

# КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 3 (31). 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

**Белоконь Н. В.** Анализ изменений правовых норм, регулирующих использование государственного языка Российской Федерации ..... 5

**Бредихин А. Л.** Исследование принципа невмешательства во внутренние дела государства советским ученым Н. А. Ушаковым ..... 13

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

**Пронякина С. Ю.** Запреты для лиц с двойным гражданством в законодательстве Российской Федерации о государственной и муниципальной службе ..... 17

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Зубарев А. С.** Теоретический и практический подход к пониманию публичной власти ..... 24

**Бялкина Т. М.** О некоторых аспектах взаимодействия субъектов государственной и муниципальной власти ..... 29

**Бондарева Е. А.** Участие бизнес-структур в экспертных и консультативных советах при органах публичной власти в России ..... 36

### СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

**Березин А. А.** Институт главы муниципального образования в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации ..... 50

**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 05.10.2023.  
Формат 70×100/16.  
Усл. п. л. 10,6. Уч.-изд. л. 11,8.  
Тираж 100. Заказ 395

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

**Голованева А. В.** Применение искусственного интеллекта  
в правоохранительной деятельности .....58

**Джиоева Е. И.** Государственная теория самоуправления и  
современное развитие института местного самоуправления  
в России.....63

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

**Бондарева Е. А.** Обзор заседания научной сессии  
профессорско-преподавательского состава секции  
конституционного и муниципального права юридического  
факультета (апрель 2023 г.)..... 68

**Бутусова Н. В.** Обзор работы секции «Конституционное  
право» студенческой научной сессии юридического  
факультета (апрель 2023 г.).....84

**Бондарева Е. А.** Обзор работы секции «Конституционный  
процесс» студенческой научной сессии юридического  
факультета (апрель 2023 г.)..... 98

**Бялкина Т. М., Судакова С. В., Китаева В. Е.** Обзор  
работы секции «Муниципальное право» студенческой  
научной сессии юридического факультета  
(апрель 2023 г.).....106

**Сазонникова Е. В.** Обзор работы секции «Избирательное  
право и процесс» студенческой научной сессии  
юридического факультета (апрель 2023 г.) ..... 115

**Стародубцева И. А., Тюнина И. И., Зубарев А. С.** Обзор  
работы секции «Конституционное право зарубежных  
стран» студенческой научной сессии юридического  
факультета (апрель 2023 г.)..... 120

Требования к материалам, направляемым  
в редакционную коллегию журнала  
для опубликования ..... 128

# CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 3 (31). 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

**Belokon N. V.** Analysis of changes in legal norms governing use of the state language of the Russian Federation ..... 5

**Bredikhin A. L.** The study of the principle of non-interference in the internal affairs of the state by the Soviet scientist N. A. Ushakov ..... 13

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

**Pronyakina S. Yu.** Prohibitions for persons with dual citizenship in the legislation of the Russian Federation on state and municipal service ..... 17

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Zubarev A. S.** Theoretical and practical approach to understanding public authority ..... 24

**Byalkina T. M.** About some aspects of interaction subjects of public authority ..... 29

**Bondareva E. A.** Participation of business structures in expert advisory councils under public authorities in Russia ..... 36

### STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

**Berezin A. A.** Institute of the Head of the Municipality in the Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation ..... 50

**Golovaneva A. V.** The application of artificial intelligence in law enforcement activities ..... 58

---

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

**The website of the Department:**  
[www.law.vsu.ru/structure/constlaw](http://www.law.vsu.ru/structure/constlaw)

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

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

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

**Dzhioeva E. I.** State theory of self-government and modern development of the institution of local self-government in Russia.....63

#### THE SCIENTIFIC LIFE

**Bondareva E. A.** Review of the session of the scientific session of the faculty members of the section of constitutional and municipal law of the Faculty of Law (April 2023)..... 68

**Butusova N. V.** Review of the work of the section «Constitutional Law» of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2023). .....84

**Bondareva E. A.** Review of the work of the «Constitutional Process» section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2023). ..... 98

**Byalkina T. M., Sudakova S. V., Kitaeva V. E.** Review of the work of the section «Municipal Law» of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2023). .....106

**Sazonnikova E. V.** Review of the work of the «Electoral law and process» section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2023). .....115

**Starodubtseva I. A., Tunina I. I., Zubarev A. S.** Review of the work of the «Constitutional Law of Foreign Countries» section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2023)..... 120

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing..... 128

---

---

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

---

УДК. 342.52

**Н. В. Белоконь**

*Воронежский государственный университет*

## **АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ ПРАВОВЫХ НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЯЗЫКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Рассмотрены изменения правовых норм, регулирующих использование государственного языка Российской Федерации. Проанализировано содержание изменений, выявлены их возможные причины и основания. Отмечен позитивный характер большей части изменений. Исследованы некоторые аспекты применения правовых норм после внесения изменений.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: изменение норм права, государственный язык, русский язык, законодательство о государственном языке, норма, соблюдение норм закона, правила, взаимодействие, официальное общение, официальная переписка, неофициальная коммуникация, лингвистическая экспертиза, ответственность.*

## **ANALYSIS OF CHANGES IN LEGAL NORMS GOVERNING USE OF THE STATE LANGUAGE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*The changes in the legal norms regulating the use of the state language of the Russian Federation are considered. The content of the changes is analyzed, their possible causes and grounds are identified. The positive nature of most of the changes is noted. Some aspects of the application of legal norms after the introduction of changes are investigated.*

*Key words: change in the norms of law, state language, Russian language, legislation on the state language, norm, compliance with the norms of the law, rules, interaction, official communication, official correspondence, unofficial communication, linguistic expertise, responsibility.*

Поступила в редакцию 26 апреля 2023 г.

За последние несколько лет правовые нормы, регулирующие использование государственного языка Российской Федерации, неоднократно подвергались изменениям. Это обусловлено рядом определенных проблем, существующих в данной сфере, начи-

мая от неопределенности понятия «государственный язык», степени и границ его нормативности и заканчивая частными вопросами, связанными, к примеру, с использованием в официальных сферах применения государственного языка отдельных языковых единиц и определением их соответствия понятию «государственный язык Российской Федерации».

---

© Белоконь Н. В., 2023

Новой редакцией ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ<sup>1</sup> (далее – Закон о государственном языке), принятой в 2023 г.<sup>2</sup>, расширена компетенция федеральных органов государственной власти Российской Федерации, к которой, в частности, отнесены защита, поддержка и право граждан на пользование государственным языком, чего прежняя редакция не предусматривала. Кроме того, новая редакция, во-первых, исключила из текста закона понятие «статус русского языка как государственного языка Российской Федерации», который характеризовался обязательностью использования, защитой и поддержкой русского языка, а также обеспечивал право граждан на пользование государственным языком. При этом в пояснительной записке к проекту Федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О государственном языке», в заключениях комитетов по науке и высшему образованию, по делам национальностей и других, комитетов Совета Федерации, Правового управления аппарата Государственной Думы<sup>3</sup> было указано, что проект предусматривает совершенствование механизмов обеспечения статуса русского языка как государственного. Вызывает вопросы целесообразность подобного изъятия из нормативного регулирования данного понятия в связи с тем, что, с одной стороны, прямое указание на важную роль статуса содержится во всех пояснительных документах, а с другой – проблема правового статуса государственного языка в доктрине до сих пор остается не до конца разрешенной и порождает дискуссии о его содержании и степени определенности.

Во-вторых, новая редакция исключила из перечня нормативных правовых актов, которые могут устанавливать сферы обязательного использования русского языка, «иные нормативные правовые акты Российской Федерации», оставляя такую возможность лишь федеральному законодательству, вклю-

чая Закон о государственном языке, и Закону Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – Закон о языках народов России). Однако такая редакция статьи внезапно входит в противоречие с п. 1.1 ч. 1 ст. 3, который обязывает использовать государственный язык Российской Федерации в сферах, указанных в п. 8.2, 9, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 и 10 ч. 1 ст. 3, и в других предусмотренных федеральными законами и *иными нормативными правовыми актами* (курсив наш. – Н. Б.) Российской Федерации случаях с учетом особенностей осуществления деятельности в указанных сферах. Также несоответствие наблюдается в отношении подп. 11 п. 1 ч. 1 ст. 3, который предусматривает обязательное использование государственного языка в иных сферах, *определенных законодательством Российской Федерации*, предусматривающим использование русского языка как государственного языка России. Что получается: в соответствии с ч. 2 ст. 1 сферы обязательного использования государственного языка определяются *федеральными законами и законом о языках народов России*; перечислены эти сферы в ч. 1 ст. 3, причем перечень открыт, т. е. может быть дополнен иными сферами; для *иных* – обязательных – сфер допускается их установление *законодательством Российской Федерации*, а это не только акты, которые указаны в ст. 1; п. 1.1 ч. 1 предусматривает расширение сфер, где обязательно используется государственный язык Российской Федерации, не только с помощью федеральных законов, но и *иных нормативных правовых актов*. Таким образом, объем ч. 2 ст. 1 бесосновательно расширяется последующими нормами закона, что является существенным нарушением юридической техники.

Интересен еще один аспект содержания п. 1.1 ч. 1 ст. 3 в части обязательности использования государственного языка в сферах, указанных в п. 8.2, 9, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 и 10 ч. 1 ст. 3, и в *других* предусмотренных феде-

ральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации *случаях*. В указанных пунктах речь идет об образовании, продукции средств массовой информации, показах фильмов в кинозалах, публичных исполнениях (произведений литературы, искусства, народного творчества посредством проведения театрально-зрелищных, культурно-просветительных, зрелищно-развлекательных мероприятий), государственных и муниципальных информационных системах, информации, предназначенной для потребителей товаров (работ, услуг), а также рекламе. Получается, для этих сфер предусмотрены какие-то особые случаи, обязывающие использовать только государственный язык, что странно, поскольку наименованием ч. 1 этой статьи закона данные сферы в полном объеме уже связаны обязанностью такого использования. Возможно, когда сложится практика применения новых норм закона о государственном языке, станет понятно, какие это особые *случаи*.

Помимо указанного, в новой редакции п. 1.1 появилось еще более существенное ограничение, связанное с использованием государственного языка. Трансформация этой нормы закона довольно интересна. Первые редакции закона о государственном языке (2005, 2013 гг.) вообще не содержали подобной нормы. Пункт 1.1 был введен редакцией 2014 г. и предоставил возможность использовать в перечисленных сферах государственные языки республик в составе Российской Федерации, иные языки народов Российской Федерации и иностранные языки в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Редакция 2023 г. изменила формулировку нормы, исключив возможность использовать иные языки, кроме государственного языка Российской Федерации, оставив лишь возможность учитывать особенности деятельности указанных сфер. Хотя судебная практика по данному вопросу и так складывалась именно таким образом, чтобы исключить использо-

вание любого языка, кроме русского. Так, например, в 2017 г. Верховный суд Республики Бурятия<sup>5</sup> отказал в передаче кассационной жалобы заявителю об оспаривании действий Прокуратуры Республики Бурятия по непредоставлению ответа на языке обращения (бурятском), обосновав отказ, во-первых, обязательностью на основании п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона о государственном языке использования государственного языка Российской Федерации в любой деятельности федеральных органов власти (а прокуратура Республики Бурятия входит в единую систему органов прокуратуры Российской Федерации, относящуюся к федеральным органам государственной власти), в том числе в их взаимоотношениях с гражданами Российской Федерации. И во-вторых, проведя системное толкование норм закона о государственном языке и закона о языках народов России, Верховный суд республики пришел к выводу об отсутствии обязанности у федерального органа государственной власти, включая органы прокуратуры Российской Федерации, давать ответ на предложения, заявления и жалобы на языке обращения, что абсолютно логично, поскольку ч. 2 ст. 3 не носит императивного характера, закрепляя лишь возможность использовать иные языки наряду с государственным языком Российской Федерации.

Претерпела изменения и ч. 3 ст. 1 Закона о государственном языке. Предыдущая редакция статьи определяла лишь полномочие Правительства Российской Федерации по порядку утверждения норм современного русского языка при его использовании в качестве государственного, а также правил русской орфографии и пунктуации. В новой редакции дано определение понятия норм современного русского литературного языка, под которыми понимаются правила использования языковых средств, содержащиеся в нормативных источниках (словарях, справочниках и грамматиках), ограниченное только целями этого федерального закона, что не очень логично и теоретически позволяет ис-

пользовать это понятие в соотношении с государственным языком иным образом, если цели использования будут отличаться от закрепленных в Законе о государственном языке. Более того, в связи с такой редакцией выявляется несогласованность данной нормы и нормы подзаконного акта – Постановления Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2006 г. № 714 «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации»<sup>6</sup>, в котором языковые нормы понимаются как совокупность языковых средств и правил их употребления в сферах использования русского языка как государственного языка Российской Федерации. Однако под языковой нормой в лингвистике принято понимать правила использования языковых элементов, т. е. определенные требования, в соответствии с которыми элементы функционируют в речи, устной или письменной, а не совокупность этих элементов. К примеру, общеупотребительная лексика является совокупностью элементов, используется в сферах обязательного применения русского языка как государственного, подчиняется определенным правилам употребления, т. е. отвечает всем признакам дефиниции Постановления, однако не все элементы данной лексической группы можно считать нормативными с учетом стилистических особенностей юридического языка, в частности, эмоционально окрашенные общеупотребительные слова и выражения (в отличие от оппозиционной группы – нейтральной общеупотребительной лексики, которая является одним из основных средств юридического языка). В этом смысле дефиниция федерального закона имеет более точный и определенный смысл.

Расширилась компетенция Правительства: к полномочию по утверждению норм добавился порядок формирования, а также требования к составлению и периодичности

издания источников, содержащих нормы. Кроме того, к этому процессу подключается координационный орган, который обеспечивает взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной политики в сфере сохранения, защиты и развития русского языка – Правительственная комиссия по русскому языку.

Довольно длительное время ведется дискуссия о проникновении в русский язык иноязычных заимствований. Странники естественных языковых процессов протестуют против любых ограничений в этом вопросе, их оппоненты настаивают на запрете культивирования такого проникновения и на сдерживании использования иностранных слов, аргументируя свою позицию защитой национальных интересов, языкового суверенитета государства. При кажущейся противоречивости двух этих полярных позиций представляется – никакого серьезного конфликта здесь нет. Язык исторически складывается в процессе развития общества и меняется в процессе эволюции общества, язык подвергается не только вмешательству со стороны других языков, но и взаимодействует с ними позитивным образом, в результате чего многие слова адаптируются и со временем не осознаются как заимствования. Как и другие элементы общественной жизни, подверженные историческим, культурным социальным или иным изменениям, язык нуждается в реформировании. А государственный язык – еще и в определенных ограничениях, поскольку выполняет особые функции: это, прежде всего, передача смысла закона с соблюдением требований ясности, точности, конкретности, доступности. В этом смысле ч. 6 ст. 1 Закона о государственном языке ограничивает использование иностранных слов, но: а) только в тех сферах, в которых используется русский язык как государственный – их определяет сам закон; б) не всех слов, а только тех, которые не имеют общеупотребитель-



ных аналогов в русском языке (т. е. использовать слова, у которых есть такие аналоги, можно). Новая редакция статьи добавляет еще одно ограничение – иностранные слова, не имеющие аналогов, должны содержаться в нормативных словарях, которые перечислены в ч. 3 ст. 1 закона о государственном языке. С учетом периодичности издания подобных словарей, справочников и грамматик, что закон тоже предусмотрел, у профессионально сообщества есть возможность своевременно обновлять список иностранных слов, имеющих нормативные основания становиться частью государственного языка Российской Федерации.

Вызывает вопросы редакция п. 6 ч. 1 ст. 3 Закона о государственном языке, в соответствии с которой государственный язык в обязательном порядке используется во взаимоотношениях органов публичной власти, а также в *официальных взаимоотношениях и официальной переписке* организаций с гражданами России, иностранными гражданами и лицами без гражданства. Предыдущая редакция не выделяла официальные взаимоотношения и переписку для этих субъектов права в плане языкового ограничения. По смыслу новой редакции получается, что если речь идет об органах публичной власти, то применяется исключительная компетенция русского языка как государственного, а в случае с организациями и физическими лицами – альтернативная, которая предполагает возможность использовать не только государственный язык, если взаимоотношения и переписка носят неофициальный характер. Однако необязательность использования государственного языка в данном случае может означать не только возможность использовать государственные языки республик в составе Российской Федерации или иные языки народов Российской Федерации. Она может также провоцировать субъекты права использовать русский язык в той его части, которая не относится к государственному языку, т. е. выходит за пределы языковой нормы,

не соответствует официально утвержденным словарям и справочникам. Неофициальное общение не подлежит какому-либо регулированию в силу своего характера, и казалось бы, отступление от объема понятия «государственный язык» здесь не грозит ничем негативным, особенно с учетом тех коммуникативных ситуаций, которые считаются неофициальными, – в настоящее время это в подавляющем большинстве случаев бытовая или сетевая коммуникация, в отношении которой сейчас очень много дискуссий на предмет необходимости соблюдения правил и норм современного русского литературного языка. И точка зрения, в соответствии с которой в рамках такой коммуникации правила соблюдать необязательно, очень популярна и имеет достаточное количество сторонников, особенно среди людей подросткового и молодого возраста. Но предположим, что речь идет, к примеру, о телеграмм-канале федерального вуза (организации, находящейся в государственной собственности) или его структурного подразделения, в публикациях и комментариях которого не соблюдаются нормативные языковые требования: используется бранная, жаргонная, сниженная, нецензурная лексика. С одной стороны, никакого нарушения закона в этом нет, поскольку речь идет о неофициальном общении, с другой – коммуникация подобного уровня наносит серьезный репутационный ущерб организации и совершенно не способствует защите и поддержке языковой культуры, что является неотъемлемой частью языковой политики Российской Федерации. Примечательно, что Комитет Государственной Думы по культуре указывает в своем заключении к проекту закона, что редакция п. 11 ч. 1 ст. 3, закрепляющая возможность существования «иных сфер» обязательного использования государственного языка, должна распространяться и на сферы с бытовым стилем общения (разговорным русским языком).

Дополнение ч. 1 ст. 3 пунктом 8.2 об обязательном использовании государственного

языка Российской Федерации в образовании с учетом особенностей, установленных законодательством Российской Федерации об образовании (ранее такая норма отсутствовала), связано, очевидно, с тем, что в некоторых нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов (в частности, в Республике Татарстан) содержались нормы, закрепляющие изучение русского языка и государственного языка республики в определенных образовательных организациях в равных объемах. Конституционный Суд Российской Федерации, отмечая, что данная норма не противоречит Конституции Российской Федерации, тем не менее указывает на то, что изучение государственного языка республики «должно осуществляться в соответствии с установленными законодательством Российской Федерации федеральными государственными образовательными стандартами и не препятствовать прохождению итоговой аттестации, выдаче документа о получении основного общего образования и получению образования более высокого уровня»<sup>7</sup>, поскольку это затрагивает, помимо прочего, права граждан, проживающих на территории республики, но не владеющих ее государственным языком.

Заслуживает внимания еще одно изменение, внесенное в Закон о государственном языке, – дополнение ст. 4 пунктом 3.1, который вступает в силу 1 января 2025 г. Данная норма обязывает федеральные органы государственной власти обеспечивать проведение лингвистической экспертизы (редактирование текстов) проектов нормативных правовых актов с привлечением специалистов в случае необходимости. Автор неоднократно в своих публикациях<sup>8</sup> обосновывал необходимость нормативного закрепления обязательности проведения лингвистической экспертизы нормативных правовых актов в отношении как федеральных, так и региональных актов, поскольку в регулировании данного вопроса до сих пор нет единообразного подхода ни в зависимости от вида акта (про-

екта), ни в зависимости от стадии рассмотрения проекта нормативного правового акта. Не вполне понятен временной период, запланированный для вступления в силу этой нормы закона. Согласно пояснительной записке к тексту законопроекта, дата вступления нормы в силу связана с тем, что для полноценной реализации положений, содержащихся в указанном пункте проекта федерального закона, необходимо проведение подготовительных мероприятий. Но при этом никаких дополнительных бюджетных расходов, а также признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия иных федеральных законов и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации не требуется, а нормативные акты, издание или изменение которых необходимо, касаются реализации других норм закона о государственном языке.

Однако редакция, безусловно, носит позитивный характер и ведет к необходимости изменения, прежде всего, Регламента федерального органа законодательной власти в части формулирования положений о проведении лингвистической экспертизы и исключения формулировок «может быть проведена», «проводится» и похожих. Кроме того, потребуется уточнение компетенции органов государственной власти и должностных лиц, ответственных за работу с проектом нормативного правового акта, расширение взаимодействия с профессиональным сообществом не только в области лингвистики, но и в области информационных технологий. Подобные процедуры необходимы и в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку на сегодняшний день остаются субъекты, в которых документы, регламентирующие деятельность органов государственной власти, вообще не содержат упоминания о проведении лингвистической экспертизы.

Дополнение ст. 4 пунктом 5.1 также расширяет компетенцию федеральных органов власти в части обеспечения гарантий для раз-

личных категорий лиц (независимо от гражданства и территории нахождения) иметь свободный доступ и условия к изучению русского языка, а новая редакция п. 6 ст. 4 дополняет компетенцию по государственной поддержке издания источников языковых норм еще и необходимой поддержкой создания ресурсов, содержащих такую информацию. Такой подход при разумной технической реализации позволит существенно оптимизировать деятельность профильных специалистов по приведению текстов юридических документов, в которых русский язык используется как государственный язык Российской Федерации, в соответствие правилам и нормам современного русского литературного языка; сократит временные затраты данной деятельности, облегчая поиск необходимой информации; позволит анализировать и обобщать часто возникающие проблемы, связанные с формулированием правовых норм, что в конечном итоге положительно скажется на качестве принятых законов и иных нормативных правовых актов.

