3) установление дополнительной меры социальной поддержки в виде денежной выплаты для отдельных категорий сотрудников Федерального государственного казенного учреждения «Управление вневедомственной охраны войск национальной гвардии России по Воронежской области»;

4) продление срока предоставления дополнительной меры социальной поддержки гражданам, страдающим хронической почечной недостаточностью, в виде ежемесячной денежной компенсации стоимости проезда к месту проведения процедуры программного гемодиализа, предоставляемых исключительно за счет средств областного бюджета;

5) предоставление регионального материнского капитала в размере 150 000 рублей при рождении после 01.01.2023 третьего и каждого последующего ребенка без учета критериев нуждаемости;

6) расширено понятие многодетных граждан для предоставления им в собственность бесплатно земельных участков (стали учитываться не только дети, достигшие 18 лет и обучающиеся в образовательных организациях, но и дети, достигшие возраста 18 лет и проходящие службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации);

7) вместе с тем в целях социальной защиты многодетных семей установлено, что многодетная семья – семья, в составе которой воспитываются и содержатся трое и более детей в возрасте до 18 лет, в том числе усыновленные, находящиеся под опекой (попечительством), приемные дети, а также достигшие возраста 18 лет и обучающиеся по очной форме обучения по основным образователь-

ным программам в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, до окончания обучения, но не более чем до достижения ими возраста 23 лет.

2. Среди законов Воронежской области экономического блока:

1) актуализировался Перечень особо значимых инвестиционных проектов, предусмотренный Законом Воронежской области «О государственной (областной) поддержке инвестиционной деятельности на территории Воронежской области»:

а) перечень был дополнен новыми проектами, в числе которых:

– модернизация молочно-товарной фермы, ООО «ЭКОПОЛЕ», Верхнемамонский муниципальный район;

– техническое перевооружение и расширение действующего производства по обработке семян сельскохозяйственных культур, ООО «ККЗ «Золотой початок», Павловский муниципальный район;

б) ряд проектов исключен в связи с окончанием сроков реализации;

2) внесены изменения в Закон Воронежской области «О прогнозном плане (программе) приватизации государственного имущества Воронежской области на 2022–2024 годы и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области в сфере приватизации» в связи с реализацией отдельных объектов;

3) внесены изменения в Закон Воронежской области «О налоге на имущество организаций», которыми были освобождены от налогообложения газораспределительные организации – в отношении объектов газораспределительных сетей, находящихся на территории Воронежской области, принадлежащих организации на праве собственности, вновь введенных в эксплуатацию в соответствии с пообъектным планом-графиком догазификации Воронежской области. Подготовлены изменения в указанный закон, направленные на приведение его положений в соответствие Налоговому кодексу РФ.

3. Ряд законодательных инициатив губернатора Воронежской области направлен на регулирование правоотношений в сфере государственного устройства Воронежской области и управления.

Так, в связи с изменением федерального законодательства 16 декабря 2022 г. принят Устав Воронежской области в новой редакции, который вступил в силу 1 января 2023 г.

Устав Воронежской области разработан не только в целях приведения в соответствие Основного закона Воронежской области с требованиями федерального законодательства, но и также в связи с актуализацией его структуры и содержания в целом.

Основная часть положений Устава определяется требованиями Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ).

Изменилась структура Устава Воронежской области: он состоит из 5 глав и 51 статьи, что позволило существенно его оптимизировать по сравнению с ранее действующей редакцией Устава Воронежской области (7 глав, 84 статьи) и сохранить при этом важнейшие нормы в соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ.

Уставом предусматриваются следующие основные положения.

Главой 1 закрепляются общие положения – статус, границы и символы Воронежской области как субъекта Российской Федерации, основы народовластия, организация государственной власти, предметы совместного ведения Российской Федерации и Воронежской области и предметы ведения Воронежской области, система нормативных правовых актов, основы местного самоуправления, положения о государственных должностях Воронежской области и государственных гражданской службе.

В систему органов государственной власти области входят:

– Воронежская областная Дума – законодательный орган Воронежской области;

– Губернатор Воронежской области – высшее должностное лицо Воронежской области;

– Правительство Воронежской области – высший исполнительный орган Воронежской области;

– иные исполнительные органы Воронежской области, образуемые в соответствии с настоящим Уставом Воронежской области.

Органы местного самоуправления также входят в единую систему публичной власти в Воронежской области.

В главе 2 Устава определены статус и полномочия органов государственной власти. Сохранено прежнее наименование должности «Губернатор Воронежской области». Объем полномочий Губернатора Воронежской области скорректирован в соответствии с требованиями Федерального закона № 414-ФЗ.