Исключение ч. 1 ст. 6 (устанавливающей ответственность за принятие нормативных правовых актов различного уровня, направленных на ограничение использования русского языка как государственного, и иных действий и нарушений, которые препятствуют осуществлению права граждан на пользование государственным языком) из текста закона обусловлено, очевидно, совокупным толкованием норм ст. 4 и ч. 2 ст. 6 Закона о государственном языке. Статья 4 обязывает федеральные органы государственной власти Российской Федерации обеспечивать функционирование государственного языка на всей территории России (в форме нормативных правовых актов и иных формах), при-

нимать меры, обеспечивающие языковые права граждан (пользование государственным языком, обучение, изучение за пределами Российской Федерации), иные меры по защите и поддержке. Таким образом, федеральные органы государственной власти, не реализуя компетенцию, возложенную на них Законом о государственном языке, попадают под действие ч. 2 ст. 6, закрепляющей ответственность за нарушение положений данного закона. В этой связи норма ч. 1 данной статьи была избыточной, и законодатель логично устранил этот юридико-технический дефект. Кроме того, Комитет по науке и высшему образованию и Комитет по просвещению, согласно текстам их заключений на законопроект, настаивают на необходимости рассмотреть вопрос о введении штрафных санкций в отношении должностных лиц за нарушение конкретных положений закона о государственном языке, а именно за несоблюдение языковых правил и норм, в том числе и за использование иностранных заимствований в государственных документах, что потребует изменения прежде всего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В заключение следует отметить, что изменения, внесенные в закон о государственном языке в 2023 г., большей частью носят, несомненно, позитивный характер, способствуют укреплению статуса государственного языка Российской Федерации, однако меры по защите и поддержке русского языка как государственного нуждаются в дальнейшем развитии как с точки зрения теоретических разработок в данной сфере, так и с точки зрения правового регулирования не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> О государственном языке Российской Федерации : федер. закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (в ред. от 28.02.2023). URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» : федер. закон от 28 февраля 2023 г. № 52-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>3</sup> См.: Паспорт проекта Федерального закона № 221977-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» (в части совершенствования механизмов обеспечения статуса русского языка как государственного языка Российской Федерации и осуществления контроля за соблюдением норм современного русского литературного языка)». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> О языках народов Российской Федерации : закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 (в ред. от 11.06.2021). URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>5</sup> Об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции : определение Верховного суда Республики Бурятия от 2 марта 2017 г. № 4г-228/17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации : постановление Правительства РФ от 23 ноября 2006 г. № 714 (в ред. от 08.08.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан : постановление Конституц. Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П // Вестник Конституц. Суда РФ. 2005. № 1.

<sup>8</sup> См.: Белоконов Н. В. Лингвистическая экспертиза законопроекта : стратегические направления и перспективы развития // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 145–147 ; Её же. Лингвистическая экспертиза проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации // Язык. Право. Общество : сб. ст. V Междунар. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 22–25 мая 2018 г.) / под общ. ред. О. В. Барабаш ; редкол.: М. Б. Ворошилова и др. Пенза : Изд-во ПГУ, 2018. С. 11–15 ; Её же. Правовое регулирование лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 3 (15). С. 5–11 ; Её же. Содержание лингвистической экспертизы проектов нормативных правовых актов // Конституционализм и государствоведение. 2020. № 3 (19). С. 5–9.

*Воронежский государственный университет*

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

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

*Тел.: 8-905-652-80-60*

*Voronezh State University*

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

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

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

**ИССЛЕДОВАНИЕ ПРИНЦИПА НЕВМЕШАТЕЛЬСТВА ВО ВНУТРЕННИЕ ДЕЛА ГОСУДАРСТВА СОВЕТСКИМ УЧЕНЫМ Н. А. УШАКОВЫМ**

*В настоящей статье автор исследует теоретическое наследие видного советского ученого-международника Н. А. Ушакова и его работу «Невмешательство во внутренние дела государств» 1971 г. Отмечается актуальность и злободневность вопроса соблюдения принципа невмешательства и подчеркивается интерес к работе Н. А. Ушакова. Автор дает общую характеристику исследуемого научного труда, приводит отдельные выводы, имеющие наибольшую значимость. В заключение статьи отмечается теоретическая значимость анализируемой работы и ее вклад в юридическую науку.*  
К л ю ч е в ы е с л о в а: Н. А. Ушаков, принцип невмешательства, международное право, Организация Объединенных Наций, принципы устава ООН.

**THE STUDY OF THE PRINCIPLE OF NON-INTERFERENCE IN THE INTERNAL AFFAIRS OF THE STATE BY THE SOVIET SCIENTIST N. A. USHAKOV**

*In this article, the author explores the theoretical legacy of the prominent Soviet international scientist N. A. Ushakov and his work "Non-interference in the internal affairs of states" of 1971. The relevance and topicality of the issue of observing the principle of non-intervention is noted and the interest in the work of N. A. Ushakov. The author gives a general description of the scientific work under study, gives some conclusions that are of the greatest importance. In conclusion, the article notes the theoretical significance of the analyzed work and its contribution to legal science.*

*Key words: N. A. Ushakov, principle of non-intervention, international law, United Nations Organization, principles of the UN Charter.*

Поступила в редакцию 13 мая 2023 г.

Международные отношения прошли множество этапов развития прежде чем стать сферой правового регулирования. Современное международное право подчинено общей логике правовых отношений как таковых, но с учетом специфики их субъектов – государств.

Человечеству пришлось перенести множество войн и потрясений, чтобы понять важность установления четких и понятных правил международного общения, основан-

ных на принципах уважения и сотрудничества. Нельзя сказать, что международное право устранило конфликтность в межгосударственных взаимодействиях и применение давления отдельных стран в отношении других, но во многом позволило смягчить многие негативные события.

Многие потрясения и трагедии таят в себе давние и далеко не новые проблемы. И сегодняшний военный конфликт на территории Украины обнажил старые проблемы, которые международное сообщество на протяжении многих лет пыталось нивелировать. В частности, для всех очевидно, что вмешатель-

ство одних государств во внутренние дела других ничего хорошего не предвещают, что и стало основной причиной невозможности разрешения споров между братскими ранее народами.

Именно агрессивное поведение «западных» политических кругов спровоцировало внутривнутриполитический кризис в соседней стране, который перерос в межнациональный конфликт и возродил идеологию нацизма в форме русофобства.

Принцип невмешательства, означающий обязательство государств и других субъектов международного права не вмешиваться прямо или косвенно в дела, по существу входящие в компетенцию какого-либо государства<sup>1</sup>, занял важнейшее место в системе принципов международного права. Советский Союз всегда был сторонником мирного сосуществования государств и проводил соответствующую политику в противовес нарастающей угрозы доминирования США и его союзников.

Большое внимание этим вопросам уделялось и в науке Советского Союза. Несмотря на смену исторической парадигмы развития России и попыток нашей страны примкнуть к «цивилизованному Западу», мы снова возвращаемся к прошлому и вынуждены подтвердить правоту по многим вопросам советской научной школы. В этой связи хотелось бы отметить книгу видного ученого-правоведа, доктора юридических наук, профессора, руководителя сектора Международного права Академии наук СССР Николая Александровича Ушакова «Невмешательство во внутренние дела государств» 1971 г. Поднятые более 50 лет назад вопросы до сих пор являются справедливыми и важными, что делает данную монографию актуальной и сейчас.

Во введении автор обстоятельно рассматривает предысторию принципа невмешательства государств во внутренние дела других государств (далее – принцип невмешательства), приводит исторические примеры следования названному принципу в между-

народных отношениях Средневековья и его трансформацию в период Нового времени.

Отдельное внимание уделяется изложению так называемой «доктрины Монро», которая была выражена в послании Президента США конгрессу от 2 декабря 1823 г., суть которой сводилась к провозглашению недопустимости дальнейшей колонизации американских континентов европейскими державами, недопустимости вмешательства последних в дела независимых латиноамериканских стран и невмешательства США в дела стран Европы<sup>2</sup>. Здесь же автор отмечает, что несмотря на кажущуюся прогрессивность, эта доктрина имела и оборотное значение – выражала претензию США на гегемонию в пределах западного полушария и фактически противоречила принципу невмешательства.

Н. А. Ушаков критикует односторонность использования принципа невмешательства, так как он применялся чаще всего между так называемыми «цивилизованными странами» и не касался вопросов экспансии могущественных государств, колонизации народов и континентов. Он придает огромное значение Октябрьской революции и ее прогрессивному влиянию на международное право, называет ранее существующую систему международного права дооктябрьской.

Глава 1 называется «Становление принципа невмешательства в современном, послеоктябрьском международном праве» и охватывает период до Второй мировой войны.

Автор заявляет, что после Октябрьской революции и до Второй мировой войны становление принципа невмешательства в новом, демократическом его понимании происходило целиком и исключительно под воздействием внешнеполитической деятельности Советского государства<sup>3</sup> и приводит нормативные акты и международные соглашения в обоснование этого довода. В частности, обращается к Декрету о мире от 8 ноября 1917 г., а также различным официальным заявлениям. Отдельно анализируется содержа-

ние мирных договоров 1920–1921 гг., которые были заключены с Эстонией, Литвой, Латвией и Польшей, и указывается на содержащиеся в них пункты о взаимном обязательстве невмешательства. Подобные вопросы находили отражение и в других международно-правовых актах, заключаемых Советской властью в рассматриваемый период.

Отдельным параграфом «Лига наций – легализация вмешательства» исследуется отношение этой организации к соблюдению принципа невмешательства. Н. А. Ушаков заявляет, что «Лига наций была задумана как объединение империалистических держав, своим острием направленное против Советского государства»<sup>4</sup>. Здесь приводится подробный анализ положений Статута Лиги наций, которые, по мнению автора, свидетельствуют об отсутствии обязательств соблюдения принципа невмешательства этой организацией.

Показательным видится развитие принципа невмешательства в отношении латиноамериканских стран, которые долгое время вели борьбу с испанскими колонизаторами, а затем попадали под влияние соединенных штатов. Впервые принцип невмешательства закреплен в 1933 г. в Конвенции о правах и обязанностях государств, подписанной в Монтевидео. Уточнил недопустимость вмешательства Дополнительный протокол 1936 г. и Декларация американских принципов 1938 г. Но как отмечает автор, полностью это не избавило названные страны от непосредственного вмешательства в их дела.

Глава 2 книги исследует принцип невмешательства в Уставе Организации Объединенных Наций, при этом рассматривает предысторию провозглашения принципа невмешательства в соглашениях, хартиях и иных официальных документах стран антигитлеровской коалиции. Подробно исследуются усилия СССР по обеспечению юридических гарантий названного принципа, а также участие в согласовании положений Устава ООН. Интересен вывод автора о содержании вну-

тренних дел, о которых идет речь в рамках принципа невмешательства: «это не такие дела, которые государство не вправе сделать объектом международного регулирования, а такие, которые оно не обязано сделать объектом такого регулирования»<sup>5</sup>. Выглядят пророческими строки о том, что «когда в 1948 году была создана НАТО, Советское правительство предупреждало инициаторов этой агрессивной организации о тех тяжелых последствиях для дела мира и международного сотрудничества, к которым приведет ее создание»<sup>6</sup>.

Глава 3 именуется «Подтверждение и развитие принципа невмешательства в международных актах после создания ООН». Здесь подчеркивается, что «страны мирового социалистического сотрудничества» и другие «миролюбивые страны» оказали существенное влияние на развитие международного права, в частности и на развитие международно-правового статуса принципа невмешательства.

Создаваемые на основании Устава ООН региональные организации укрепляли и развивали принцип невмешательства. Среди таких организаций упоминаются: созданная в 1945 г. Лига арабских государств, основным документом которой стал соответствующий Пакт; Организация американских государств, созданная в 1948 г. и утвердившая свой устав; Организация африканского единства, учрежденная в 1963 г. с принятием своей Хартии. Уставные документы всех этих государств большое внимание уделяют оформлению принципа невмешательства в свои внутренние дела.

Принцип невмешательства не раз становился предметом обсуждения на международных конференциях, которые внесли свой вклад в придание значимости вопросу и принятию конкретных шагов. Н. А. Ушаков особо отмечает Межамериканскую конференцию по вопросам войны и мира в феврале – марте 1945 г., принявшей соответствующую Декларацию о взаимной помощи и американской



солидарности; Конференцию стран Азии и Африки в апреле 1955 г., итоговым актом которой стала Декларация о содействии всеобщему миру и сотрудничеству от 24 апреля 1955 г.; Первая и вторая конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран 1961 (Белград) и 1964 г. (Каир); третья конференция глав государств и правительств стран – участниц Организации африканского единства 1965 г.

Автор подчеркивает особую роль Советского Союза и других социалистических государств в дальнейшем укреплении и развитии принципа невмешательства и в борьбе за его неукоснительное соблюдение в отношениях между всеми государствами. В книге приводятся примеры нормативных актов и официальных документов, посвященных этому вопросу в послевоенный период.

В главе 4 подробно исследуется содержание и ход принятия Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета. Особо подчеркивается, что с инициативой принятия данного документа выступил Советский Союз, внесший иници-

ативу на XX сессию Генеральной Ассамблеи ООН в 1965 г. Инициатива вызвала активные обсуждения и деятельное участие делегаций, получила поддержку всех стран и в результате Декларация была принята единогласно.

В главе 5 Н. А. Ушаков уделит внимание работе специального комитета по принципам мирного сосуществования государств, учрежденного на основании резолюции Генеральной Ассамблеи ООН в 1966 г.

На основании изложенного нужно отметить скрупулезность и глубину исследования принципа невмешательства, проведенного Н. А. Ушаковым и изложенного им в книге 1971 г. «Невмешательство во внутренние дела государств». По прошествии полувека многие положения не теряют своей актуальности, а отдельные получают свое подтверждение и в современной международной жизни, выступают некоторыми предсказаниями будущего. Хочется отметить также не только научность, но и профессионализм Н. А. Ушакова, который имел большой опыт практической дипломатической службы, что придает исследованию особую убедительность и достоверность.

<sup>1</sup> См.: Международное право : учебник для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» / [Б. М. Аршавский и др.] ; под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. 3-е изд., испр. М. : Омега-Л, 2008. С. 66.

<sup>2</sup> См.: Ушаков Н. А. Невмешательство во внутренние дела государств. М. : Международные отношения, 1971. С. 9.

<sup>3</sup> Там же. С. 15.

<sup>4</sup> Там же. С. 28.

<sup>5</sup> Там же. С. 61.

<sup>6</sup> Там же. С. 74.

Санкт-Петербургский университет МВД России

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

E-mail: axel\_b@mail.ru

Тел.: 8-904-635-75-55

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

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

E-mail: axel\_b@mail.ru

Tel.: 8-904-635-75-55



---

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

---

УДК 342.71

С. Ю. Пронякина

Воронежский государственный университет

## ЗАПРЕТЫ ДЛЯ ЛИЦ С ДВОЙНЫМ ГРАЖДАНСТВОМ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

Статья посвящена запретам, установленным для лиц с двойным гражданством в законодательстве Российской Федерации о государственной и муниципальной службе. Автор уделяет внимание трудовым правам госслужащих, связанным с наличием иностранного гражданства; исследует вопрос невозможности прекращения гражданства иностранного государства госслужащим по независящим от него причинам.

**К л ю ч е в ы е с л о в а:** гражданство, двойное гражданство, бипатриды, лица с двойным гражданством, государственная служба, муниципальная служба, государственный служащий, муниципальный служащий, запреты для бипатридов.

## PROHIBITIONS FOR PERSONS WITH DUAL CITIZENSHIP IN THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON STATE AND MUNICIPAL SERVICE

*The article is devoted to the prohibitions established for persons with dual citizenship in the legislation of the Russian Federation on state and municipal service. The author pays attention to the labor rights of civil servants associated with the presence of foreign citizenship; explores the issue of the impossibility of termination of citizenship of a foreign state by civil servants for reasons beyond his control.*

**К е у w o r d s:** citizenship, dual citizenship, bipatrides, persons with dual citizenship, civil service, municipal service, civil servant, municipal employee, prohibitions for bipatrides.

Поступила в редакцию 17 февраля 2023 г.

Государство вне зависимости от формы правления и политической системы может функционировать только при наличии высокопрофессионального аппарата государственной службы. Как справедливо отмечает Ю. Н. Стариков, необходимость создания государственной (муниципальной) службы и

ее правового регулирования обусловлена самим существованием государства с его задачами и функциями<sup>1</sup>.

Правовой статус государственного служащего включает в себя следующие составляющие: способы замещения государственных должностей; нормирование и организацию труда; требования, предъявляемые к государственным служащим; права, обязан-

---

© Пронякина С. Ю., 2023

ности, запреты по должности; прохождение службы; меры стимулирования и ответственности<sup>2</sup>.

Еще дореволюционные ученые, например Н. И. Лазаревский, отмечали, что государственная служба осуществляется на строго определенном круге должностей, замещать которые могут лица, соответствующие определенным требованиям<sup>3</sup>.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, исходя из особенностей правового статуса государственных служащих, обусловленных характером выполняемой государственными служащими деятельности, предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, вводимыми ограничениями, связанными с государственной службой, законодатель вправе в рамках дискреции и с помощью специального правового регулирования устанавливать и изменять условия и порядок прохождения государственной службы<sup>4</sup>.

Действующим законодательством Российской Федерации установлены специальные требования, которым должны соответствовать государственные и муниципальные служащие, в частности, одним из обязательных условий для принятия на службу является отсутствие гражданства иностранного государства.

Согласно п. 7 ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» «гражданин РФ не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации»<sup>5</sup>. Аналогичные требования содержатся в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от

28.12.2022) «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Федеральным законом от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» требования об отсутствии гражданства иностранного государства были внесены в ряд федеральных законов, регулирующих государственную и муниципальную службу<sup>6</sup>.

Запреты на наличие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, были установлены для различных категорий служащих:

- военнослужащих, федеральных государственных гражданских служащих, работников органов государственной охраны (ст. 18 Федерального закона «О государственной охране»<sup>7</sup>);

- сотрудников таможенных органов (ст. 7 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»<sup>8</sup>);

- сотрудников федеральной противопожарной службы (ст. 12 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>9</sup>);

- сотрудников органов принудительного исполнения (ст. 14 Федерального закона от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>10</sup>) и др.

Согласно ст. 349.6 Трудового Кодекса РФ «граждане Российской Федерации, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на посто-

янное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не допускаются к замещению в государственных органах или органах местного самоуправления должностей, которые не являются должностями государственной или муниципальной службы и для замещения которых требуется оформление допуска к государственной тайне, если иное не предусмотрено федеральными законами или международными договорами Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Важно отметить, что на работника государственного органа или органа местного самоуправления, замещающего соответствующую должность, возлагается обязанность сообщить в письменной форме работодателю о прекращении гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в день, когда ему стало известно об этом, но не позднее пяти рабочих дней со дня наступления соответствующего события.

При наличии иностранного гражданства трудовой договор расторгается с работником по основанию, предусмотренному п. 13 ч. 1 ст. 83 Трудового кодекса РФ: «возникновение обстоятельств, исключающих возможность исполнения работником обязанностей по трудовому договору, ограничений на занятие определенными видами трудовой деятельности».

Однако если указанный работник не сообщил в установленном порядке о том, что не имеет гражданства Российской Федерации или имеет гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, при прекращении с ним трудового договора не применяется

часть вторая ст. 83 Трудового кодекса РФ, а именно не требуется переводить работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у работодателя работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья.

Представляется, что данные законодательные положения можно рассматривать как меру ответственности для работника, который не сообщил о втором гражданстве.

Судебная практика по делам о восстановлении нарушенных трудовых прав государственных служащих в связи с наличием у них второго гражданства разнообразна: суды, исследуя все обстоятельства дела, могут признать как наличие двойного гражданства, так и его отсутствие.

В 2016 г. гражданин Бард А. С. обратился в суд с иском о восстановлении на работе к УМВД России по г. Екатеринбург, ГУ МВД России по Свердловской области. Истец полагал увольнение с гражданской службы незаконным, поскольку на момент прибытия в Российскую Федерацию в 1996 г. являлся несовершеннолетним, приобрел гражданство Российской Федерации вместе с родителями, о наличии у него гражданства иностранного государства узнал только в марте 2015 г., когда получил справку Генерального консула Украины в Екатеринбурге о том, что на основании Закона Украины «О гражданстве Украины» от 17 января 2001 г. является гражданином Украины. Удовлетворяя при изложенных обстоятельствах иск заявителя, суд на основании совокупности представленных сторонами доказательств, пришел к выводу о недоказанности факта наличия у истца гражданства Украины и как следствие – об отсутствии ограничения для дальнейшего прохождения им службы<sup>12</sup>.

В 2019 г. гражданка Золотарева М. В. обратилась в суд с иском о восстановлении трудовых прав к Министерству внутренних дел

по Удмуртской Республике в связи с увольнением со службы в органах внутренних дел по причине наличия у нее гражданства Республики Узбекистан. Истцом в территориальный орган Управления федеральной миграционной службы Российской Федерации было подано заявление о выходе из гражданства Республики Узбекистан. Однако суд указал, что подача данного заявления не влечет за собой автоматически утрату гражданства Республики Узбекистан и не свидетельствует о ее выходе из гражданства этой страны. Верховным судом Удмуртской Республики сформулирована правовая позиция, согласно которой «утрата гражданства невозможна по волеизъявлению гражданина, без принятия соответствующего решения компетентными органами государства, поскольку вопрос утраты лицом гражданства происходит по инициативе государства». Так, согласно Закону о гражданстве Республики Узбекистан от 2 июля 1992 г., утрата гражданства осуществляется с того момента, как Президент Республики подписал соответствующий указ. Судом отмечено, что данных о том, что истцом соблюден порядок выхода из гражданства Республики Узбекистан и она вышла из гражданства либо утратила его на основе принятого решения компетентного государственного органа (указа Президента), при рассмотрении дела не установлено<sup>13</sup>.

В 2021 г. Судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда рассмотрено дело по иску гражданина Качелина М. С. к Министерству обороны РФ о восстановлении на службе. На день вступления в силу Закона Туркменистана от 30 сентября 1992 г. «О гражданстве Туркменистана» заявитель являлся несовершеннолетним и постоянно проживал с родителями на территории Туркменистана. Таким образом, Качелин М. С. в силу положений Закона о гражданстве Туркменистана являлся гражданином Туркменистана. При поступлении на службу 1 июня 2011 г. Качелиным М. С. заполнена анкета, в которой Качелин М. С. указал только

гражданство Российской Федерации, не сообщив, что утратил гражданство Туркменистана на основании Указа Президента Туркменистана от 22 апреля 2003 г. «Об урегулировании вопросов прекращения действия двойного гражданства между Туркменистаном и Российской Федерацией», поскольку с 2001 г. проживал на территории Российской Федерации и не сообщил в течение установленного этим Указом срока о выборе гражданства Туркменистана. Однако суд отказал заявителю в удовлетворении исковых требований в связи с предоставлением заведомо ложных сведений при поступлении на службу<sup>14</sup>.

Представляется, что проблема отказа от гражданства иностранного государства актуальна в России для государственных служащих до настоящего времени, поскольку часто подтвердить выход из гражданства иностранного государства затруднительно.

В целях решения вышеуказанной проблемы ст. 26 Федерального закона от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ было закреплено, что «гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по независящим от него причинам, в исключительных случаях в порядке, определенном Президентом Российской Федерации, может быть принят на государственную или муниципальную службу и назначен на должность, при замещении которой не требуется оформление допуска к государственной тайне». Такой порядок был определен указом Президента РФ от 25 августа 2021 г. № 493, в соответствии с которым рассмотрение вопроса о признании невозможности прекращения гражданства (подданства) иностранного государства по независящим от гражданина причинам осуществляется Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации (далее – Комиссия)<sup>15</sup>. Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в два месяца. Заседание Комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее полови-

ны ее членов<sup>16</sup>. Обращения в Комиссию подают руководители в отношении служащих. Пункт 3 Указа Президента РФ от 25 августа 2021 г. № 493 определяет: «В обращении должна быть указана должность, которую будет замещать (замещает) гражданин, а также должны быть изложены обстоятельства, при которых стало известно о наличии у гражданина гражданства (подданства) иностранного государства (в случае решения вопроса о продолжении прохождения гражданином службы на замещаемой им должности или о переводе его на иную должность)».

Трудно согласиться с отдельными юристами, которые полагают, что Указ внес существенные изменения в федеральное законодательство. Например, А. Карпухин отмечает: «все нормы, которыми были установлены соответствующие ограничения, носили безапелляционный характер, т. е. запрет был безусловен. Посредством принятия обсуждаемого Указа фактически в правиле появились исключения, которые, скорее всего, были сделаны для того, чтобы государственные деятели высокого уровня, имеющие двойное гражданство или иностранный вид на жительство, могли быть допущены к государственной службе в виде исключения»<sup>17</sup>. В действительности ст. 26 Федерального закона от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ допускала эти исключения и до издания Указа Президента РФ от 25 августа 2021 г. № 493, который только определил порядок реализации законодательных положений.

Анализ информации о заседаниях Комиссии по вопросам гражданства, представленной на официальном сайте Президента России, позволяет сделать вывод, что количество обращений, поступивших в соответ-

ствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 августа 2021 г. № 493, к концу 2022 г. увеличилось по сравнению с началом года: в феврале 2022 г. – 5 обращений, в июне 2022 г. – 19 обращений, в ноябре 2022 г. – 21 обращение, в декабре 2022 г. – 30 обращений<sup>18</sup>.

Вместе с тем Указ Президента РФ от 25 августа 2021 г. № 493 не содержит фиксированного перечня причин, влекущих за собой невозможность отказа лица от имеющегося у него гражданства иностранного государства. Попытки сформулировать вышеуказанные причины были предприняты в 2018 г. в проекте постановления, подготовленного МВД России<sup>19</sup>. К таким причинам предлагалось относить: решение полномочного органа иностранного государства о недопущении выхода заявителя из гражданства с учетом отсутствия законодательного регулирования порядка выхода из гражданства иностранного государства, непринятие полномочным органом иностранного государства в установленный законодательством иностранного государства срок решения по заявлению о выходе из гражданства, решение полномочного органа иностранного государства об отказе заявителю в выходе из гражданства без законных оснований. Однако федеральный орган исполнительной власти впоследствии принял решение об отказе от продолжения разработки вышеуказанного проекта постановления<sup>20</sup>.

Полагаем, что для объективности рассмотрения обращений госслужащих о невозможности отказа от иностранного гражданства законодателю следует определить перечень причин и критерии оценки невозможности отказа от иностранного гражданства.

<sup>1</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 144–146.

<sup>3</sup> См.: Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1–2. СПб. : Тип. «Слово», 1908–1910. Т. 1: Конституционное право. 1908. VII, 509 с.

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституц. Суда РФ от 6 декабря 2012 г. № 31-П ; Определения от 29 января 2015 г. № 43-О, от 26 мая 2016 г. № 1163-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>6</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 18. Ст. 3060.

<sup>7</sup> О государственной охране : федер. закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2594.

<sup>8</sup> О службе в таможенных органах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

<sup>9</sup> О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089.

<sup>10</sup> О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 40. Ст. 5488.

<sup>11</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

<sup>12</sup> См.: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 7 июня 2016 г. по делу № 33-8033/2016. URL: [https://oblsud--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=8165931&case\\_uid=e597ba5e-35c3-4c46-9964-05268a5b1c27&delo\\_id=5&new=5](https://oblsud--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=8165931&case_uid=e597ba5e-35c3-4c46-9964-05268a5b1c27&delo_id=5&new=5)

<sup>13</sup> См.: Апелляционное определение Верховного суда Удмуртской Республики от 8 мая 2019 г. по делу № 33-1807/2019. URL: [https://vs--udm.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=6984016&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1](https://vs--udm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=6984016&delo_id=5&new=5&text_number=1)

<sup>14</sup> См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 20 июля 2021 г. по делу № 33-23817/2021. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/24a1ecdd0-c9d9-11eb-aaf5-3f53455286b3?caseNumber=33-23817/2021>

<sup>15</sup> О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по независящим от них причинам (вместе с «Положением о порядке признания Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации невозможности прекращения гражданства (подданства) иностранного государства по независящим от гражданина Российской Федерации причинам») : указ Президента РФ от 25 августа 2021 г. № 493 (в ред. от 31.01.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 35. Ст. 6274.

<sup>16</sup> См.: Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации : указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1318. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Карпунин А., Князев А., Дученко О. Путин разрешил допустить к госслужбе россиян с иностранным гражданством // Трудовое право. 2021. № 9. С. 7–12.

<sup>18</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/26/67806> ; <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/26/68607> ; <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/26/69822> ; <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/26/70095>

<sup>19</sup> См.: Проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня причин, влекущих за собой невозможность отказа лица от имеющегося у него гражданства

иностранного государства» (подготовлен МВД России 13.02.2018). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56644508/?ysclid=ldu9dx81r4942262777>

<sup>20</sup> URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#departments=7&StartDateDiscussion=1.2.2018&EndDateDiscussion=28.2.2018>

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

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

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

*E-mail: svpronyakina@ya.ru*

*E-mail: svpronyakina@ya.ru*

*Тел.: 8-908-148-61-00*

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



УДК 342.571

**А. С. Зубарев**

*Воронежский государственный университет*

### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ПОНИМАНИЮ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

*В статье затрагиваются вопросы понимания публичной власти как политико-правового явления и ее соотношения с народовластием. Анализируются различные подходы к пониманию структуры единой системы публичной власти. Раскрываются несоответствия между теоретическими подходами и законодательным регулированием публичной власти как правового института.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: публичная власть, народовластие, государство, органы публичной власти.*

### **THEORETICAL AND PRACTICAL APPROACH TO UNDERSTANDING PUBLIC AUTHORITY**

*The article touches upon the issues of understanding public authority as a political and legal phenomenon and its relationship with democracy. Various approaches to understanding the structure of a unified system of public authority are analyzed. Discrepancies between theoretical approaches and legislative regulation of public authority as a constitutional and legal institution are revealed.*

*Key words: public authority, democracy, state, public authorities.*

Поступила в редакцию 24 апреля 2023 г.

Семантически значение словосочетания «публичная власть» сводится к содержанию термина «публичный», который означает «для публики, общества устроенный, народный, общенародный, всенародный, вселюдный»<sup>1</sup> и термина «власть» определяемого «как право и возможность подчинять кого-что-нибудь своей воле, распоряжаться действиями кого-нибудь»<sup>2</sup>. Таким образом, «публичная власть» дословно может означать «возможность подчинять кого-либо своей

власти в обществе (народа)» либо «подчинение кого-либо воли общества (народа)».

Понимание публичной власти как сложившейся в обществе системы отношений подчинения (управления) одних членов социума другими упирается в природу понимания государства. В истории политико-правовых учений сложилось два базовых воззрения на государство как высшую форму организации публичной власти в обществе. Во-первых, это отношение к государству как некоей властной организации, стоящей над обществом, государственный аппарат при этом создается в целях реализации воли правителя. Во-вто-

---

© Зубарев А. С., 2023



рых, воззрение на государство как политическое сообщество граждан, образуемое как естественным путем, так и договорным путем для достижения общего блага. В рамках второго подхода государство рассматривается как неотделимая часть общества.

В советский период господствовал марксистско-ленинский подход к пониманию государства, в рамках которого публичная власть отождествлялась с властью политической господствующего класса, следовательно, независимо от конкретных государственных форм ее организации и проявления, основной функцией публичной власти является подчинение<sup>3</sup>. От остальных видов социальной власти публичная власть отличается институционализированностью и легальностью<sup>4</sup>, указанный подход к пониманию публичной власти является универсальным, но при этом не отражает ее социального назначения.

После принятия Конституции Россией в 1993 г. публичная власть стала неразрывно ассоциироваться с народовластием<sup>5</sup>, что тяготеет к пониманию публичной власти как власти политического объединения людей в общих интересах. Конституционный Суд Российской Федерации преимущественно определяет народовластие как конституционно-правовой принцип<sup>6</sup>. В. В. Комарова раскрывает принцип народовластия следующим образом: народовластие – это осуществление власти в интересах народа и при активном непосредственном участии самого народа, реализуется народовластие через права граждан управлять делами государства<sup>7</sup>.

Таким образом, под публичной властью предлагается понимать власть многонационального народа Российской Федерации (либо части народа, проживающего на соответствующей территории), реализуемую им непосредственно либо делегированную формируемым и легитимированным им органам государственной власти и местного самоуправления в целях реализации и обеспечения публичных интересов<sup>8</sup>. Следовательно, реализация принципа народовластия в публич-

ной власти определяет демократический режим государства.

Несмотря на общепризнанный подход к народовластию как синониму реализации публичной власти в России, в публично-правовой науке нет конкретики в определении элементов системы публичной власти. Е. В. Белоусова причисляет к ним общегосударственную, региональную и муниципальную власть, при этом ведущую роль в системе выполняет суверенная государственная власть<sup>9</sup>. М. Н. Кобзарь-Фролова<sup>10</sup> включает в единую систему органов публичной власти федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, а также всю совокупность органов местного самоуправления.

И. Е. Лапшин<sup>11</sup> включает в механизм публичной власти, действующей на территории федеративного государства, три основных компонента (уровня публичной власти): федеральный уровень, уровень субъектов федерации, а также уровень местного управления (местного самоуправления).

Вышеперечисленные воззрения на публичную власть как на совокупность государственных органов и органов местного самоуправления позволяют рассматривать публичную власть сугубо как элемент государственного управления, а именно публичную администрацию в ее широком понимании. В административной правовой науке публичную администрацию рассматривают как организацию и деятельность органов и учреждений, подчиненных политической власти, обеспечивающих исполнение закона, действующих в публичных интересах и наделенных прерогативами публичной власти<sup>12</sup>. Главным недостатком указанного подхода является отсутствие указания принципа народовластия в основе организации публичной власти, что препятствует реализации конституционной характеристики Российской Федерации как демократического государства с республиканской формой

правления (ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации)<sup>13</sup>.

Одновременно в публично-правовой науке существует еще один подход к пониманию системы публичной власти, включающей в систему не только государственные, муниципальные органы и организации, но и общественные институты. С. А. Авакьян, отождествляя понятия «публичная власть» и «народовластие», указывает, что публичная власть реализуется в обществе в трех организационно-правовых формах: 1) государственная власть; 2) общественная власть; 3) власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственная власть<sup>14</sup>. Н. С. Тимофеев, опираясь на главенствование принципа демократизма, также обосновывает, что общественная власть включается в систему публичной власти на основе принципа единства публичных властей<sup>15</sup>.

Провозглашая принцип народовластия как основу организации публичной власти, невозможно исключить общественную власть из единой системы публичной власти. С. А. Авакьян предлагает понимать под общественной властью власть различных объединений и коллективов граждан в отношении лиц, состоящих в этих объединениях и коллективах, а также их внутренних подразделений<sup>16</sup>.

Понимание общественной власти в качестве элемента единой системы публичной власти без привязки к населению Российской Федерации как к основному субъекту публично-властных отношений исключает из указанной системы формы непосредственного народовластия. Многонациональный народ Российской Федерации либо его часть как субъекты единой системы публичной власти вправе осуществлять императивные референдумы, а также выборы депутатов и иных выборных должностных лиц на федеральном, региональном и муниципальных уровнях<sup>17</sup>. Реализация форм непосредственного народовластия является основой всей системы публичной власти в Российской Федера-

ции, что обеспечивает демократизм и легитимность всех иных элементов публичной власти.

Необходимо отметить, что в современном демократичном обществе одним из видов общественной власти является деятельность институтов гражданского общества. Именно через институты гражданского общества граждане могут регулярно влиять на иные элементы публичной власти и, следовательно, выступать не только как объект управления, но и как субъект управления. Правовой основой участия институтов гражданского общества в публичной власти является ч. 3 ст. 13 Конституции Российской Федерации, гарантирующая политическое многообразие и многопартийность. Основным институтом гражданского общества, реализующим на практике публичную власть, являются политические партии (Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>18</sup>). Политические партии как элемент гражданского общества является неотъемлемой частью публичной власти, имея возможность непосредственно участвовать в реализации государственной и муниципальной политики. При этом деятельность иных общественных организаций, оказывающих или пытающихся оказывать влияние на государственные и (или) муниципальные уровни власти, проявляется в форме общественного участия. По мнению Е. В. Титова<sup>19</sup>, под общественным участием необходимо понимать динамическую составляющую общественной власти, процесс распределения власти и ответственности между обществом и государственно-властными структурами в пространстве, где эта власть уже присутствует, а также элемент управления и условие народовластия.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» ввел в текст Конституции РФ категорию «публичная власть»<sup>20</sup>. Соглас-

но ч. 3 ст. 132 Конституции России органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Дефиниция понятия «единая система публичной власти» получила свое закрепление в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>21</sup>, а именно под единой системой публичной власти понимаются «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласо-

ванного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства».

Таким образом, на сегодняшний день в законотворческой и правоприменительной практике грань между публичной властью и публичной администрацией уменьшается, что может привести к упрощению понимания публичной власти и рассмотрению ее в отрыве от концепции народовластия исключительно в административном понимании.

<sup>1</sup> *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М. : Русский язык, 1998. Т. 3. С. 535.

<sup>2</sup> URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=5587>

<sup>3</sup> См.: Большая советская энциклопедия. М. : Сов. энциклопедия. 1969–1978. Т. 21. URL: <http://bse.uaio.ru/BSE/2102.htm>

<sup>4</sup> См.: *Рачинский В. В.* Публичная власть как общеправовая категория : теоретико-прикладной аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.

<sup>5</sup> См.: *Кравцова Е. А.* О соотношении понятий «гражданское общество» и «публичная власть» и отдельных коллизиях в их нормативном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 21–23.

<sup>6</sup> См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края : постановление Конституц. Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова : постановление Конституц. Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>7</sup> См.: *Комарова В. В.* Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6. С. 16–21 ; *Ее же.* Институт публичных слушаний – форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 18–21.

<sup>8</sup> См.: *Васильева Н. Ю.* Институт президентства в системе публичной власти РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 25 с.

<sup>9</sup> См.: *Белюсова Е. В.* Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

<sup>10</sup> См.: Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации : понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. С. 192–203.

<sup>11</sup> См.: Лапшина И. Е. Местное управление в механизме публичной власти Великобритании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

<sup>12</sup> См.: Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М. : Спарк, 2003. С. 31.

<sup>13</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>14</sup> См.: Современные проблемы организации публичной власти : монография / С. А. Авакьян [и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. С. 78–93.

<sup>15</sup> См.: Тимофеев Н. С. К поиску ориентиров и критериев эффективности публичных властей // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 43–49.

<sup>16</sup> См.: Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. М., 2014. Т. 1. С. 361.

<sup>17</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253 ; О референдуме Российской Федерации : федер. конституц. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>19</sup> См.: Титова Е. В. Общественное участие как конституционное правомерное поведение // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 30–34.

<sup>20</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>21</sup> Там же. 2020. № 50 (Ч. III). Ст. 8039.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: 1985zubarev@mail.ru

Тел.: 8-920-218-17-93

Voronezh State University

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

E-mail: 1985zubarev@mail.ru

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

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

## О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Актуальным направлением научных исследований в конституционном и муниципальном праве была и остается проблематика взаимодействия органов публичной власти, дополнительный импульс которым придали конституционные поправки 2020 г. В статье рассматриваются некоторые направления взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусмотренные действующим законодательством. Кроме того, отмечается необходимость более тесного взаимодействия данных органов с населением как важнейшим субъектом публичной власти, повышение степени его информированности о программно-целевых установках и практической деятельности органов публичной власти.

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* принцип взаимодействия в системе публичной власти, виды и направления взаимодействия, обязательные и инициативные варианты взаимодействия субъектов публичной власти, население как участник взаимодействия.

## ABOUT SOME ASPECTS OF INTERACTION SUBJECTS OF PUBLIC AUTHORITY

*The actual direction of scientific research in constitutional and municipal law has been and remains the problem of interaction of public authorities, which were given an additional impetus by the constitutional amendments of 2020. The article discusses some areas of interaction between the state authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies provided for by the current legislation. In addition, there is a need for closer interaction of these bodies with the population as the most important subject of public authority, increasing its awareness of the program-target settings and practical activities of public authorities.*

*Key words:* the principle of interaction in the system of public power, types and directions of interaction, mandatory and initiative options for interaction of subjects of public power, the population as a participant of interaction.

Поступила в редакцию 24 апреля 2023 г.

В науке конституционного и муниципального права давно, в том числе и до конституционной реформы 2020 г., практически не подвергалась сомнению концепция о том, что органы государственной власти и органы

местного самоуправления являются элементами единой публичной власти, находятся между собой в определенных отношениях и, безусловно, взаимодействуют, ибо без взаимодействия никакая система существовать не может. Такой подход обосновывается, в том числе, правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации. Во

множестве научных работ, посвященных вопросам взаимодействия органов публичной власти, рассматривались сущность, принципы, направления, формы, методы и другие аспекты взаимодействия<sup>1</sup>.

После закрепления в новой редакции Конституции РФ понятий «публичная власть», «система публичной власти», «взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти», возникла необходимость уточнения их содержания как конституционно-правовых категорий, поскольку активное их использование в последнее время во многих законах и подзаконных нормативных актах требует определенности и однозначности. О взаимодействии в системе публичной власти говорится в нескольких статьях Конституции:

– ч. 2 ст. 80: Президент РФ «...обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти»;

– ч. 3 ст. 132: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»;

– ст. 133: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций...».

Одним из главных в регулировании вопросов системы публичной власти и взаимодействия ее органов стал Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 8 декабря 2020 г. № 394<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон о Госсовете). В ст. 2 данного закона дается следующее понятие: «Под единой системой публичной власти

понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства».

В данной статье согласованное функционирование и взаимодействие называются *принципами деятельности* органов публичной власти, а также выделяются *виды или направления* такого взаимодействия: организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие.

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ)<sup>3</sup> также относит согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях к числу *принципов деятельности* органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации (п. 6 ч. 1 ст. 2).

Таким образом, имеются все основания дополнить систему принципов, лежащих в основе организации и функционирования органов государственной власти в частности, и системы публичной власти в целом, закрепленных в главе первой Конституции РФ, *конституционно-правовым принципом* согласованного функционирования и взаимодействия или в более краткой формулиров-

ке – принципом взаимодействия единой системы публичной власти.

В Федеральном законе о Госсовете содержится ст. 17, регламентирующая принципы осуществления взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (иными словами, принципы осуществления принципа).

«1. Взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляется исходя из принципов:

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

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

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

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

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

В ч. 2 ст. 17 данного закона говорится также о правовой основе взаимодействия органов публичной власти: «Порядок взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой, с органами местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований, а также с федеральными органами государственной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституцион-

ными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации».

Таким образом, взаимодействие как принцип функционирования системы публичной власти признается важнейшим фактором обеспечения эффективности ее деятельности, в силу чего законодательно определены его виды (направления), принципы, правовая основа.

В силу особой актуальности вопросов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, представляющих два соприкасающихся, но в то же время самостоятельных уровня публичной власти – государственной и муниципальной, отвечающих за решение многих очень важных вопросов жизнеобеспечения населения, рассмотрим некоторые аспекты принципа взаимодействия применительно к этим субъектам. В отношении видов или направлений взаимодействия можно отметить следующее.

*Организационно-правовое взаимодействие.* В рамках данного направления уместно в первую очередь говорить о предусмотренных законодательством формах взаимодействия в процессе формирования органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Новые положения главы восьмой Конституции РФ закрепили ряд положений, уже имевшихся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>4</sup>, об участии органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (ч. 1.1 ст. 131).

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает такую возможность в процессе из-



бразия главы муниципального образования, назначения на должность главы местной администрации (назначение половины членов конкурсной комиссии высшим должностным лицом субъекта РФ); участия высшего должностного лица субъекта РФ в процедуре удаления главы муниципального образования в отставку по решению представительного органа местного самоуправления; отрешения главы муниципального образования, главы местной администрации от должности по решению высшего должностного лица субъекта РФ; внесения инициативы о досрочном расторжении контракта с главой местной администрации.

Федеральный закон № 414-ФЗ закрепляет право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ за представительными органами местного самоуправления (ст. 10).

С другой стороны, органы местного самоуправления также участвуют в формировании органов государственной власти субъектов РФ. Так, ст. 22 Федерального закона № 414-ФЗ предусматривает, что на выборах высшего должностного лица субъекта РФ выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации (так называемый «муниципальный фильтр»).

*Функциональное взаимодействие.* Данное направление взаимодействия связано, прежде всего, с реализацией компетенции региональных и муниципальных органов публичной власти. Статья 17 Федерального закона о Госсовете говорит о том, что органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке

наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом.

К такому иному порядку относится предусмотренное ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ участие органов местного самоуправления в решении вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

Органы государственной власти субъектов РФ также обладают достаточными законодательными возможностями участия в решении вопросов местного значения. Это может быть временное участие, основания и порядок которого предусмотрены ст. 75 Федерального закона № 131.

Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Формой участия органов государственной власти субъекта РФ в осуществлении компетенции местного самоуправления является также оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, предусмотренная ст. 18.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Взаимодействие может осуществляться в процессе реализации федеральных и региональных программ экономического и социально-культурного развития, в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории муниципального образования и по другим компетенционным вопросам.

*Финансово-бюджетное взаимодействие* предусмотрено при выделении субсидий на реализацию совместных проектов, в ходе дополнительного финансирования органами местного самоуправления осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования, и в иных ситуациях.



Применительно к перечисленным выше моментам можно употребить термин «нормативно закрепленные варианты взаимодействия». Они предусмотрены федеральными и региональными законами, иными нормативными правовыми актами, формы, порядок и процедуры их реализации имеют *обязательный* характер. На сегодняшний момент, помимо Федерального закона № 131-ФЗ, таким законом является, прежде всего, Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ)<sup>5</sup>, который относит согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях к числу *принципов* деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации (п. 6 ч. 1 ст. 2). Далее в ст. 6 «Участие органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления» указанного закона говорится о том, каким образом органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта.

Принятие в первом чтении проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>6</sup> стало важным этапом в подготовке новой муниципальной реформы в нашей стране. В связи с этим целесообразно уделить внимание возможным новым вариантам взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. К примеру, заслуживающим поддержки является, на наш взгляд, предложение, высказанное в диссертационном исследовании К. И. Корсун, о закреплении в Федеральном законе о местном самоуправлении положения о том, что

если проекты законов субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы местного самоуправления и направленные после их внесения в представительные органы местного самоуправления соответствующего субъекта Российской Федерации, не поддержаны более чем одной третью этих органов, то должна быть создана согласительная комиссия для его доработки<sup>7</sup>.

Помимо отмеченных выше законодательно установленных, или *обязательных*, направлений и способов взаимодействия субъектов публичной власти, могут быть и иные, которые могут быть определены как *добровольные, инициативные* варианты взаимодействия. Основанием для выделения подобных аспектов взаимодействия могут служить имеющиеся в науке подходы к определению взаимодействия. Так, по мнению М. А. Краснова, под взаимодействием следует понимать согласованное планирование деятельности, обсуждение рабочих вопросов, совместное решение возникающих проблем, обмен информацией. Поэтому слово «взаимодействие» в деятельности Президента РФ и Правительства требует отграничения от таких терминов, как «вмешательство» и «руководство»<sup>8</sup>.

Иными словами, подобное взаимодействие не предполагает его обязательности, и тем более подчиненности взаимодействующих сторон, возникает из их совместной заинтересованности в достижении наиболее эффективных результатов управленческой деятельности, осуществляется в самых разных, в том числе договорных формах. Этот вид взаимодействия применительно к деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления представляется особенно важным, и практика его развития требует соответствующего внимания со стороны муниципально-правовой науки.

При рассмотрении вопросов взаимодействия субъектов муниципальной власти сле-

дует подчеркнуть еще один аспект. Несмотря на то, что Конституция РФ и федеральное законодательство называют в качестве элементов системы публичной власти лишь ее органы, следует учитывать важность и необходимость участия в таком взаимодействии основного субъекта публичной власти – народа, населения субъекта РФ и муниципального образования. Так, в ст. 17 Федерального закона о Госсовете отмечается важность информационного взаимодействия органов публичной власти и граждан в целях эффективного осуществления публичных функций на соответствующей территории.

Варианты финансового взаимодействия населения и органов местного самоуправления предусмотрены ст. 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ об инициативных проектах, согласно которой в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, право внесения инициативного проекта в местную администрацию принадлежит инициативной группе численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживаю-

щих на территории соответствующего муниципального образования, органам территориального общественного самоуправления, старосте сельского населенного пункта.

В кризисных условиях сегодняшнего времени для решения множества возникших перед обществом и государством проблем важное значение приобретают поиск и развитие новых, в чем-то даже нестандартных форм и способов взаимодействия всех субъектов публичной власти, широкое распространение лучших из них, максимально возможный обмен положительным опытом. Роль органов местного самоуправления в этом процессе как никогда велика. Именно они наиболее тесно связаны с населением, могут и должны оперативно реагировать на проявления народной инициативы, развивать и поддерживать все позитивные начинания с мест. В свою очередь, органы государственной власти, разрабатывая различные программы социально-экономического, духовного развития общества и государства, вряд ли смогут обеспечить их эффективную реализацию без поддержки и участия «снизу».

<sup>1</sup> См. например: Гулина В. В. Некоторые проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 11. С. 20–23 ; Казанцева О. Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации : монография. Барнаул, 2011 ; Мокшина М. А. К вопросу взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 26–29 ; Нуркин М. Г. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012 ; Чихладзе Л. Т. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления : теория и современная практика. Сергиев Посад, 2009 ; и др.

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

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

<sup>7</sup> См.: Корсун К. И. Государственная власть и местное самоуправление : конституционно-правовое регулирование содержания и взаимодействия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2022. С. 12.

<sup>8</sup> См.: *Краснов М.* Россия как полупрезидентская республика : проблема баланса полномочий (опыт сравнительно-правового анализа) // Государство и право. 2003. № 10. С. 16.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

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

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

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

Тел.: 8-908-136-03-26

Tel.: 8-908-136-03-26

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

## УЧАСТИЕ БИЗНЕС-СТРУКТУР В ЭКСПЕРТНЫХ И КОНСУЛЬТАТИВНЫХ СОВЕТАХ ПРИ ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

*В статье исследуются вопросы сущности, становления и развития экспертных и консультативных структур при органах публичной власти в России. На основе норм федерального и регионального законодательства проанализированы правовой статус указанных совещательных органов, выявлены проблемы, оказывающие влияние на их эффективное участие в формировании благоприятного экономического климата в России и ее субъектах. Особое внимание уделено роли экспертных советов при Уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ в осуществлении последними своих полномочий. По итогам рассмотренных вопросов сформулированы предложения по совершенствованию правового и организационного обеспечения деятельности консультативных структур при органах публичной власти.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: формы взаимодействия власти и бизнеса, субъекты предпринимательской деятельности, органы публичной власти, экспертные советы, оценка регулирующего воздействия.*

## PARTICIPATION OF BUSINESS STRUCTURES IN EXPERT ADVISORY COUNCILS UNDER PUBLIC AUTHORITIES IN RUSSIA

*The article examines the issues of the essence, formation and development of expert and advisory structures under public authorities in Russia. Based on the norms of federal and regional legislation, the legal status of these advisory bodies was analyzed, problems were identified that affect their effective participation in the formation of a favorable economic climate in Russia and its subjects. Particular attention is paid to the role of expert councils under the Commissioners for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the constituent entities of the Russian Federation in the exercise by the latter of their powers. Based on the results of the issues considered, proposals were formulated to improve the legal and organizational support for the activities of advisory structures under public authorities.*

*Key words: forms of interaction between government and business, business entities, public authorities, expert councils, regulatory impact assessment.*

Поступила в редакцию 15 апреля 2023 г.

В современных условиях нестабильной геополитической обстановки, главным условием эффективной деятельности экономики является ее стабильность и рискоустойчивость. Данное условие предъявляется ко

всем ее составным элементам – компаниям, организациям, государству, институтам гражданского общества. Как правило, стабильная и эффективная деятельность выражается в высоком уровне управления, к которому с каждым годом также предъявляются все более высокие требования. В связи с этим колоссальное внимание сейчас уде-

ляется вопросам совершенствования методов управления, поскольку, с одной стороны именно в этой сфере имеются резервы роста эффективности, а с другой стороны, высокие стандарты управления служат индикатором привлечения ресурсов путем осуществления инвестиций. Достаточно востребованной в настоящее время является сторонняя оценка деятельности органов публичной власти различных уровней признанными экспертами, т. е. использование полученной от специалистов информации, необходимой для подготовки и выбора будущих управленческих решений. Такая экспертная оценка позволит обеспечить более надежное и достоверное использование института прогнозирования и долгосрочного планирования.

Экспертная деятельность – это особый тип деятельности, который содержит совокупность материальных и информационных сфер обеспечения, результативность исследований и проведение организационных мероприятий.

На сегодняшний день трудно представить реализацию юридических, экономических, политических, социальных и других аспектов, в той или иной мере затрагивающих фундаментальные вопросы бизнеса, без продуктивной деятельности и вмешательства оценочной системы экспертизы, государственно уполномоченных органов и независимых лиц, которые компетентны в данном вопросе.

В связи с данными обстоятельствами исследование института экспертизы является предметом особого внимания.

Значение данного института обусловлено не только необходимостью квалифицированной оценки социальных аспектов различных начинаний со стороны государства, но и потребностью их объективного анализа, прежде всего с целью формирования благоприятных условий реализации соответствующих бизнес-проектов.

Ввиду своей универсальности экспертиза становится неотъемлемой частью обще-

ственных институтов. Использование данного метода позволяет избежать искажений заинтересованных в высокой оценке лиц, а также уменьшить возможные ошибки оценивания, как следствие, риски принятия управленческих решений. Роль экспертных оценок возрастает не только в системе научных средств познания, но и в практике современного управления, а именно при формировании и обосновании того или иного управленческого решения при реализации как государственного заказа, так и частных инвестиционных процессов<sup>1</sup>.

Становление региональных экономических систем подразумевает качественно свежие и нестандартные подходы к совершенствованию взаимодействия бизнеса и государства, где главная цель такого взаимодействия состоит в стремлении к устойчивому росту уровня экономического развития в нынешних реалиях жизни общества посредством формирования и дальнейшего развития разнородных эффективных предпринимательских структур в пределах экономического пространства региона, что в современных условиях является актуальной задачей.

Бизнес-структура – в своей сущности организация, задача которой – оптимальное рационализированное применение факторов производства для создания принципиально нового продукта, а также извлечение прибыли, применение в деятельности разнообразных достижений экономического и технологического прогресса, что связано, в свою очередь, с наличием различных рисков факторов, вместе с тем ответственность за ошибки полностью несут сами создатели соответствующей бизнес-организации.

Одной из форм взаимодействия бизнеса и органов публичной власти различных уровней является создание экспертных и консультативных органов при органах публичной власти. Как показывает опыт многих зарубежных стран, «консультативные советы и иные координационно-совещательные органы при властных структурах оказываются бо-

лее эффективными, если со стороны частного сектора в них представлены не отдельные компании, а реально работающие активные отраслевые и региональные бизнес-ассоциации, выражающие коллективные интересы бизнеса»<sup>2</sup>. Участники таких советов со стороны предпринимательских структур не только своевременно узнают о некоторых возможных мерах государственной политики, но и могут озвучивать свое видение лучших действий со стороны государства.

История развития экспертных консультационных структур в России начинается в 1990-е гг. В то время в условиях кризиса после распада Советского Союза экспертные советы были призваны стабилизировать дальнейшее развитие российского общества. Большой акцент был сделан именно на учете мнения предпринимательского сообщества как фундамента в построении рыночной экономики и выработки экономической политики. В этот период были созданы Совет по развитию предпринимательства и промышленной политики при Правительстве РФ, Высший экономический совет, Совет по развитию предпринимательства при Президенте РФ. С 1999 г. начали создаваться советы по поддержке малого предпринимательства в субъектах РФ. В 1994 г. Распоряжением Президента образована Общественная палата при Президенте РФ, в рамках которой осуществлялись «необходимые политические консультации по широкому кругу общественно значимых вопросов»<sup>3</sup>. В Общественную палату наряду с представителями политических партий и массовых движений входили представители предпринимательских объединений. Организация консультационных экспертных советов продолжила совершенствоваться и в 2000-х гг., доказав эффективность установления «обратной связи» и диалога между представителями экспертных сообществ и органами государственной власти.

Экспертный консультационный совет в общем понимании – это совещательный ор-

ган, в который входят приглашенные внешние эксперты – специалисты в той или иной области с целью проведения оценки текущей деятельности и консультации по некоторым вопросам.

Приведенное общее определение в трактовке органов публичной власти применяется в том же смысле, с поправкой на специфику работы соответствующего органа. Так, согласно Постановлению «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации»: Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации является консультативным органом и создается в целях обеспечения взаимодействия Правительства Российской Федерации с экспертным сообществом<sup>4</sup>.

Следует заметить, что ранее определение Экспертного совета при Правительстве РФ, размещенное на официальном сайте Правительства РФ, акцентировало внимание, на наш взгляд, совершенно оправданно, на целях создания данного органа, а также на субъектах и объектах экспертизы: «Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации является совещательным органом и создан с целью организации проведения экспертизы экономических и социально значимых решений Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, правительственных, межведомственных комиссий и советов, а также с целью формирования вопросов со стороны институтов гражданского общества для обсуждения с Председателем Правительства РФ и по его поручению – с федеральными органами исполнительной власти»<sup>5</sup>.

Воронежская область аналогично подходит к определению Экспертного совета при губернаторе Воронежской области, под которым понимается консультативный орган, создаваемый в целях организации проведения экспертизы экономических и социально значимых решений исполнительных органов государственной власти Воронежской области, правительственных, межведомственных

комиссии и советов, а также в целях формирования вопросов со стороны институтов гражданского общества для обсуждения с губернатором Воронежской области и исполнительными органами государственной власти Воронежской области<sup>6</sup>. По мнению Губернатора Воронежской области А. В. Гусева: «Экспертный совет при губернаторе – это такой коллективный мудрец, который оказывает ощутимую помощь органам власти. Мы прислушиваемся к его рекомендациям при выборе способа решения стратегических и текущих задач, при подготовке нормативных правовых документов, в том числе наших законодотворческих инициатив. Говорят, добрый совет дороже денег. Он особенно ценен, когда исходит от наиболее авторитетных специалистов и общественников – представителей нашей интеллектуальной элиты, искренне заинтересованных в благополучии региона»<sup>7</sup>.

Экспертный совет – это один из каналов для формирования объективной обратной связи от научного сообщества, бизнеса, опытных экспертов, людей, имеющих свое личное мнение по вопросам, которые рассматриваются и обсуждаются тем или иным органом публичной власти. С учетом реалий сегодняшнего дня, по мнению Председателя Правительства России М. В. Мишустина, появилось новое поколение экспертов, которое лишено предубеждений. Их нужно активнее привлекать к этой работе, они не будут слепо, как иногда бывает, оглядываться на зарубежный опыт или смотреть на десятки лет назад и способны трезво, объективно оценить преимущества или слабые стороны того или иного решения, соответственно, предложить наиболее эффективный подход<sup>8</sup>.

По своей сути экспертная деятельность предпринимателей является составной частью института независимой экспертизы. Законодательно закреплено право некоторых организаций, членами которых являются представители предпринимательского сообщества, на осуществление экспертной деятельности. Так, например, торгово-промыш-

ленные палаты, членами которых могут являться «российские юридические лица, в том числе российские организации, объединяющие юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, а также индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Российской Федерации»<sup>9</sup>, имеют право «направлять в органы государственной власти и органы местного самоуправления заключения по результатам экспертиз проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, проектов муниципальных правовых актов», а также принимать участие в экспертных советах, образованных органами государственной власти.

Объединения работодателей, которые могут включать в себя некоммерческие организации, включающие субъектов предпринимательской деятельности, вправе направлять своих представителей для участия в разного рода общественных советах при органах публичной власти по вопросам в сфере социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений. Объединения работодателей также могут участвовать в разработке и экспертизе проектов профессиональных стандартов<sup>10</sup>. Однако экспертная деятельность в рамках названных механизмов возможна только при условии участия представителей бизнес-сообщества в «организациях-посредниках». Участие в таких организациях хоть и несет в основном положительные последствия для предпринимателей, но тем не менее накладывает на них и ряд обязанностей, благодаря чему участие в подобных структурах может показаться предпринимателям обременительным. Более того, данная форма взаимодействия между бизнес-сообществом и государством не является эффективной в случаях, когда предприниматель хочет высказать свою позицию и поучаствовать в экспертизе по интересующему его конкретному вопросу, определенному нормативному акту, регулируемому его сфе-



ру деятельности. В таком случае предприниматель может участвовать в проведении экспертизы в качестве независимого эксперта.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>11</sup> институты гражданского общества и граждане (под данные категории подпадают и представители бизнес-сообщества) «могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов». В соответствии с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы»<sup>12</sup> независимая антикоррупционная экспертиза может проводиться только аккредитованными Министерством юстиции РФ в качестве экспертов физическими и юридическими лицами. Для обеспечения возможности проведения экспертизы используется государственный портал [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru), где размещаются проекты нормативных правовых актов и указываются сроки принятия заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Заключение носит только рекомендательный характер, однако федеральный орган исполнительной власти обязан в ответ на заключение отправить мотивировочный ответ, в котором выражает согласие или несогласие с выявленными коррупционными факторами и отражает учет результатов экспертизы, за исключением случаев, когда коррупционные факторы не были выявлены. Как упоминалось ранее, для того чтобы проводить экспертизу, необходимо пройти аккредитацию в Министерстве юстиции согласно утвержденному регламенту<sup>13</sup>. Аккредитация выступает дополнительным препятствием в доступности осуществления «диалога» государства с бизнес-сообществом. Не каждый предприниматель считает для себя эффективным прохождение столь длительной бюрократической процедуры и предпочтет отказаться

от такой инициативы. Однако установленные законодательством квалификационные требования являются достаточно выполнимыми для широкой группы потенциальных экспертов – быть гражданином Российской Федерации с высшим образованием и опытом работы по специальности не менее 5 лет для физических лиц, и иметь в своем штате не менее трех работников для юридических лиц.

Но остается вопрос, каким образом в экспертной деятельности участвовать индивидуальным предпринимателям, которые, согласно действующему законодательству, ведут предпринимательскую деятельность, не образуя юридического лица, соответственно к ним применяются требования как к физическому лицу, и предприниматель должен работать по специальности более 5 лет. Но индивидуальные предприниматели в большинстве не имеют соответствующего образования и работают не по специальности. Однако, как показывает практика и данные официального сайта Министерства юстиции<sup>14</sup>, существует достаточное количество заинтересованных лиц, прошедших аккредитацию и осуществляющих экспертную деятельность. Независимая антикоррупционная экспертиза является действующим востребованным инструментом для участия бизнес-структур в экспертной деятельности, но не представляется достаточно эффективной, потому что экспертные заключения носят лишь рекомендательный характер, а для аккредитации в качестве эксперта необходимо иметь определенную квалификацию и пройти соответствующую процедуру.

Наиболее эффективным способом взаимодействия государства и представителей бизнес-структур видится участие бизнес-структур в экспертных консультационных советах при органах публичной власти и органах местного самоуправления.

Экспертный совет при Правительстве РФ был создан в 2012 г. Как отмечалось ранее, совет является консультативным органом и согласно утвержденному Положению<sup>15</sup>, осу-



ществляет две основные функции: подготовка предложений и информационно-аналитических материалов по достижению национальных целей развития, реализации национальных проектов, государственных программ, инициатив социально-экономического развития Российской Федерации и социально-экономическому развитию федеральных округов и субъектов Российской Федерации, а также подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов, но заключения подготавливаются только по поручению Председателя Правительства РФ и заместителя Председателя Правительства РФ – куратора работы Экспертного совета. Эксперты осуществляют работу на общественных началах, а их заключения носят рекомендательный характер. Решения могут быть оформлены в виде заключений на проекты актов и инициативных предложений. В состав Экспертного совета, который был обновлен, наряду с учеными и общественными деятелями вошли руководители крупнейших российских бизнес-структур – ПАО «Сбербанк России», «Аэрофлот – российские авиалинии», «КАМАЗ», АО «Лаборатория Касперского», госкорпораций – «Фонд содействия реформированию ЖКХ», «ВЭБ.РФ», а также представители общественных объединений предпринимателей – РСПП, «ОПОРА РОССИИ» и некоторые другие, всего в состав совета входит 26 человек. В 2021 г. в структуре Аппарата Правительства появилось Управление экспертизы и планирования, которое призвано вывести работу с экспертами, отраслевыми ассоциациями, законодательными органами и общественностью на качественно новый уровень. Позитивной тенденцией является то, что при высшем органе исполнительной власти создается консультационный экспертный совет, членами которого являются руководители наиболее известных и развивающихся отечественных бизнес-структур. Организации, возглавляемые членами совета, оказывают непосредственное влияние на состояние экономики России, к их мнению необходимо

прислушиваться. Однако бизнес-структуры такого масштаба так или иначе уже взаимодействуют с государством вне Экспертного совета, а их полномочия в рамках данного объединения не являются действенным «рычагом влияния» ввиду рекомендательного характера их заключений. Видится, что основным действенным инструментом являются именно подготавливаемые предложения, при помощи которых руководители крупного бизнеса могут оперативно отследить реакцию на свою инициативу со стороны государства и скоординировать свои действия с другими представителями крупного предпринимательства.

Экспертные советы создаются при главах субъектов. В деятельности Экспертного совета при губернаторе Воронежской области согласно Положению о его создании<sup>16</sup> выделяются всего два направления – подготовка заключений на разработанные нормативные правовые акты, но только по поручению губернатора или его заместителя, а также обеспечение участия экспертного сообщества в процессе подготовки проектов актов исполнительных органов государственной власти Воронежской области. Состав Экспертного совета формируют члены экспертных групп. Членами Экспертного совета не могут быть лица, замещающие государственные должности. Установлена обязанность членов Экспертного совета размещать всю подготовленную им информацию, в том числе аналитические материалы, предложения, рекомендации, инициативы, лично на портале Экспертного совета. Решения Экспертного совета также носят рекомендательный характер. К сожалению, на данный момент сайт Экспертного совета находится в разработке, работает в тестовом режиме и не содержит полной информации об участниках Экспертного совета, не опубликованы протоколы его заседаний. Однако сайт «Центра эффективности правительства Воронежской области» предоставил статистику по итогам работы Экспертного совета за 2021 г. «По состоянию на 2021 год на

рассмотрение экспертного совета была внесена 281 инициатива. Из них 191 – по результатам обсуждения проектов нормативно-правовых актов и иных документов, 58 внесено экспертами самостоятельно, а 26 было сформулировано «Центром эффективности правительства Воронежской области» по итогам экспертных совещаний»<sup>17</sup>.