Определен объем основных полномочий Воронежской областной Думы в соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ, положения об осуществлении полномочий депутатами областной Думы, гарантии депутатской деятельности. К новым полномочиям предлагается отнести полномочие по заслушиванию ежегодных отчетов исполнительных органов государственной власти о своей деятельности. Данное предложение возникло исходя из фактической практики представления и заслушивания таких отчетов в областной Думе.

Также Уставом определены основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти – Правительства Воронежской области, положения об иных исполнительных органах государственной власти области.

В главе 3 Устава содержатся положения о взаимодействии Воронежской областной Думы и исполнительных органов государственной власти Воронежской области в сферах нормотворчества, порядка обжалования

принятых нормативных правовых актов, разрешения споров и урегулирования разногласий между органами публичной власти Воронежской области, а также положения о взаимодействии по вопросам подготовки отзывов на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и Воронежской области, внесенные в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Главой 4 Устава определяются экономические основы деятельности органов публичной власти Воронежской области – положения об областной собственности и имуществе, нормы о региональных налогах и сборах, бюджетах бюджетной системы Воронежской области и основы государственного долга Воронежской области.

В главе 5 Устава определен особый порядок принятия и обнародования Устава Воронежской области и поправок к нему, порядок принятия и вступления в силу Устава Воронежской области, поправок к нему, а также положения о наделении правом внесения инициативы о поправках к Уставу Воронежской области. Также закреплены положения о признании утратившими силу положений действующего Устава Воронежской области и сроки вступления в силу нового Устава Воронежской области.

Устав содержит следующие **новеллы**:

– закреплен принцип **единства системы публичной власти**, реализация которого призвана повысить эффективность взаимодействия всех уровней публичной власти (федерального, регионального и местного) для более качественного решения задач, стоящих перед органами публичной власти;

– установлено **участие федеральных органов** в формировании органов исполнительной власти Воронежской области. Предусматривается согласование назначения на должность или освобождения от должности руководителей органов исполнительной власти в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования

тарифов, жилищного контроля (надзора), строительного надзора, контроля в области долевого строительства;

– определено, что **высшее должностное лицо Воронежской области** одновременно замещает **государственную должность субъекта Российской Федерации и государственную должность Российской Федерации**. Такое определение статуса высшего должностного лица дало юридические основания для закрепления **новых мер ответственности**, применяемых к нему Президентом Российской Федерации (предупреждение, выговор, отрешение от должности);

– урегулированы **полномочия губернатора Воронежской области по привлечению к ответственности глав муниципальных образований**;

– **губернатор Воронежской области определяет систему и структуру исполнительных органов** государственной власти Воронежской области;

– исключено положение, ограничивающее возможность быть губернатором **два срока подряд**;

– закреплены положения, которые увеличивают **срок полномочий** депутатов Воронежской областной Думы **до дня начала работы законодательного органа нового созыва**, а также установлены дополнительные гарантии деятельности для народных избранников;

– закреплено полномочие Воронежской областной Думы по заслушиванию отчетов исполнительных органов области о своей деятельности. Данное предложение возникло исходя из фактической практики представления и заслушивания таких отчетов в областной Думе;

– вводятся новые положения **о проведении оценки регулирующего воздействия** проектов нормативных правовых актов Воронежской области и экспертизы нормативных правовых актов Воронежской области;

– установлен особый **порядок обнародования Устава** Воронежской области путем

издания указа губернатора Воронежской области об официальном опубликовании Устава Воронежской области с указанием даты вступления в силу его положений;

– губернатор Воронежской области **наделен новыми полномочиями**, которые требуют издания соответствующих правовых актов, а именно:

вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами Воронежской области;

отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации в случае, если в течение месяца со дня вынесения Губернатором Воронежской области предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации в соответствии с п. 12 ст. 25 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» главой муниципального образования, главой местной администрации не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора;

обратиться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, в том числе в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном федеральным законом об общих

принципах организации местного самоуправления;

– **исключена возможность отзыва** губернатора избирателями;

– предусмотрено **новое лексическое правописание отдельных органов государственной власти региона** (Губернатор Воронежской области, Правительство Воронежской области).

Деятельность по подготовке Устава координировалась рабочей группой под председательством заместителя губернатора Воронежской области – руководителя аппарата губернатора и правительства Воронежской области и с участием представителей Воронежской областной Думы, Управления Министерства юстиции Российской Федерации

по Воронежской области, Избирательной комиссии Воронежской области, исполнительных органов государственной власти Воронежской области, структурных подразделений правительства Воронежской области и представителей научного сообщества.

Кроме того, были учтены замечания и предложения, высказанные в ходе проведения совещаний с участием депутатов и представителей аппарата Воронежской областной Думы.

Принятие нового Устава Воронежской области повлекло за собой внесение изменений в действующие законодательные и иные нормативные правовые акты Воронежской области.

С. М. Бекетова,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры

конституционного и муниципального права

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно 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 редакция 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, редакция 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.