Если говорить о консультативных советах при главах регионов, о деятельности которых представлено больше информации в открытых источниках, то необходимо упомянуть Общественный совет по развитию малого предпринимательства при Губернаторе Санкт-Петербурга, утвержденный соответствующим постановлением<sup>18</sup>. Совет образован в целях осуществления взаимодействия органов государственной власти Санкт-Петербурга и общественных организаций и иных некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого предпринимательства Санкт-Петербурга. В Положении широко раскрыт круг задач Совета, к которым, в частности, относятся: содействие исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга в реализации государственной политики в сфере развития и поддержки малого предпринимательства в Санкт-Петербурге; согласование позиций исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и организаций, выражающих интересы субъектов малого предпринимательства в Санкт-Петербурге. Такая формулировка представляется как позитивный шаг в сторону развития взаимоотношения государственной власти и бизнес-структур, поскольку мнение представителей предпринимательства не просто учитывается в факультативном порядке, но с ним необходимо согласовывать свои позиции органам государственной власти. Именно таким образом формируется благоприятная среда для развития предпринимательства, когда государственные органы осуществляют регулирование не вопреки нуждам предпринимателей, а руководствуясь общей целью развития

экономики в регионе. Отдельными пунктами регулируются задачи по развитию конкуренции: проведение анализа проблем развития конкуренции, обеспечение согласованных действий и выработка единой позиции по вопросам развития конкуренции, оценка эффективности мер регулирования в сфере развития конкуренции. На официальном сайте общественного совета размещаются ежегодные планы его работы, отдельные разделы посвящены проблематике малого бизнеса, представлены мнения экспертов по вопросам поддержки и развития бизнеса, а также имеется доступ к электронной версии журнала «Вестник предпринимателя Санкт-Петербурга», информация о проводимых конференция, вебинарах и другая информация.

Как отмечалось выше, конструктивный диалог власти и предпринимательства является крайне значимым фактором для становления экономики. В целях создания максимально доверительных, открытых взаимоотношений между властью государственной и региональной и бизнесом в экономическую и правовую действительность был введен специальный инструмент, именуемый оценкой регулирующего воздействия. По своей сути это некая коммуникационная площадка, на которой представители бизнес-общества имеют все шансы вступать в диалог с властью и оставлять свое мнение по поводу тех или иных законопроектов, тем самым в некоторой степени влияя на законодательскую деятельность и правовое регулирование в сфере предпринимательства и иных сферах жизни общества.

Говоря об экспертной деятельности бизнес-структур, необходимо отметить, что оценка регулирующего воздействия является одним из основных составляющих ее элементов, а также способом оптимизации государственного управления. Нормальное развитие и функционирование бизнеса находится в прямой зависимости от принимаемых на территории государства нормативных правовых актов. В том случае, если субъектом законо-

дательной инициативы не будут учтены разнообразные факторы, имеющие значение и влияющие на предпринимательскую действительность, может образоваться негативное влияние на функционирование бизнес-структур. Именно на минимизирование или исключение подобных ситуаций направлена оценка регулирующего воздействия, главной задачей которой является подготовка взвешенного, продуманного заключения на государственном уровне и отсеивание неэффективных решений на рубеже принятия какого-либо нормативного правового акта. Сегодня, к сожалению, деятельность по оценке регулирующего воздействия не всегда проходит «гладко». С одной стороны, зачастую не учитываются замечания бизнес-сообществ по вопросам внесения поправок в проекты нормативных актов. С другой – представители предпринимательских структур проявляют пассивность, не используют возможность данной площадки. Например, в Воронежской области по большинству проектов нормативных правовых актов отсутствуют просмотры указанных документов, размещаемых на специализированной интернет-платформе – Портал Воронежской области по ОРВ (<http://nra.govrn.ru/>), не говоря уже о предложениях. Данный механизм оказался невостребованным у предпринимательского сообщества.

Еще одной проблемой является применение на территории субъектов РФ так называемой информирующей системы оценки, в то время как для недопущения негативного воздействия на деятельность бизнес-субъектов необходимо функционирование блокирующей системы оценки.

Таким образом, оценка регулирующего воздействия как вид экспертной деятельности бизнес-структур представляет собой источник мнений о предложениях по вопросам законодательства, регулирующего сферу предпринимательства. Кроме того, это своеобразная площадка для продвижения экспертного потенциала бизнес-структур. Успешному развитию функционирования ин-

ститута оценки регулирующего воздействия будет способствовать информатизация процесса проведения оценки, размещение актуальной информации об оценке на открытых интернет-ресурсах, а также высокий уровень вовлеченности бизнес-сообщества в данный процесс.

Теперь обратимся к использованию рассматриваемой формы взаимодействия власти и бизнеса в рамках законодательной власти.

Одним из факторов эффективности комитетов нижней палаты российского парламента является качество включения действующих при комитетах экспертных советов в процесс обсуждения проблем и влияние представителей общественных институтов на принятие законотворческих решений.

Решением Государственной Думы от 12 октября 2021 г. впервые был образован Комитет Государственной Думы по малому и среднему предпринимательству, основными задачами которого определены: законодательное обеспечение развития и поддержки малого и среднего предпринимательства; создание комфортной деловой среды для открытия и ведения бизнеса; анализ и подготовка предложений по совершенствованию правовых актов по вопросам малого и среднего предпринимательства; проведение экспертно-аналитических работ по проектам правовых актов; рассмотрение и оценка поступающих в Комитет предложений по совершенствованию законодательства, а также обобщение опыта работы органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к компетенции Комитета<sup>19</sup>. В состав экспертной группы включены около 30 представителей бизнес-сообщества, в основном – представители малого и среднего предпринимательства, IT-компания.

В конце января 2023 г. экспертным советом по вопросам контроля достижения национальных целей развития при Комитете Государственной Думы по контролю был подго-

товлен анализ публичной работы экспертных советов комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее по тексту – ЭС)<sup>20</sup>. Содержание этого документа, и прежде всего выводы, к которым пришли его авторы, представляется интересным и актуальным в рамках данного исследования.

Эффективность публичной работы ЭС была оценена в целом как неудовлетворительная. Был отмечен низкий уровень прозрачности деятельности и информационного сопровождения.

Исходя из информации, которая представлена на сайтах комитетов ГД, можно утверждать о действующем функционировании 33 из 64 ЭС – это чуть больше 50 % от общего числа советов.

Главными проблемами при оценке активности ЭС комитетов являются недостаток доступных новостей, плохая архитектура сайтов (в некоторых случаях при переходе на страницу появляется ошибка), отсутствие протоколов и повесток прошедших заседаний и редкое освещение работы.

Среди 762 членов советов 57 являются представителями комитетов ГД (7 % от общего количества экспертов). Чаще всего они являются только председателями и секретарями коллегиального органа.

Представительство в ЭС таково: коммерческие компании – 37 % от общего количества членов ЭС, федеральные госслужащие – 18 %, профильные ассоциации – 13 %.

Исходя из информации на сайтах комитетов можно подтвердить факт проведения заседания только 26,5 % (17 из 64) ЭС. Опираясь на открытую информацию, можно утверждать о факте проведения хотя бы одного заседания за последний год только 14 % (10 из 64) ЭС. В случае остальных неизвестно, проводятся ли заседания в принципе.

47 ЭС (73 %) имеют собственный раздел на сайтах Комитетов ГД, но на сайтах Комитетов опубликовано только 36 % (23 из 64) составов действующих ЭС.

Показателен анализ такого подкритерия оценки, как «Соотношение членов комитетов ГД и внешних экспертов в составах ЭС». В 23 советах состоят 813 специалистов. В количественном соотношении наибольшее количество представителей комитетов ГД находится в совете по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства (17 из 70 – 24,29 % от общего числа экспертов в совете), в процентном соотношении – в Экспертном совете при Комитете Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции (9 из 9 – 100 % от общего числа участников ЭС). Примечательно, что 6 ЭС полностью независимы и не имеют в своем составе представителей комитетов ГД. Также в 6 советах состоит только один участник комитетов, который чаще всего исполняет роль председателя ЭС.

Авторы исследования особенно обращают внимание на состав ЭС при комитете по бюджету, в котором участвуют представители международных компаний, покинувших российский рынок после начала специальной военной операции.

В целом же эксперты комитета по контролю приходят к выводу, что на данный момент нельзя сказать, насколько ЭС способны влиять на качество принимаемых законов.

Хотя потребность в экспертах в нижней палате парламента существовала всегда: у депутатов нет такого мощного госаппарата, как в министерствах, поэтому к законотворчеству активно привлекаются юристы и общественники, – отмечает член комитета по политехнологиям Российской ассоциации по связям с общественностью Павел Склянчук<sup>21</sup>. По его мнению, в последние годы влияние экспертных советов при комитетах уменьшается, им на смену приходят межфракционные рабочие группы и совещания с профильными органами власти. Теперь фракции, а не комитеты оценивают политические риски и последствия внесения или принятия тех или иных законопроектов. На наш взгляд, такой

подход к уровню вовлеченности экспертного сообщества в законодательный процесс вряд ли оправдан.

Экспертные советы создаются и осуществляют свою деятельность при уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов. Согласно п. 4 ст. 7 ФЗ-№ 78 «Уполномоченный вправе создавать экспертные, консультативные и общественные советы, рабочие группы и иные совещательные органы, действующие на общественных началах, и привлекать для участия в их деятельности представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, предпринимательского сообщества, общественных организаций»<sup>22</sup>.

Экспертные советы при уполномоченных по правам предпринимателей в субъектах получили широкое распространение и осуществляют свою деятельность даже более активно, чем совет при федеральном уполномоченном. Приведем некоторые примеры. В городе Москва Экспертный совет осуществляет свои полномочия на основании Положения «Об Экспертном совете при Уполномоченном по защите прав предпринимателей в городе Москве»<sup>23</sup>. Согласно данному положению, экспертным советом осуществляется не только консультационная, но и информационно-аналитическая, организационная деятельность, научно-методическая помощь. Решения совета имеют консультативный и рекомендательный характер. Экспертный совет привлекается для решения широкого круга задач, среди которых: анализ информации о грубом нарушении прав предпринимателей; подготовка рекомендаций для органов местного самоуправления Москвы по вопросам защиты прав предпринимателей; участие в проведении проверок по фактам нарушений прав и законных интересов предпринимателей; проведение мониторинга состояния развития предпринимательства; участие в проведении выездных мероприятий, организуемых Уполномоченным в целях выяв-

ления и разрешения особо острых проблем предпринимательства и иных задач. Стоит отметить, что перечень задач не является закрытым, и уполномоченный вправе привлекать Экспертный совет для осуществления консультации по иным видам деятельности в рамках своей компетенции. В состав экспертного совета привлекаются как представители объединений предпринимателей, так и иные лица, имеющие необходимые познания в области защиты прав предпринимателей. Заседания экспертного совета проходят на регулярной основе, а результаты обсуждений публикуются на официальном сайте уполномоченного. Исходя из анализа публикуемой информации, советом обсуждаются как более глобальные вопросы, такие как реформа контрольно-надзорной деятельности, так и вопросы менее значимые – использование тахографов в автомобилях, перевозящих хлеб.

Еще одним примером экспертного совета при Уполномоченном может служить Экспертный совет при Уполномоченном по защите прав предпринимателей Свердловской области, действующий на основании соответствующего положения<sup>24</sup>. Интерес представляет тот факт, что деятельность экспертной комиссии в Положении урегулирована гораздо более детально, чем в аналогичном совете города Москва. Так отмечается, что Совет обеспечивает взаимодействие Уполномоченного с предпринимательским сообществом. Совет осуществляет свою деятельность на принципах гласности и профессиональной компетенции. Регламентируется даже то, что Совет должен обладать информацией о социально-экономическом положении Свердловской области. При формировании Совета учитывается не только профессиональный, но и «жизненный опыт» кандидатов. Отдельным пунктом отмечается, что при утверждении состава Экспертного совета обязательно обеспечивается представительство предпринимательского сообщества и общественных организаций предпринимателей, в том числе отраслевого характера. Помимо основных

направлений деятельности, характерных для данного института, таких как общественная экспертиза нормативных правовых актов и обеспечения взаимодействия Уполномоченного с общественными организациями, Совет также ответственен за повышение информированности общественности о деятельности Уполномоченного, а также за рассмотрение и экспертизу направляемых третьими лицами Уполномоченному инициатив и предложений, связанных с его деятельностью. В Положении указаны компетенции, которыми наделен совет, чего не было, например, в Положении об экспертном совете при Уполномоченном в городе Москва. Совет наделен полномочиями: создавать по вопросам, отнесенным к компетенции Совета, постоянные и временные рабочие и экспертные группы, в состав которых могут входить по согласованию с Уполномоченным государственные гражданские служащие, представители общественных и иных организаций; приглашать на заседания Совета представителей органов законодательной и исполнительной власти Свердловской области, научных и других организаций, привлекать экспертов и специалистов в конкретных областях. Узнать о конкретных результатах обсуждений экспертного совета можно из регулярно публикуемых протоколов заседаний. Так, на одном из последних заседаний обсуждалась возможность принятия мер для поддержки предпринимательской деятельности в условиях санкций. В частности, обосновывалась актуальность принятия следующих мер: расширение круга лиц, на которых распространяется действие пониженных тарифов страховых взносов; повышение порогов применения упрощенной системы налогообложения; отмена в текущем году авансовых платежей по налогам, зачисленным в бюджет Свердловской области. Интересным, на наш взгляд, представляется состав участников экспертной комиссии. Из рассмотренных на данный момент консультационных экспертных структур именно экспертный совет при Уполномо-

ченном по защите прав предпринимателей в Свердловской области представлен наибольшим количеством реальных представителей бизнес-сообщества, субъектов малого и среднего предпринимательства, таких как владельцы сети кинотеатров, предприятий общественного питания, частных аудиторских компаний.

Таким образом, экспертные советы при институте Уполномоченных по защите прав предпринимателей распространены и успешно осуществляют свою деятельность как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов. Установленные направления деятельности и компетенции могут изменяться в зависимости от субъекта федерации, но представленные в соответствующих Положениях перечни не являются закрытыми, а значит представляются адаптивными и могут видоизменяться в зависимости от актуальных задач. В целом, экспертные советы оказывают существенную помощь в осуществлении Уполномоченным своих обязанностей, организуют своевременное донесение актуальной информации о проблемах предпринимательского сообщества до Уполномоченного. Однако заключения и предложения экспертных советов носят лишь рекомендательный характер и могут быть реализованными не всегда.

Осложняется ситуация еще и тем, что сам Уполномоченный по защите прав предпринимателей не обладает достаточной широтой полномочий для решения тех или иных задач и вынужден обращаться к иным представителям публичной власти за содействием.

Подводя итог, можно констатировать, что в современной России экспертная деятельность, оказавшаяся исключительно востребованной, имеет тенденцию к развитию разнообразных организационных форм, которые возникают в разных сферах общественной жизни и на различных уровнях публичной власти.

Участие субъектов предпринимательской деятельности в экспертных консульта-



ционных советах при органах публичной власти требует дополнительного правового регулирования и организационной поддержки как со стороны государства, так и со стороны представителей бизнеса. Экспертных советов создано чрезвычайно много, однако при максимально широком спектре органов публичной власти концептуального нормативного акта, регулирующего принципы создания и деятельности таких органов, участие в их работе предпринимателей, нет. Такого рода органы образуются преимущественно на основании указов и распоряжений конкретных органов, состав их функций и полномочий произволен, неоднороден в различных субъектах РФ. Основной проблемой видится отсутствие реальной возможности представлять позицию бизнес-сообщества, так как все решения экспертных советов носят только уведомительный, рекомендательный характер. В чем тогда состоит необходимость организовывать такое количество субъектов в разнородные консультационные объединения, если их деятельность не может иметь реального влияния на положение бизнес-сообществ даже на уровне региона? Также, на наш взгляд, непонятен характер ограничения, согласно которому бизнес-структуры не могут участвовать в консультативных экспертных группах напрямую, а только через «прослойку» в виде некоммерческого объединения, защищающего интересы предпринимателей.

На уровне государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в настоящее время сформирована достаточно обширная правовая база, обеспечивающая доступ бизнеса и его общественных объединений, а также иных структур, осуществляющих взаимодействие предпринимателей и публичной власти, к законодательному и муниципальному пра-

вотворческому процессу и участие в его стадиях в различных формах. Как показывает практика, наиболее востребованными является направление предложений и заключений в правотворческий орган, участие в его заседаниях, причем активную роль в подобной форме играют торгово-промышленные палаты и уполномоченные по защите прав предпринимателей. Предлагается право законодательной и муниципальной правотворческой инициативы закрепить повсеместно на региональном и муниципальном уровнях хотя бы за уполномоченными по защите прав предпринимателей, торгово-промышленными палатами, субъектами общественного контроля.

Такая форма взаимодействия, как участие бизнеса в экспертных и консультативных советах, позволяет установить и настроить канал обратной связи, которую надо чувствовать, оценивать, никогда о ней не забывать. Это нужно для принятия взвешенных и эффективных решений со стороны государства, которые будут учитывать все аспекты того или иного, зачастую непростого, вопроса. Качественная коммуникация между различными государственными, общественными и частными институтами позволит обеспечить качественное правовое регулирование, а оно в свою очередь – качественное правоприменение.

Вся система по «выстраиванию диалога» между органами публичной власти и предпринимательским сообществом должна быть нацелена на открытое сотрудничество для достижения общей цели – создание условий для экономического роста, развития добросовестной конкуренции, создания благоприятного делового климата как в отдельном муниципальном образовании, регионе, так и в стране в целом.

---

<sup>1</sup> См.: Фисунов К. В. Роль экспертных оценок в процессе принятия управленческих решений // Вестник Государственного университета управления. 2013. № 4. С. 253.



<sup>2</sup> Бухвальд Е. М. Координационно-совещательные органы и их роль в политике государственной поддержки малого и среднего предпринимательства // Вопросы экономики. 2018. № 5. С. 64.

<sup>3</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 февраля 1994 г. № 78-рп. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>4</sup> Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2021 г. № 2399. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>5</sup> URL: <http://government.ru/department/270/about/>

<sup>6</sup> См.: Об утверждении Положения об экспертном совете при губернаторе Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 20 июля 2020 г. № 675. URL: <https://www.govrn.ru>

<sup>7</sup> URL: <https://expsovet.govrn.ru/>

<sup>8</sup> См. подробнее: Встреча Михаила Мишустина с членами Экспертного совета при Правительстве РФ 22 декабря 2021 г. URL: <http://government.ru/news/47318/>

<sup>9</sup> О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации : закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Об объединениях работодателей : федер. закон от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации : приказ Минюста России от 29 марта 2019 г. № 57. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> URL: <https://minjust.gov.ru/ru/>

<sup>15</sup> См.: Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2021 г. № 2399. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>16</sup> См.: Об утверждении Положения об экспертном совете при губернаторе Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 20 июля 2020 г. № 675. URL: <https://www.govrn.ru>

<sup>17</sup> URL: <https://cevrn.ru/>

<sup>18</sup> Об Общественном совете по развитию малого предпринимательства при Губернаторе Санкт-Петербурга : постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 11 октября 2007 г. № 51-пг. URL: <https://www.gov.spb.ru/>

<sup>19</sup> См. подробнее: URL: <http://duma.gov.ru>

<sup>20</sup> См. подробнее: Бюллетень парламентского контроля. М. : Издание Государственной Думы, 2022. С. 187–198. URL: <http://duma.gov.ru/media/files/e7207uuA8i8ezlExyufejjCAAm9MWaz.pdf>

<sup>21</sup> См. подробнее: Макутина М. Эксперт почти не виден // Коммерсант. 2023. 23 янв. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5783366?>

<sup>22</sup> Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> URL: <https://uzpp.mosreg.ru/ov/ekspertnyy-sovet-pri-upolnomochennom>

<sup>24</sup> Положение Об общественном экспертном совете при Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Свердловской области : приказ Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области от 15 декабря 2015 г. № 23-п РУП. URL: <https://uzpp.midural.ru/>

Воронежский государственный университет

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

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

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

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

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

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

УДК 342.59; 352.08; 352

**А. А. Березин**

*Воронежский государственный университет*

**ИНСТИТУТ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*В статье анализируются правовые позиции Конституционного Суда РФ в отношении отдельных аспектов функционирования института главы муниципального образования.*

*Ключевые слова: глава муниципального образования, Конституционный Суд Российской Федерации, органы местного самоуправления.*

**INSTITUTE OF THE HEAD OF THE MUNICIPALITY  
IN THE LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT  
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*This article analyzes the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation in relation to certain aspects of the functioning of the institution of the head of the municipality.*

*Key words: the head of the municipality, the Constitutional Court of the Russian Federation, local self-government bodies.*

Поступила в редакцию 26 апреля 2023 г.

Конституционный Суд Российской Федерации, реализуя полномочие по осуществлению конституционного контроля, неоднократно исследовал вопросы, связанные с различными аспектами организации и функционирования органов местного самоуправления в России. Становление и неоднократное реформирование местного самоуправления как одной из основ конституционного строя<sup>1</sup> в полной мере отразились на процессе трансформации института главы муниципального образования, чему посвящен ряд научных исследований<sup>2</sup>.

Глава муниципального образования в соответствии с законом<sup>3</sup> является обязательным элементом в структуре органов местного самоуправления, обладает собственными и иными полномочиями, замещает государственную должность субъекта Российской Федерации, что предопределяет его активное взаимодействие с иными органами и должностными лицами в единой системе публичной власти. В процессе этого взаимодействия неизбежно возникновение конфликтов, включая конституционно-правовые, становящихся предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ.

На муниципальном уровне глава муниципалитета тесно взаимодействует с пред-

---

© Березин А. А., 2023

ставительным органом муниципального образования, которому он подконтролен и подотчетен, что проявляется, в частности, в обязанности представления ежегодных отчетов о результате своей деятельности. Указанная обязанность может привести к возникновению юридического конфликта, поскольку в случае повторного вынесения неудовлетворительной оценки по результатам рассмотрения отчета главы муниципалитета у представительного органа муниципального образования появляется право удалить главу в отставку в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 74.1 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Данное законоположение стало предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ в 2013 г.<sup>4</sup> Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы бывшего главы одного из городских поселений в Кировской области, Суд отметил, что удаление главы муниципального образования в отставку по указанному обстоятельству не предполагает произвольный характер принятия данного решения. Оценка деятельности главы может быть различной, что в полной мере соответствует дискреционному характеру полномочий представительного органа муниципального образования, выступает мерой ответственности главы муниципалитета и обеспечивает баланс полномочий в системе органов местного самоуправления. При этом Конституционный Суд РФ исключил возможность оценки деятельности гражданина на посту главы городского поселения, равно как и определение критериев подобной оценки, поскольку проверка обоснованности, целесообразности данных правоприменительных решений представительного органа находится вне пределов полномочий высшего судебного органа конституционного контроля, определенных в ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ<sup>5</sup>.

Впоследствии в судах общей юрисдикции сложилась судебная практика невмешательства в деятельность органов местного самоуправления по вопросу оценки деятель-

ности главы муниципального образования. С учетом вышеизложенного мотивы и критерии, по которым деятельность главы муниципального образования признается представителем органом муниципального образования неудовлетворительной, не могут быть предметом рассмотрения в суде<sup>6</sup>. Если Конституционный Суд РФ рассматривает исключительно вопросы права, то суд общей юрисдикции исследует фактические обстоятельства дела, проверяя на соответствие законодательству процедуру принятия правоприменительного решения. При этом обоснованность, целесообразность принимаемых решений на различных уровнях публичной власти входит в исключительную компетенцию органов, принимающих данные решения, и не подлежит воздействию со стороны органов судебной власти.

Однако в иных ситуациях Конституционный Суд РФ, осуществляя конституционный контроль, способствует совершению правоприменительной практики путем формирования правовых позиций. Субъекты правоприменительной деятельности не вправе применять правовые нормы в истолковании, отличном от данного Конституционным Судом РФ. Подобное истолкование Конституционного Суда РФ неоднократно было связано с отдельными аспектами функционирования института главы муниципального образования.

В 2013 г. с жалобой в Конституционный Суд РФ обратился бывший глава одного из городских поселений в Хабаровском крае. Ранее представительный орган муниципалитета принял решение об удалении его в отставку и назначении досрочных выборов главы муниципалитета. Данное решение было обжаловано, и суды общей юрисдикции признали его незаконным, постановили восстановить его в должности. Однако к моменту вступления указанного решения в силу внеочередные выборы главы уже состоялись, избранный глава муниципального образования вступил в должность и приступил к исполне-

нию полномочий. В частности, исполняя решения судов общей юрисдикции, новый глава восстановил в должности прежнего главу, а на следующий день освободил от занимаемой должности, ссылаясь на его неизбрание по результатам прошедших внеочередных выборов.

В постановлении по указанному делу Конституционный Суд РФ рассмотрел вопрос о возможности прекращения полномочий главы муниципального образования, восстановленного судом общей юрисдикции в этой должности как незаконно удаленного в отставку, в связи с проведением досрочных выборов и вступлением в должность вновь избранного главы муниципального образования до окончания судебного разбирательства по делу удаленного в отставку главы муниципального образования<sup>7</sup>. В выраженной правовой позиции Суд отметил, что конституционное право на судебную защиту в равной мере распространяется и на главу муниципального образования. В связи с этим государство должно не только обеспечить возможность судебного контроля в отношении решений представительного органа (в том числе связанных с удалением главы в отставку), но и сформировать эффективную судебную защиту, исключаящую неопределенность применительно к правовым последствиям судебного решения, поскольку иное противоречит Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ отметил, что правосудие может признаваться таковым лишь в случае, когда оно способно обеспечить восстановление нарушенного права. Поэтому в любом случае досрочные выборы главы муниципального образования не должны препятствовать реализации конституционных гарантий права на судебную защиту главы муниципалитета, удаленного в отставку представительным органом. Поскольку в указанном аспекте затрагиваются интересы не только удаленного в отставку главы муниципального образования, но также имеются

и публично-правовые интересы, реализация права на судебную защиту должна осуществляться в максимально короткие сроки.

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ признал не соответствующей Конституции РФ ситуацию, при которой допускается в правоприменительной практике проведение досрочных выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку и тем самым не гарантируется возможность реального восстановления его прав в случае признания судом соответствующего решения представительного органа местного самоуправления незаконным.

Отказывая в принятии к рассмотрению ходатайства гражданина по разъяснению вышеуказанного постановления, Конституционный Суд РФ констатировал, что по данному постановлению отсутствуют вопросы, требующие дополнительного истолкования<sup>8</sup>. Однако Суд отметил, что в резолютивной части содержится указание на особый порядок исполнения данного постановления. За гражданином, ранее незаконно удаленным в отставку с должности главы муниципального образования, признано право на возмещение вреда, причиненного незаконным решением представительного органа, путем обращения в суд общей юрисдикции, что не предполагает пересмотра дела заявителя в части восстановления его в должности. При этом не допускается исполнение решения в порядке, отличном от указанного Конституционным Судом РФ.

Судья Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиев отмечал, что порой возникают ситуации конфликта конституционных ценностей<sup>9</sup>. На одной чаше весов верховенство права, конституционное право на судебную защиту и глава муниципального образования, восстановленный судом в правах; на другой – конституционная ценность в виде воли народа и новый глава муниципалитета, победивший на свободных выборах. Суд попытался учесть обе эти ценности, исключив

на будущее из правоприменительной практики возникновение схожей ситуации, признал необходимость усиления гарантий судебной защиты. Однако в конкретной ситуации по жалобе заявителя орган конституционного контроля посчитал конституционным проведение досрочных выборов и сохранение полномочий за вновь избранным главой, поскольку не должно допускаться возникновение ситуаций, при которых результаты состоявшихся выборов на должность главы муниципального образования ставились бы под сомнение и могли бы быть пересмотрены путем признания выборов недействительными по одному только формальному основанию – вынесению судом решения о незаконности удаления в отставку ранее избранного главы муниципального образования.

Стоит отметить, что заявитель по указанному делу обратился в суд общей юрисдикции за возмещением вреда, причиненного незаконным решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку с должности главы муниципалитета. Решением Хабаровского районного суда Хабаровского края в рамках механизма возмещения вреда, причиненного публично-правовым образованием, ему была назначена компенсация в размере 50 000 рублей.

Как уже отмечалось ранее, законодательство о местном самоуправлении в Российской Федерации находится в процессе постоянного совершенствования. В 2015 г. один из аспектов муниципальной реформы стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ<sup>10</sup> были внесены изменения в Закон о местном самоуправлении о расширении регулирующих полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении находящихся на их территории муниципалитетов, что стало этапом формирования единой системы публичной власти России. В частности, региональные власти получили право устанавли-

вать законом субъекта РФ возможные модели избрания главы муниципального образования, что привело на практике к случаям как установления единственно возможного варианта, так и прямого указания способа избрания главы для каждого муниципалитета путем их перечисления. В результате многим муниципальным образованиям пришлось изменить порядок избрания главы муниципалитета не по собственной инициативе путем закрепления в уставе одной из моделей, установленных в Законе о местном самоуправлении, а в порядке приведения муниципального устава в соответствие с региональным законом, предписывающим конкретную форму. Поскольку отсутствуют критерии установления региональным законодателем моделей избрания главы для отдельных видов муниципальных образований, заявители в Конституционный Суд РФ посчитали предоставление такой широкой дискреции властям субъекта не соответствующей Конституции РФ.

В Постановлении по указанному делу Суд подчеркнул, что дифференциация используемых моделей избрания главы муниципального образования может производиться исключительно в конституционно значимых целях. При определении модели в первую очередь должен учитываться статус муниципалитета и объем возложенных на него публичных задач. В связи с этим орган конституционного контроля признал конституционным установление единственно возможного способа избрания главы для муниципалитета, на территории которого располагается административный центр субъекта РФ, являющихся муниципальными районами, городскими округами, поскольку они сочетают качества публично-территориальной единицы<sup>11</sup>.

При этом Конституционный Суд РФ отметил, что в отношении сельских поселений, городских поселений, не выполняющих публично-правовые функции, не должна применяться безальтернативная модель выбо-

ров главы подобных муниципальных образований, причем способ наделения полномочиями через муниципальные выборы не должен исключаться законами субъектов РФ.

С обоснованием подобной дифференциации согласились не все судьи Конституционного Суда РФ. В особом мнении судья А. Н. Кокотов отметил, что «в конечном итоге при таком регулировании от конституционного права граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления остается лишь их право включать в жестко заданную на законодательном уровне структуру ее дополнительные звенья<sup>12</sup>». Вместе с тем нельзя не отметить, что говорить о полном отстранении населения от решения вопросов об определении структуры органов местного самоуправления некорректно. Указанные решения, в том числе по определению моделей избрания главы муниципалитетов, принимаются законами субъектов РФ, т. е. депутатами регионального уровня, избираемыми населением непосредственно.

Заявители по вышеуказанному постановлению не оспаривали конституционность самих моделей проведения муниципальных выборов, однако некоторые их аспекты также становились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Так в 2017 г. Суд рассмотрел дело, связанное с процедурой избрания главы представительным органом из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам прошедшего конкурса. Подобная модель выборов главы определена в уставе города Ярославля. Заявителем в Конституционный Суд РФ являлся один из двух кандидатов, который прошел конкурсный отбор, однако представительный орган избрал мэром иного претендента. Кандидат безуспешно пытался в судах общей юрисдикции признать недействующим решение представительного органа об избрании мэра города Ярославля, ссылаясь на то, что при проведении выборов депутатами использовалось открытое поименное голосование, а

не тайное. Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы в указанном аспекте, Суд отметил, что законодательством не определена конкретная форма (открытая или тайная) проведения подобного голосования муниципальными депутатами, а значит представительному органу предоставлено право определить ее самостоятельно. В связи с этим выбор представительным органом города Ярославля открытой формы голосования по вопросу избрания мэра города из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией, не может рассматриваться как нарушение конституционных прав кандидата.

Стоит отметить, что в определении по данному делу Суд дал оценку муниципальным выборам как способу замещения должности главы муниципалитета в целом. Орган конституционного контроля указал, в частности, на свои ранее выраженные правовые позиции о том, что «Конституция РФ не называет непосредственно главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования. При этом Конституция РФ, провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим непосредственным выражением власти народа и закрепляя избирательные права граждан Российской Федерации и право на участие в референдуме, вместе с тем не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации<sup>13</sup>. В целом в связи с переходом к конкурсной модели выборов возникло огромное количество споров<sup>14</sup>, однако они не раскрываются более детально в данном исследовании, поскольку в большинстве случаев являются предметом рассмотрения судов общей юрисдикции.



Одно из недавних дел, затрагивающих институт главы муниципального образования, Конституционный Суд РФ рассматривал в 2021 г. Заявителями по делу выступили депутаты одного из внутригородских муниципальных образований города Санкт-Петербурга. Ранее поправками к уставу данного муниципального образования было предусмотрено, что глава муниципалитета избирается из числа депутатов представительного органа квалифицированным числом голосов в 2/3 от общей численности депутатов. До внесения указанных изменений требовалось простое большинство голосов депутатов. Заявители посчитали неконституционным принятие решения об установлении квалифицированного большинства при проведении голосования, поскольку на практике указанные изменения привели к невозможности кого бы то ни было из депутатов избрать главой муниципалитета, в результате чего у муниципального образования имеется постоянно действующий не глава, а исполняющий обязанности главы муниципального образования, которым является депутат, набравший относительное большинство голосов других депутатов, либо продлеваются полномочия ранее действующего главы, если он избрался в очередной состав представительного органа. В результате Конституционному Суду РФ был поставлен вопрос о конституционности установления квалифицированного большинства при проведении депутатами представительного органа муниципального образования выборов главы муниципалитета из своего состава.

В Постановлении Суд отметил, что, «закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция РФ вместе с тем исходит из того, что эта самосто-

тельность не является абсолютной, а должна определяться пределами, устанавливаемыми действующим законодательством»<sup>15</sup>. При этом Суд признал соответствующей Конституции РФ норму о квалифицированном большинстве депутатов при проведении голосования по выборам главы муниципального образования. Более того, вариативный подход при проведении указанного голосования в различных муниципалитетах может рассматриваться как проявление самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления.

Вместе с тем суд отметил, что если новый глава не может быть избран, автоматически продлеваются полномочия ранее избранного главы, если он избрался в новый созыв представительного органа. Поскольку новый глава не избран, полномочия прежнего не прекращаются, что создает конституционно не оправданные риски установления несменяемости власти. Суд посчитал, что умаление принципа периодической сменяемости власти в указанном аспекте не соответствует Конституции РФ. Суд отложил пересмотр дела заявителей до устранения законодателем конституционного пробела и внесения необходимых изменений, однако по состоянию на апрель 2023 г. указанные изменения так и не были внесены.

Таким образом, Конституционный Суд РФ является активным участником совершенствования института главы муниципального образования, неоднократно указывавшим на конституционные пробелы в правовом регулировании и необходимость их устранения; также Конституционный Суд неоднократно признавал не соответствующими Конституции РФ ряд правовых норм, регулирующих данный институт, выявлял конституционный смысл отдельных положений законов, что, в конечном счете, способствует обеспечению принципа верховенства права.

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 2020. 3 июля.

<sup>2</sup> См.: *Бялкина Т. М.* Представительство населения как функция высшего должностного лица муниципального образования : теория и практика // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2016. № 2 (25). С. 18–27.

<sup>3</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>4</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кропачева Леонида Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 июля 2013 г. № 1241-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2021) // Рос. газета. 1994. 23 июля.

<sup>6</sup> См.: *Третьяк И. А.* Конституционно-правовой конфликт в муниципальном праве // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 63–66.

<sup>7</sup> По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. В. Дубкова : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 27. Ст. 3647.

<sup>8</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства гражданина Дубкова Андрея Владимировича о разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 3 июля 2014 г. № 1489-О-Р. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision167578.pdf>

<sup>9</sup> См.: Судья КС о «мудрости» и «спокойной совести» коллеги. URL: <https://pravo.ru/story/view/89882/>

<sup>10</sup> О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

<sup>11</sup> См.: По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симона Александра Александровича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 ноября 2017 г. № 2547-О. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision305331.pdf>

<sup>14</sup> См.: *Шугрина Е. С.* Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в материалах судебной практики // Юридическое образование и наука. 2018. № 10. С. 37–47.

<sup>15</sup> По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А. А. Афиногенова, В. А. Вольского и других : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 ноября 2021 г. № 50-П. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision568237.pdf>

*Воронежский государственный университет*

**Березин А. А.**, студент

*E-mail: alexberezin1999@gmail.com*

*Тел.: 8-951-542-80-27*

*Voronezh State University*

**Berezin A. A.**, Student

*E-mail: alexberezin1999@gmail.com*

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

А. В. Голованева

*Российский государственный университет правосудия*

## **ПРИМЕНЕНИЕ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*В статье рассматриваются достоинства и перспективы применения искусственного интеллекта в правоохранительной деятельности: возможности интеллектуальных систем и особенности их внедрения в деятельность судебных органов, органов полиции и прокуратуры. Исследуется проблема принятия ошибочных решений системами искусственного интеллекта.*

*Ключевые слова:* искусственный интеллект, когнитивные функции человека, правоохранительная деятельность, цифровизация судебных органов, органов полиции и прокуратуры.

## **THE APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES**

*The article discusses the advantages and prospects for the use of artificial intelligence in law enforcement: the capabilities of intelligent systems and the features of their implementation in the activities of the judiciary, police and prosecutors. The problem of making erroneous decisions by artificial intelligence systems is investigated.*

*Key words:* artificial intelligence, human cognitive functions, law enforcement, digitalization of the judiciary, police and prosecutors.

Поступила в редакцию 19 мая 2023 г.

Термин «искусственный интеллект» был впервые использован Дж. Маккарти на Дартмутской конференции в 1956 г. Он сформулировал следующее определение: «искусственный интеллект – это научная и инженерная деятельность, направленная на создание умных машин». В результате указанная идея внедрилась в сознание многих людей. Стали создаваться машины и компьютерные программы, способные выполнять человеческие интеллектуальные функции.

Современная юриспруденция, особенно ее прикладные отрасли, столкнулась с проблемой совершенствования своих инструментов, адаптации и развития своих воз-

можностей, чтобы быть более эффективной в постоянно меняющемся мире<sup>1</sup>. В настоящее время в условиях информатизации и трансформации практически всех сфер общественной жизни значимость приобретает внедрение систем искусственного интеллекта, в том числе в деятельность правоохранительных органов.

В правоохранительной деятельности управленческие решения принимаются на основе анализа многочисленных сведений. Они накапливаются в отчетах, контрольных производствах, номенклатурных делах, что в свою очередь приводит к образованию огромных массивов документов и дублированию информации. Для того чтобы принять то или иное решение, приходится каждый раз искать нужный документ, изучать его. Ча-

---

© Голованева А. В., 2023

сто бывают случаи, когда возникает необходимость обращаться к одним и тем же данным вновь и вновь.

Такой подход давно устарел, так как происходит цифровизация всех процессов, в том числе в управлении, и переход на электронный документооборот. Цифровизация позволяет автоматизировать большинство процессов, включая и выработку управленческих решений.

10 октября 2019 г. Президент России В. В. Путин издал Указ «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»)<sup>2</sup>. В ней дается следующее определение искусственного интеллекта: «искусственный интеллект – комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека, включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма, и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые как минимум с результатами интеллектуальной деятельности человека».

В Национальной стратегии развития искусственного интеллекта указаны приоритетные научные задачи: совершенствование системы подготовки кадров, обеспечение ускоренного развития искусственного интеллекта в Российской Федерации, повышение доступности информации и вычислительных ресурсов для пользователей и т. д.

Отметим, что конституционные права и свободы человека и гражданина в области получения и использования информации получили прямое закрепление в ст. 23, 24, 29, 42 и 44 Конституции Российской Федерации, однако в основном законе страны отсутствуют нормы, регулирующие правоотношения в сфере технологии искусственного интеллекта<sup>3</sup>. Вопрос о появлении нового раздела об искусственном интеллекте в Конституции Российской Федерации пока даже не обсуждается.

На современном этапе развития информационного общества доступны лишь некоторые элементы искусственного интеллекта. В юридической литературе неоднократно описывались попытки внедрения интеллектуальных систем в судебную систему. Изучение этих материалов позволило описать структуру процесса, усиливающую значимость и автономность искусственного интеллекта в деятельности суда. Ее можно представить следующим образом:

- 1) самостоятельное принятие решений «роботом» по административным делам;
- 2) регистрация и распределение дел с учетом нагрузки сотрудников, контроль над процессом и сроками рассмотрения дел;
- 3) внедрение искусственного интеллекта для совместного рассмотрения дел с судьей, вынесения решения по делу и проверке его экспертом;
- 4) замена помощников судей и секретарей (техническая и аналитическая функции);
- 5) внедрение искусственных систем на стадиях апелляционного, кассационного производств, вынесение решений по любым категориям дел.

Создание искусственного интеллекта должно стать высшим уровнем автоматизации и цифровизации информационных процессов. При этом он не должен заменить человека в принятии решений, а призван стать помощником в их выработке, анализируя большой массив данных<sup>4</sup>. В противном случае правоприменительный процесс может привести к неконтролируемым последствиям, связанным с нарушением прав и законных интересов граждан, искажением характера судопроизводства и правосудия в России.

На пути к массовому внедрению искусственного интеллекта в судебную практику существует немало препятствий, но всемирный опыт подтверждает, что большая часть существующих проблем может быть решена или даже минимизирована, слабые средства интеллекта будут заменены на более сильные.

Цифровизация органов прокуратуры – это часть программы «Цифровая экономика», которую Правительство России утвердило летом 2017 г. В связи с этим в 2018 г. была принята «Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года»<sup>5</sup>.

К 2025 г. в рамках программы и принятой концепции прокуратура России планирует внедрить инструменты «мягкого искусственного интеллекта», пригодные как для обработки больших массивов данных, так и для решения узконаправленных задач. При помощи таких натренированных нейросетей сотрудники прокуратуры смогут изучать все сообщения о правонарушениях, которых в России ежегодно насчитывается более 30 миллионов, при том что преступлений – около 2 миллионов<sup>6</sup>.

Внедрение искусственного интеллекта поможет решить следующие проблемы:

- 1) ликвидировать манипуляции с регистрацией сообщений о преступлениях;
- 2) повысить скорость и качество принятия решений по полученным делам;
- 3) повысить качество мер, принимаемых для предотвращения преступлений;
- 4) увеличить скорость рассмотрения и разрешения заявлений, жалоб и иных обращений.

Главной целью является повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В настоящее время остаются вопросы, которые связаны с принятием решений по разным категориям дел, оформлением их согласно требованиям, обеспечивающим практическую значимость. Здесь речь идет не только о фактическом выполнении функций, возложенных государством на прокуратуру, но и о надлежащем отражении этой деятельности в соответствующих документах.

При ручной обработке контроль за точностью изложенных фактов может быть обеспечен должностными лицами в рамках своих обязанностей. Однако при автоматизированной обработке неизбежно возникает вопрос о том, возможно ли обеспечить те же методы контроля, что и при ручной обработке.

Огромное значение системы искусственного интеллекта имеют в деятельности органов полиции, по следующим причинам:

1) облегчают работу с преступлениями (SAFE – программа в области учета и организации вещественных улик, ведения реестров и историй дел);

2) распознают лица преступников (Find Face – универсальная программа для распознавания лиц по фото или рисункам);

3) занимаются извлечением данных из телефона (TWRP и Nandroid. Такой бэкап, в отличие от пресловутого ADB, позволяет сделать практически точную копию состояния Android – девайса в определенный момент времени, а это значит, что абсолютно все данные приложений достанутся сотрудникам МВД);

4) производят поиск людей по социальным сетям (FindFace – по фотографии лица приложение выдает все профили человека в разных социальных сетях);

5) составляют прогнозы вероятности совершения преступлений (Northpointe – программа для подсчета вероятности совершения преступления при разных обстоятельствах и условиях) и т. д.

Уже сейчас применяются программные комплексы и информационные системы с применением технологий машинного распознавания образов, которые устанавливаются на территории метро (система биометрического распознавания лиц «Сфера»). Они способны распознавать лица субъектов, находящихся в розыске, либо подозреваемых в совершении преступлений. Также данные системы биометрической идентификации, например Face Recognition, позволяют про-

изводить поиск по массивам информации, содержащим фотоизображения лиц, в том числе: неопознанных трупов; лиц, пропавших без вести; лиц, содержащихся в информационных системах МВД России.

Вроде бы все хорошо и перспективно, но есть и свои минусы, например, предвзятость на стадии тестирования или внедрения систем искусственного интеллекта. Алгоритмы, которые обучаются на базе данных полиции, могут усиливать существующие искажения, которые находятся в базе данных. Речь идет о таких искажениях, как недостаточный или чрезмерный контроль полиции определенных сообществ или данные, отражающие ошибочные или незаконные действия (сразу поднимается вопрос о необходимости соблюдения требований к точности информации в соответствии с Федеральным Законом «О защите персональных данных»<sup>7</sup>). При внедрении систем искусственного интеллекта чрезмерная зависимость от алгоритмов без учета правильной релевантной информации может привести к принятию ошибочных решений.

Таким образом, искусственный интеллект и роботизированные системы уже активно используются в некоторых сферах общественной жизни, забирая часть работы у человека. Тем не менее на данном этапе раз-

вития науки и техники ни одна интеллектуальная система не способна заменить человека во многих сферах человеческой деятельности, в том числе и в правоохранительной. В настоящее время эти технологии рассматриваются в первую очередь как средство повышения эффективности и минимизации многих рутинных процессов и задач. Цели, которые можно достичь внедрением технологий искусственного интеллекта, включают в себя следующие:

- 1) общее снижение уровня преступности;
- 2) повышение ощущения безопасности у граждан;
- 3) улучшение качества жизни;
- 4) сокращение времени работы с документами, а также в сфере аналитики и сбора статистических данных;
- 5) предоставление помощи в расследовании преступлений.

Стоит помнить, что данная нейронная сеть, как и любая система, обладает определенными минусами. Однако глобализация и научно-технический прогресс не позволяют сопротивляться модернизации многих сфер жизни. За искусственным интеллектом и технологиями дополненной реальности будущее, и важно понимать, что применять их необходимо разумно.

<sup>1</sup> См.: Степаненко Д. А., Бахтеев Д. В., Евстратова Ю. А. Использование систем искусственного интеллекта в правоохранительной деятельности // Вестник Санкт-Петерб. воен. ин-та войск нац. гвардии. 2020. № 2 (11). С. 104–110.

<sup>2</sup> Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 41. Ст. 5700.

<sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru> ; Михайлова Л. С. Конституционно-правовые основы обеспечения информационной безопасности в России // Информационная безопасность регионов. 2014. № 2 (15). С. 17–22.

<sup>4</sup> См.: Бурынин С. С. Перспективы управления следственными органами с использованием искусственного интеллекта // Московская академия Следственного комитета Российской Федерации. 2021. № 3 (33). С. 62–67.

<sup>5</sup> Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 14 сентября 2017 г. № 627. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



<sup>6</sup> См.: *Максимова В. В.* Роль искусственного интеллекта в совершенствовании деятельности прокуратуры // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России : материалы XIII Междунар. науч.-практ. конф. студ., магистрантов, аспирантов, соискателей, Саратов, 16 апреля 2020 года. Саратов : Саратовский источник, 2020. С. 214–217.

<sup>7</sup> О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (в ред. от 06.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3451.

Российский государственный университет правосудия

**Голованева А. В.**, студент

E-mail: [nasty2403golovaneva@yandex.ru](mailto:nasty2403golovaneva@yandex.ru)

Russian State University of Justice

**Golovaneva A. V.**, Student

E-mail: [nasty2403golovaneva@yandex.ru](mailto:nasty2403golovaneva@yandex.ru)

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТЕОРИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННОЕ РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

*В статье рассматриваются основные положения государственной теории самоуправления, их соотношение с современным нормативным регулированием института местного самоуправления в Российской Федерации. Обосновывается тезис развития местного самоуправления в России в соответствии с государственной теорией, обозначены некоторые проблемные аспекты текущего состояния данного института.*

*Ключевые слова:* местное самоуправление, государственная теория самоуправления.

## STATE THEORY OF SELF-GOVERNMENT AND MODERN DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

*The article discusses the main provisions of the state theory of self-government, their relationship with the modern normative regulation of the institution of local self-government in the Russian Federation. The thesis of the development of local self-government in Russia in accordance with the state theory is substantiated, some problematic aspects of the current state of this institution are indicated.*

*Key words:* local self-government, state theory of self-government.

Поступила в редакцию 10 мая 2023 г.

Среди основных теорий о сущности и природе власти местного самоуправления можно выделить две базовые концепции. Первая отражает идею общественной природы местного самоуправления, а вторая – государственной, когда любая публичная власть исходит от государства. Однако следует отметить также наличие дуалистического подхода, который заключается в сочетании и государственного, и общественного характера власти местного самоуправления. Хотелось бы отметить, что, безусловно, местное самоуправление не может строиться исключительно на одной из теорий, и например, в России также можно проследить сочетание различных положений, которые харак-

терны для обеих концепций. При этом, так или иначе, в разные периоды можно обнаружить преобладающий характер одной из них. В связи с этим интерес вызывает анализ текущего состояния и развития местного самоуправления на территории Российской Федерации, а также сопоставление современных нормативных установлений с основными положениями государственной теории местного самоуправления.

Основной тезис основоположников государственной теории Рудольфа фон Гнейста и Лоренца фон Штейна заключается в следующем: они видели в нем «не самостоятельное заведование местным обществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а возложение на местное общество задач государственного управления»<sup>1</sup>.

В целом следует сказать, что местное самоуправление вне государства функционировать не может. Будучи одним из уровней публичной власти, оно становится необходимым элементом в построении эффективного управления на территории всего государства. Невозможно представить, чтобы власть местного самоуправления не оказывалась в определенной степени подчиненной государственной, так как рамки ее функционирования всегда строго регламентируются. Связано это с тем, что государству удобно использовать данный институт для наиболее эффективной организации деятельности на определенной территории, на которой, в свою очередь, населению предоставляется возможность участия в решении вопросов местного значения. Таким образом, основная идея местного самоуправления в контексте государственной теории заключается в возможности распределения компетенции между центральной и местной властью для повышения результативности в управлении на определенной территории. При этом возможность участия в таком управлении предоставляется населению муниципального образования, а не чиновникам, назначаемым из центра. Такой подход особенно актуален прежде всего для федеративных государств, крупных государств с обширными территориальными пространствами, а также для унитарных государств, в составе которых имеются автономии. Ведь жесткая централизация в этом случае не сможет принести для управления страны необходимого качественного результата, поскольку гибкий подход в решении вопросов на местном уровне будет невозможен. Государственный централизованный механизм управления в целом носит консервативный характер и с трудом восприимчив к местной специфике, отсюда возможно, что центр просто не сможет справиться с большим объемом сконцентрированных властных полномочий. В свою очередь, игнорирование каких-либо местных особенностей негативно сказывается на взаимодей-

ствии таких территорий с административным центром. Поскольку Россия является не только федеративным, но и многонациональным государством, особую важность как раз и приобретает наличие местного самоуправления, учитывающего характерные черты отдельных территорий, которые могут иметь свои особые интересы.

Кроме того, важно отметить, что правовые основы деятельности местного самоуправления в любом случае подчинены нормативному регулированию не только регионального, но и федерального центра. Так, в Российской Федерации действует базовый федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее по тексту – Федеральный закон № 131-ФЗ). В частности, ст. 5 и 6 указанного закона устанавливают полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления, среди которых можно отметить:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения при осуществлении отдельных государственных полномочий.

Сам факт того, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, свидетельствует о том, что местное самоуправле-

ние имеет не свои особые задачи и функции при осуществлении деятельности, а наделяется теми полномочиями, которые по мнению государства будут наиболее эффективно выполняться в рамках данного уровня власти в конкретный период времени. Кроме того, в ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ перечислены также исключительные случаи, когда отдельные полномочия органов местного самоуправления могут осуществляться органами государственной власти субъектов РФ. Также в ч. 1.2 ст. 17 установлено, что законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Помимо прочего, указанным выше федеральным законом урегулирован перечень вопросов местного значения, носящий исключительный характер, которыми, собственно, ограничивается сфера деятельности органов местного самоуправления.

Также в соответствии с государственной теорией самоуправления органы местного самоуправления находятся под контролем местного сообщества, а одновременно и под надзором государства, хотя прямого руководства местным самоуправлением со стороны государственных органов нет.

Так, в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ допускается реализация исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий в отношении органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти, хотя и, безусловно, в ограниченной степени, а именно в случае и порядке, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Например, в указанных в ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ случаях предусмотрена возможность отрешения главы муниципального образования или главы местной

администрации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Также в законодательстве Российской Федерации провозглашается организационная самостоятельность органов местного самоуправления, но в то же время закрепляется возможность участия государственных органов в их формировании. В частности, в Конституции РФ<sup>5</sup> появилась норма, закрепленная в ч. 1.1 ст. 131, в соответствии с которой органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Интересна в данном аспекте и одна из процедур, связанная с выборами главы муниципального образования, в случае, когда он выбирается в порядке конкурса. Так, в соответствии с ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Поскольку таким образом равноценное право голоса имеют представители государственной власти, это напрямую сказывается на том, какие кандидаты будут представлены конкурсной комиссией представительному органу муниципального образования для избрания лица главой муниципального образования. Исходя из этого, государственная власть наделена возможностью, хоть и не напрямую, но влиять на результаты отбора кандидатов.

Да и в целом конструкция избрания главы муниципалитета в порядке конкурса, позиционирующаяся как прямые выборы, выглядит довольно спорной. Каким образом

в данном случае отображается выбор непосредственно населением? Конечно, косвенно, через депутатов представительного органа, выбор есть, но это явно не является образцом прямых выборов. И вообще, логично ли устанавливать такой способ избрания уже на низшем уровне власти – местного самоуправления, хотя он и является наиболее распространенным в Российской Федерации. Интересным представляется положение, закрепленное в Уставе городского округа «Город Белгород»<sup>4</sup>. В ч. 1 ст. 36 закрепляется, что «мэр города Белгорода назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности». По сути, использование термина «назначение» отражает реальную картину, но с правовой точки зрения это представляется грубым нарушением Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которым возможно только избрание главы.

Также хотелось бы отметить следующий аспект в контексте перспектив института местного самоуправления. С внесением изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. в научном сообществе активно исследуется тематика единой системы публичной власти в Российской Федерации. Это положение, конечно, не является новаторским, об этом уже говорилось не один раз и в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации. Однако о чем может свидетельствовать закрепление данной нормы на уровне Основного закона? В первую очередь, возможно, чтобы ни у кого не возникло иллюзий относительно абсолютной самостоятельности местного самоуправле-

ния. В связи с этим высказывается точка зрения относительно возможности перспективы вхождения местного самоуправления не просто в систему публичной власти, а в дальнейшем в систему власти государственной. Что ж, можно сказать, что перспектива хоть и неоднозначна, но и не туманна.

Конечно, следует понимать, что на перспективы местного самоуправления нельзя смотреть односторонне, оценивая только нормативные изменения, поскольку все, что связано с государственным строительством, является политизированной сферой. Но представляется возможным отметить, что актуальность самоуправления среди граждан ушла вместе со слабой государственной властью в небытие. Большинству населения, особенно в крупных муниципальных образованиях, в общем-то не интересно участие в решении вопросов местного значения, достаточно посмотреть уровень явки на местные выборы. Исходя из этого, отсутствие интереса к местному самоуправлению как со стороны самого населения, так и государственной власти, наталкивает так или иначе на мысли о перспективах его развития.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. В модели построения местного самоуправления в России ярко прослеживаются основные теоретические положения государственной теории самоуправления, которая также предусматривает участие местного населения в решении вопросов местного значения муниципалитета. В связи с этим, безусловно, негативной является тенденция отстраненности большинства граждан от участия в жизни муниципального образования.

<sup>1</sup> Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Проспект. 2019. С. 656.

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

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

<sup>4</sup> Устав городского округа «Город Белгород» : решение Белгородского городского Совета депутатов от 29 ноября 2005 г. № 197 // Наш Белгород. 2005. № 50.

*Воронежский государственный университет*

**Джиоева Е. И.**, студент

*E-mail: ekaterina.dzhioeva02@mail.ru*

*Тел.: 8-905-655-36-99*

*Voronezh State University*

**Dzhioeva E. I.**, Student

*E-mail: ekaterina.dzhioeva02@mail.ru*

*Tel.: 8-905-655-36-99*

### ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОЙ СЕССИИ ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА СЕКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2023 г.)

**22 апреля 2023 г.** состоялось заседание секции конституционного и муниципального права в рамках научной сессии преподавателей юридического факультета Воронежского государственного университета. На данном заседании секции было представлено 11 докладов.

В своем докладе профессор *Т. М. Бялкина* на тему: «Конституционно-правовые основы взаимодействия органов публичной власти» отметила, что в муниципальном праве была и остается проблематика взаимодействия органов публичной власти, дополнительный импульс которым придали конституционные поправки 2020 г. В выступлении были проанализированы некоторые направления взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусмотренные действующим законодательством. Подробно с тезисами доклада можно ознакомиться в отдельной статье *Т. М. Бялкиной*, включенной в содержание настоящего номера журнала.

Доклад профессора *Н. В. Бутусовой* «О состоянии конституционной законности в России: история и современность» посвящен принятию нового ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», некоторые нормы которого нарушают базовые положения действующей российской Конституции, являются своего рода «минами замедленного действия» по отношению к единству российского общества. Докладчик считает, что, современное состояние конституционной законности в

нашей стране вызывает серьезную озабоченность и тревогу.

Принципы конституционной законности, высшей юридической силы и верховенства Конституции Российской Федерации 1993 г., как одни из основ конституционного строя России (ст. 15 Конституции РФ), применительно к нормам главы 1 Конституции дополнены принципом их наивысшей юридической силы: никакие иные положения Конституции «не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации» (ч. 2 ст. 16 Конституции РФ). Нормы главы 1 российского Основного закона, которые специалисты в области конституционного права называют «Конституцией в Конституции», могут быть изменены только в результате пересмотра действующей Конституции России (ч. 1 ст. 16, ст. 135 Конституции РФ). Необходимость столь высокой степени защиты этих норм обусловлена чрезвычайной важностью общественных отношений, закрепленных в качестве принципов конституционного строя России – основополагающих начал, правового фундамента существования российского общества и государства.

Конституционная законность как принцип конституционного строя России представляет собой правовое состояние российского общества и государства, при котором обеспечивается точное выполнение всех конституционных предписаний, и в первую очередь, последовательная реализация основ конституционного строя России. Требование конституционной законности предполагает необходимость соблюдения Конституции всеми органами власти, должностными лица-



ми, гражданами и их объединениями, полное соответствие не только «букве», но и «духу» Конституции, конкретизирующих ее законов и иных нормативных правовых актов, которые не должны «умалчать», «выхолащивать» содержание принципиальных положений Основного закона.

Именно последовательная реализация конституционных норм, и прежде всего, закрепляющих конституционные ценности, различными участниками правовых отношений, в первую очередь, органами власти и должностными лицами, является важнейшим показателем ценности самой Конституции.

Конституция является безусловной ценностью лишь тогда, когда именно ей подчинена политика государства во всех сферах жизни, а политическая конъюнктура и целесообразность никогда не могут быть поставлены выше требований конституционной законности. В результате приспособления Основного закона к политической конъюнктуре, Конституция дискредитируется, утрачивает ценность документа, содержащего важные доктринальные положения, являющиеся правовой и идеологической основой развития демократического общества и государства, что в конечном итоге нередко приводит к трагическим последствиям. Ярким примером утраты ценностного значения Конституции как таковой в России и в бывшем Советском Союзе могут служить события последнего десятилетия XX в. – когда политические интересы, идущие вразрез с Конституцией, одерживали верх, что в итоге привело к разрушению Союзного государства и стало первопричиной тысяч человеческих трагедий на постсоветском пространстве и одной из главных причин продолжающегося кровопролития на Донбассе.

Говоря о новом ФЗ от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», профессор Н. В. Бутусова обратила внимание на цели законопроекта, указанные в Заключении Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых

Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками на проект Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»: «законопроект разработан в целях приведения законодательства о гражданстве Российской Федерации в соответствие с изменениями в Конституции Российской Федерации по результатам общероссийского голосования, состоявшегося 1 июля 2020 г., и направлен на последовательную реализацию Концепции миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». Эти же цели упоминаются и в Пояснительной записке к указанному законопроекту.

Понимание сущности многогранного явления гражданства помогает обеспечить адекватное правовое регулирование отношений в сфере гражданства в соответствии с поставленными целями. С учетом некорректного определения гражданства «как института» в Пояснительной записке к законопроекту профессор Н. В. Бутусова напомнила, что понятие «гражданство» употребляется в 3 основных значениях: 1) как устойчивая правовая связь лица с государством, во временном аспекте имеющая длящийся и непрерывный характер, по правовой природе представляющая собой общее правовое отношение (правовое состояние гражданства), содержание которого составляют взаимные права и обязанности государства и гражданина, находящиеся в состоянии постоянной реализации; 2) как конституционно-правовой институт (система конституционно-правовых норм, регулирующих собственно правовую связь (правоотношение) гражданства, и отношения по поводу гражданства: возникающие в связи с приобретением гражданства и его прекращением, а также деятельностью соответствующих органов, ведающих делами о гражданстве); 3) как субъективное право человека на гражданство, закрепленное общепризнанными нормами международного права и российским законодательством о гражданстве. (Как известно, право каждого человека на гражданство впервые закреплено ст. 15 Все-

общей декларации прав человека, принятой резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.)

Все эти аспекты понимания гражданства неразрывно связаны и не могут противоречить друг другу. Однако новый закон о гражданстве содержит немало серьезных коллизий и просто «кричащих» противоречий принципиальным положениям Конституции Российской Федерации. Так, в ст. 5–7 глава 1 «Общие положения» нового закона о гражданстве в полном соответствии с со ст. 2, 6, 61, 62 Конституции РФ закреплены те же принципы гражданства, что и в действующем законе, т. е. предусмотрен такой же набор взаимных прав и обязанностей государства и гражданина в правовом состоянии гражданства. Однако закрепленные в «Общих положениях» нового закона *основополагающие конституционные принципы гражданства, предусмотренные ч. 1 и 3 ст. 6 Конституции и ст. 5 Закона о гражданстве, полностью отменяются нормами, посвященными отношениям, складывающимся по поводу прекращения гражданства* (подп. «а» и «б» п. 2 ч. 1 ст. 22, 24, 26 Закона). Предусматривая прекращение гражданства РФ вследствие совершения преступления натурализованными гражданами (за исключением тех, кто приобрел российское гражданство в результате оптации), разработчики анализируемого Закона включили весьма широкий перечень преступлений, предусмотренных Особенной частью Уголовного кодекса Российской Федерации (ст. 24 Закона). Но по-видимому, авторам концепции нового Закона о гражданстве этого показалось недостаточно, и во втором чтении Закона он был дополнен ст. 26, посвященной прекращению гражданства Российской Федерации этой же категорией лиц вследствие совершения ими действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Эта норма отличается откровенно коррупциогенным характером и не имеет ничего общего с конституционной законностью, принципами правового, демо-

кратического государства, признающего человека с его правами и свободами высшей ценностью (ст. 1–3 Конституции РФ). Поскольку речь идет о действиях (бездействии), не признаваемых в Российской Федерации преступлением, необходимо отметить, что ч. 1 ст. 61 Конституции запрещает высылку гражданина РФ за пределы Российской Федерации, равно как и выдачу другому государству. Если же речь идет об иностранных гражданах и лицах без гражданства, то в соответствии с ч. 2 ст. 63 Конституции РФ «в Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением».

Таким образом, концепция принятого нового Закона о гражданстве предполагает, что гражданство как «устойчивая правовая связь» остается таковой только на бумаге, а в реальной действительности указанные в законе правоохранительные органы, действуя по шаблону, легко прерывают эту связь. Возможность лишения гражданства так называемых натурализованных граждан (за исключением получивших гражданство в результате оптации), фактически делает их неравноправными членами российского общества: принцип равного гражданства независимо от оснований его приобретения означает, что все граждане обладают равными правами, обязанностями и ответственностью (ч. 1 ст. 6 Конституции РФ).

Нарушения Конституции вряд ли будут способствовать росту доверия наших русскоязычных соотечественников к российскому государству, социальному партнерству, политической и социальной солидарности и активному включению их «в систему позитивных социальных связей»<sup>1</sup>, как это, в частности, предусмотрено ст. 75-1 Конституции РФ и Концепцией государственной миграционной политики. Предусмотренное анализируемым Законом серьезное упрощение процедуры приобретения российского гражданства, бу-

дучи его несомненным достоинством, фактически нивелируется нормами, посвященными прекращению гражданства по инициативе органов государства. Здесь будет уместна поговорка: «одной рукой пишем, а другой – зачеркиваем».

По мнению выступающего, 20 лет назад в недавно принятый ФЗ «О гражданстве» (ныне еще действующий) были внесены принципиальные изменения и дополнения, необходимость которых была выявлена «на прямой линии с Президентом РФ». Похоже, история повторяется: новый ФЗ «О гражданстве РФ» необходимо срочно привести в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

В выступлении старшего преподавателя Н. В. Белоконь «Изменение Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» было обращено внимание на то, что неопределенность понятия «государственный язык», степень и границы нормативности государственного языка, недостаточность правового регулирования и проблемы правового статуса русского языка – далеко не полный перечень проблем, существующих на сегодняшний день. Это подталкивает законодателей к изменению Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ, которые носят как формальный, например, приведение норм закона в соответствие с нормами действующего законодательства (словосочетание «соответствующие федеральные целевые программы» заменено на «государственные программы Российской Федерации»), так и содержательный характер. Формальные изменения обусловлены объективными причинами развития действующего законодательства, содержательные касаются необходимости учитывать изменения в развитии общественных отношений в данной сфере.

К примеру, изменение в 2014 г. ч. 6 ст. 1 введением формулировки «в том числе нецензурной брани» законодатель обосновал, помимо прочего, тем, что общественность

обеспокоена увеличением количества случаев обнаружения нецензурной брани в тех сферах использования языка, которые имеют высокую степень влияния на общественное сознание и нравственность. Придать точный юридический смысл этому понятию достаточно сложно, поскольку квалификация правонарушений по признакам нецензурной брани сопряжена с моралью, этикой, а также такими аспектами коммуникации, как оценивание, контекст, эмоционально-стилистическая окраска, хотя зафиксированное в КоАП РФ понятие «нецензурная брань» описывает достаточно узкий круг защищаемых общественных отношений. Федеральный закон в этом смысле содержит более широкие рамки ограничений, в силу которых нецензурная брань является лишь частью той лексики, которая не соответствует определенным стандартам. И здесь позитивным было исключение из п. 9 ч. 1 ст. 3 в 2013 г. опосредованного допущения использования лексики, не соответствующей нормам русского языка как государственного, в случаях, когда такое использование являлось неотъемлемой частью художественного замысла. Подобная формулировка давала возможность официально использовать в определенной сфере деятельности без всяких ограничений обсценную и инвективную лексику, которая общественным сознанием, общественной моралью исключается из публичного употребления.

Вопросы вызывает и реализация контрольной функции органов государственной власти за соблюдением законодательства о государственном языке, закрепленной в Федеральном законе (п. 7 ст. 4) и также подвергшейся изменению. Анализ предыдущей и новой редакции нормы, а также иных соответствующих правовых норм позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, подобные нормы сформулированы слишком абстрактно (формулировка по формуле «не допускается», сведение контрольной функции к делегированию полномочий иному структурному подразделению), что не позволяет говорить о

конкретных мерах предотвращения нарушений. Во-вторых, в реализации контрольных функций органами государственной власти отсутствует какой-либо единообразный подход, а предлагаемый законом институт независимой экспертизы практически не используется. В-третьих, отсутствуют какие-либо ощутимые меры юридической ответственности, что некоторым образом ослабляет позитивное намерение законодателя в борьбе за соблюдением норм Федерального закона и языковых норм. Хотя есть и позитивные примеры – нормы, закрепляющие отказ в рассмотрении документа, который содержит языковые единицы, выходящие за рамки понятия «государственный язык», т. е. использование формулы «не допускается/запрещается – в случае выявления – не подлежит рассмотрению».

Таким образом, изменение Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» носит в определенной степени позитивный характер однако регулирование вопросов, связанных с укреплением позиции русского языка как государственного языка Российской Федерации, требует дальнейшей разработки и конкретизации.

В своем выступлении на тему: «*Решения Конституционного Суда России в системе источников права*» доцент Е. А. Бондарева обратила внимание на то, что в настоящее время в российской правовой доктрине нет единства по вопросу о том, являются ли акты Конституционного Суда России источником права. Дискуссионность вопроса обусловлена следующим.

Во-первых, вечной проблемой правопонимания, так как именно от понимания права зависит постановка вопроса о признании или непризнании актов органа конституционного контроля источником права, а также различными подходами к пониманию и сущности самого «источника права». Ведь различия в оценках правовой природы решений Суда нередко связаны с позициями разных научных школ, в частности, юридического

позитивизма, социологической и естественно-правовой.

Во-вторых, особенностями правовой системы России, которая входит в романо-германскую правовую семью, где главным источником права является нормативный правовой акт, а судебной практике высших судов отводится либо вспомогательная роль, либо она вообще не признается в качестве такового по ряду оснований. Среди них – противопоставление законотворческой деятельности суда и парламента, приводящее к отсутствию правовой основы для судебного правотворчества.

Однако правовая система нашей страны имеет ряд особенностей. Конституция РФ закрепляет самостоятельный характер деятельности судебных органов власти, а акты Конституционного Суда РФ или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Правотворческая деятельность судов таким образом существенно отличается от правотворческой деятельности парламента, не подменяет и не дублирует ее, а только дополняет. При этом законодательство России в равной степени не наделяет возможностью Конституционный Суд РФ вносить изменения в законы, равно как и парламент отменять либо изменять судебные акты.

В-третьих, с невозможностью отнесения решений Конституционного Суда РФ к тому или иному из существующих и признанных в России источников права. Последние не являются ни нормативными правовыми актами, ни нормативными договорами, ни правовыми обычаями, ни судебными прецедентами.

Среди ученых, которые признают судебное нормотворчество и судебную практику источником права – Б. А. Страшун, В. Д. Зорькин, М. А. Александрова, Г. А. Гажи-ев, Н. С. Бондарь и др. Ряд ученых не относят судебную практику к источнику права, поскольку у судебных органов нет правотворческих функций, их основная задача – применять закон, а не создавать его (В. С. Нерсесянц). Последнее связано с доминированием

среди этой ученой идеологии юридического позитивизма, что сводит право главным образом к закону.

Анализ научных и практических аспектов роли судебной практики позволил выделить три подхода к признанию актов Суда как источника права.

Согласно первому подходу соответствующие решения имеют признаки, характерные для нормативных правовых актов, поэтому нормы постановлений Конституционного Суда, признающие положение другого нормативного правового акта не соответствующими Конституции РФ или изменяющие буквально толкование нормативного правового акта на расширительное или ограничительное, являются источником права, подлежащим обязательному применению.

Второй подход позволяет отнести решения Конституционного Суда к судебному прецеденту.

Согласно третьему подходу, акты Конституционного Суда являются уникальным самостоятельным источником права, не похожим на существующие в российской правовой системе.

Докладчик акцентировал внимание на том, что по его мнению, акты Конституционного Суда РФ в правовой системе России как акты правотворчества уже давно являются фактически одним из источников права. Например:

- в резолютивной части постановлений Конституционного Суда России иногда формулируются временные нормы права, обязательные к применению до урегулирования данного вопроса парламентом;

- в правовых позициях по делам о толковании Конституции путем интерпретации положений Основного закона по сути происходит формирование права (в его широкой трактовке), а решения Конституционного Суда имеют значение не только правотворчества, но и для всех форм реализации права, в том числе соблюдения, исполнения, осуществления.

Решения Конституционного Суда могут иметь как нормативный, так и казуальный характер, обязательные для всех субъектов правоотношений; имеют особое значение для правового регулирования, поскольку опосредуют конституционные установки в практику деятельности как публичных, так и частных субъектов общественных отношений. В связи с этим целесообразно признать их в качестве нового и специфического источника права, требующего более детального и углубленного научного изучения с целью формирования соответствующей доктрины.

С научным сообщением на тему: «Роль региональных и местных управленческих команд в контексте достижения регионом показателей национальных проектов» выступила преподаватель В. Е. Китаева, обратив особое внимание на различные факторы, обусловившие актуальность данной проблематики: в настоящее время органы местного самоуправления участвуют в реализации мероприятий региональных проектов по следующим направлениям: демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, производительность труда и поддержка занятости. Роль региональных и местных управленческих команд, их взаимодействие для достижения наилучших результатов совместной деятельности является наиболее значимым аспектом в реализации национальных проектов. Организационно-правовыми механизмами, обеспечивающими участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, применяемыми на территории всех субъектов, входящих в состав Российской Федерации, являются: включение в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований; участие органов местного самоуправ-

ления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации; региональные и муниципальные центры компетенций и ресурсные центры, создаваемые в том числе для поиска и отбора успешных практик и управленческих решений для тиражирования на территориях муниципальных образований, развития компетенций для региональных и муниципальных управленческих команд, включая разработку соответствующих образовательных модулей для подготовки команд, направленных на успешную реализацию региональных проектов и муниципальных программ и т. д. Для успешного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках региональных проектов Правительством Российской Федерации были разработаны Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов.

Говоря о категории «управленческая команда», отмечается необходимость формирования у государственных и муниципальных служащих и должностных лиц соответствующих компетенций, которые будут способствовать высокому уровню взаимосвязи для достижения регионом показателей национальных проектов. Отмечена особая важность включения представителей муниципального сообщества в состав региональных проектных офисов. Такие практики уже успешно применяются в различных регионах страны, например, в Пермском крае и Ростовской области в состав регионального проектного офиса включены руководители советов муниципальных образований, а в целом ряде субъектов Российской Федерации – главы администраций всех или большинства муниципальных образований (такая практика характерна для Республики Крым, Кабардино-Балкарской Республики, Саратовской и Тамбовской областей).

Для эффективной работы органов местного самоуправления в составе региональных проектных офисов необходимо осуществлять

целенаправленное обучение муниципальных служащих и должностных лиц основам проектной деятельности. Такой опыт широко используется в Республике Татарстан, Красноярском крае, Нижегородской и Самарской областях: программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки, современные инструменты организации совместной обучающей деятельности в формате деловых игр. Фундаментальный смысл данного процесса – качественно переформатировать систему управления на местном уровне, сделать ее более живой, адаптивной, нацеленной на достижение конкретного общественно-полезного результата.

Подводя итог выступлению, докладчик сделал вывод о том, что муниципальные образования не должны быть только лишь получателями государственной поддержки в рамках национальных проектов. Муниципалитеты способны демонстрировать высокую заинтересованность и активность в реализации проектных мероприятий. Причем со стороны местного самоуправления имеются примеры применения передовых, творческих управленческих технологий, которые показывают путь к дальнейшему совершенствованию проектной работы в сфере государственного и муниципального управления в целях решения общенациональных стратегических задач.

В докладе профессора *Е. В. Сазонниковой* на тему: «*Архивное дело и защита прав человека*» были освещены некоторые тенденции в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в контексте защиты прав и свобод человека.

1. Архив – это хранилище информации. Архивы нужны людям, чтобы узнать или подтвердить значимые для них факты, найти нужные сведения (о родстве, трудовом стаже, заработной плате, награждении, истории семьи, местожительстве, службе в армии, владении имуществом, обучении и др.). Архивы



нужны и организациям, так как многие сведения необходимо хранить в силу закона, т. е. хранить определенную информацию предписывает государство.

Согласно ч. 3 ст. 26 ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, при наличии у них соответствующих архивных документов обязаны бесплатно предоставлять пользователю архивными документами оформленные в установленном порядке архивные справки или копии архивных документов, связанные с социальной защитой граждан, предусматривающей их пенсионное обеспечение, а также получение льгот и компенсаций в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. На практике возникают ситуации, когда в силу разных причин у человека не сохранился документ, а во время судебного процесса оказалось, что без подлинника либо архивной копии данного документа невозможно выиграть дело. В такой ситуации некоторые адвокатские образования, как следует из информации на их официальных сайтах, предлагают содействие в поиске документов, в том числе *представление интересов клиента в организациях, хранящих архивы*.

3. Исполнение запросов социально-правового характера граждан и организаций является важным направлением деятельности архивных учреждений и связано с использованием информации архивных документов, составляющей персональные данные человека. В этой связи возникает вопрос о предоставлении таких сведений по запросам адвокатов, поскольку, с одной стороны, необоснованный отказ в выдаче сведений по адвокатскому запросу является основанием для привлечения к административной ответственности по ст. 5.39 КоАП РФ, а с другой стороны, необоснованное предоставление сведений, содержащих персональные данные, грозит

привлечением к административной ответственности по ст. 13.11 и 13.14 КоАП РФ.

4. Архивная работа в судах является составной частью судебного делопроизводства. Важнейшие направления работы архива суда – ведение учета и предоставление дел по запросу судей, органов предварительного следствия, адвокатуры, прокуратуры, участников судебных процессов, представителей СМИ и иных субъектов. Судебный архив является структурным подразделением соответствующего суда, осуществляющим хранение, упорядочивание, учет и использование документов. Руководство работой архива осуществляет председатель суда, а непосредственно деятельность ведут работники судебного аппарата.

5. В июле 2022 г. ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (2004), а также Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (1993) были дополнены предписаниями о нотариальном архиве. Нотариальный архив – создаваемое нотариальной палатой субъекта Российской Федерации структурное подразделение, которое осуществляет хранение, комплектование, учет и использование нотариальных документов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о нотариате и об архивном деле. Остается открытым вопрос об ответственности нотариальной палаты за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по ведению нотариального архива.

*Таким образом, надлежащая организация и ведение архивного дела способствуют охране и защите прав и свобод человека и гражданина, оперативному разрешению юридических споров, предупреждению нарушений прав и свобод человека и гражданина.*

В выступлении доцента И. А. Стародубцевой на тему: «Пространственные коллизии нормы при федеративном устройстве государства» отмечалось, что в федеративном государстве каждый субъект федерации принимает собственное законодательство,



имеющее действие только на его территории. На практике могут возникать ситуации, когда правоотношение начинает действовать на территории одного субъекта федерации, а затем «переходит» на территорию другого субъекта федерации. Правоприменитель может столкнуться с тем, что необходимо будет выбрать, закон какого субъекта федерации применять при их противоречии. В описанной ситуации возникает *пространственная коллизия* – противоречие между правовыми нормами, действующими в разных пространственных пределах (на разных территориях). Для разрешения данного вида коллизий учеными (Н. А. Власенко) разработан *специальный вид коллизионных норм – пространственные коллизионные нормы* как правила, которые устанавливают, закон какого субъекта федерации следует применять, если между ними возникает противоречие. Они необходимы для разрешения пространственных коллизий, возникающих по причине изменения (преобразования) пространственных пределов правового регулирования. В основе появления пространственных коллизий лежат две основные причины: а) «протяженность» фактического обстоятельства; б) изменение границы территории. То есть назначение пространственных коллизионных норм состоит в устранении конфликтов между правовыми нормами, действующими на разных территориях, в нашем случае – на территории разных субъектов Российской Федерации.

В России к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относится административное, административно-процессуальное, земельное, лесное законодательство (п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации»). В ходе его реализации субъекты Российской Федерации принимают собственные законы, устанавливающие административную ответственность за нарушение обязательных требований в области охраны окружающей среды, в том числе сохранения и воспроизводства защитных лесных на-

саждений. Проблема предупреждения лесных и ландшафтных пожаров в центральной части России обусловлена различными факторами, влияющими на пожароопасность: высокая плотность населения, значительное количество различных коммуникаций, большое число садоводческих и дачных товариществ, промышленных и сельскохозяйственных объектов, расположенных среди лесов. Невостребованность травяного корма ведет к зарастанию бывших пастбищ и сенокосов, накапливанию растительных остатков, которые при возгорании превращаются в обширные степные пожары. При сильном ветре и высокой температуре воздуха такие пожары стремительно распространяются по прилегающей территории, уничтожая не только лесные насаждения, но и любые строения, оказавшиеся в зоне пожара. Поэтому субъекты Российской Федерации принимают свои законы, предусматривающие административную ответственность за сжигание сухой травы, стерни, соломы. В связи с тем, что у субъектов Российской Федерации существуют свои законы, по-разному регулирующие общественные отношения, связанные с пожарами, то возможно возникновение их противоречия в результате того, что одно фактическое обстоятельство (пожар) может начаться в одном субъекте Российской Федерации, «перейти» в другой, и быть урегулировано правовыми нормами, действующими на разной территории – в разных субъектах Российской Федерации. Данная ситуация является примером, показывающим необходимость установления пространственной коллизионной нормы, если административное правонарушение начинается на территории одного субъекта Российской Федерации, затем «переходит» на территорию другого (пожар). При этом на практике могут возникнуть вопросы: по законодательству какого субъекта Российской Федерации необходимо привлечь к ответственности виновное лицо? Дважды наказывать за одно и то же деяние недопустимо.

Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» (ст. 38) предусматривает за сжигание сухой травы, стерни, соломы наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей. А Закон Брянской области «Об административных правонарушениях на территории Брянской области» (ст. 11.1) за аналогичное правонарушение предусматривает наложение административного штрафа: на граждан – в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей. Вышеуказанные законы Воронежской и Брянской областей предусматривают разную административную ответственность за совершение одного и того же правонарушения. А его особенность заключается в том, что в случае сжигания стерни на территории одного субъекта Российской Федерации рядом с территорией другого субъекта Российской Федерации пожар может перейти и на территорию соседнего региона (хотя Воронежская и Брянская области не имеют общей границы). То есть возникает пространственная коллизия, и для ее разрешения необходима пространственная коллизийная норма, установленная федеральным законодательством. Все виды коллизийных норм могли бы быть закреплены в Федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который пока отсутствует.

Обратимся к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), ст. 1.8 которого регулирует действие законодательства об административных правонарушениях в пространстве. Он определяет только привлечение к административной ответственности с точки зрения совершения административного пра-

вонарушения на территории Российской Федерации или за ее пределами, но не регулирует, в соответствии с законом какого субъекта Российской Федерации должно привлекаться лицо к административной ответственности, если совершение административного правонарушения начато в одном субъекте, а деяние (фактическое обстоятельство, в данном случае пожар) из-за «протяженности» в пространстве распространилось на территорию других субъектов Российской Федерации и ответственность за него урегулирована разными правовыми нормами, действующими на разной территории – в разных субъектах Российской Федерации. С целью устранения указанного пробела в правовом регулировании предлагается в КоАП РФ предусмотреть пространственную коллизийную норму, которая установила бы, закон какого субъекта Российской Федерации необходимо применять. Например, по месту начала совершения правонарушения или по месту его окончания, или по месту причинения большего вреда, или по другим основаниям. Конкретную коллизийную норму необходимо закреплять после исследования всех факторов, влияющих на такие ситуации.

На вышеизложенном примере показан частный случай, а федеральное законодательство требуется совершенствовать в части закрепления разных видов коллизийных норм, направленных на разрешение всех видов возникающих коллизий. Для этого необходимо принять Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в котором установить систему общих коллизийных норм, распространяющихся на все отрасли права. Далее возможна их отраслевая конкретизация по кругу общественных отношений и применяемым отраслевым нормам (что предложено на примере пространственной коллизийной нормы для административного права), а также правила преимущественного применения коллизийных норм при совпадении («наслоении») коллизий.

Доцент С. В. Судакова подготовила выступление на тему: «Светский характер Российского государства в современном конституционно-правовом контексте». Выступление было построено на анализе комплекса научных работ о признаках, отличительных чертах и особенностях функционирования светского государства. В докладе упоминались работы Е. Ю. Бархатовой, С. Э. Деникаевой, А. А. Исаевой, О. В. Мартышина, А. Ф. Мещеряковой, А. М. Осавелюка, А. В. Пчелинцева и других ученых. Докладчик отметил, что светский характер выступает одним из основополагающих принципов построения и функционирования современного правового государства. В юридической литературе выделяют ряд признаков светского государства. В качестве основных были названы следующие:

- законодательное закрепление принципа отделения религиозных объединений от государства и равенства таких объединений перед законом;
- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии, религиозных убеждений, принадлежности к религиозным или общественным объединениям;
- запрещение любых форм ограничения прав и свобод граждан по признаку религиозной принадлежности;
- запрет на установление какой-либо религии в качестве государственной или обязательной;
- отсутствие обязательного вероисповедания для государственных и муниципальных служащих;
- светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;
- признание свободы атеизма.

В ходе выступления системно были проанализированы нормы Конституции РФ, закрепляющие светский характер Российского государства и последовательно конкретизирующие его содержание. К ним следует отнести ст. 14, ч. 1–2 и 5 ст. 13, ст. 28, ч. 1 и 3 ст. 55

Основного закона. По итогам анализа данных конституционных положений очевидно, что отечественная Конституция достаточно подробно и разносторонне регулирует этот аспект. Некоторые ученые видят в этом особую уникальность Конституции Российской Федерации.

Докладчик высказал свою солидарность с научной позицией о том, что в ч. 1 ст. 14 Конституции Российской Федерации отсутствуют как положения, устанавливающие атеистический или антирелигиозный характер государства, так и положения о принудительной изоляции религиозных объединений от государства. Конституционный контекст регулирования этого аспекта государственно-правовой действительности демонстрирует в качестве основы отношений государства и религиозных объединений позицию нейтралитета. При этом необходимо учитывать, что религиозные объединения выступают значимыми субъектами гражданского общества, их роль высока в сфере решения социальных вопросов, стимулировании благотворительности, волонтерства, работы с молодежью, просветительской деятельности, имеющей не только духовную, но культурную значимость. Государство учитывает социально значимую деятельность данных организаций и сообществ. Ведь светский характер государства не означает, что оно никак не взаимодействует с религиозными объединениями и абсолютно безразлично к их деятельности. Государство осуществляет правовое регулирование реализации гражданами своего права на свободу вероисповедания, создает правовые механизмы для создания и функционирования религиозных объединений. Базовым для этой сферы законом выступает Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях» № 125-ФЗ (в ред. от 29.12.2022).

Отдельное внимание в процессе выступления было уделено анализу новой конституционной ценности, закрепленной теперь в ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ. Известно, что

факт упоминания Бога в обновленном тексте Конституции РФ вызвал оживленную реакцию среди широкой общественности и значительную дискуссию в научной среде. Докладчик подчеркнул свое одобрение данной конституционной новеллы и солидарность с позицией Конституционного Суда РФ о том, что «включение в текст Конституции РФ указания на веру в Бога, переданную народу России предками, не означает отказа от светского характера Российского государства, поскольку по своей формулировке не сопряжено с конфессиональной принадлежностью». По мнению автора доклада, важно обратить внимание на явное стремление законодателя сбалансировать интересы различных групп населения, обладающих как религиозными, так и иными мировоззренческими убеждениями. Ведь ч. 2 ст. 67.1 использует в равном по важности значении для современников упоминание о вере в Бога и упоминание об иных идеалах, сыгравших весомую роль для укрепления государственного единства. Согласно позиции докладчика, данная конституционная новелла стимулирует повышение уровня нравственной ответственности многонационального народа России, руководства страны, представителей управленческой элиты различных уровней власти по отношению к российским духовно-нравственным ценностям, религиозным чувствам верующей части общества, иным мировоззренческим позициям жителей России.

Доцент *И. И. Тюнина* в своем выступлении на тему: «*Двухпартийная система англосаксонского типа*» обратила внимание на важность такого элемента политической системы общества, как политические партии. В соответствии с количественной классификацией различают однопартийные, двухпартийные и многопартийные системы.

Для двухпартийных систем отличительной особенностью является монопольное господство на политической арене двух главных партий, которые попеременно сменяют друг друга у власти. Одна из этих партий вы-

ступает в роли правящей, другая – оппозиционной. Такая политическая система характерна, например, для США и Великобритании.

Конституция США 1787 г., включая поправки, о партиях не упоминает. В 2017 г. был принят Закон США «О политических партиях», регулирующий общественные отношения по реализации американскими гражданами права на объединение в политические партии, особенности их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации.

Политическая партия создается свободно и считается созданной после ее государственной регистрации уполномоченным органом Администрации Президента США. Для создания политической партии США нужно не менее двух подписей американских граждан. Политическая партия один раз в три месяца представляет в федеральный уполномоченный орган информацию о продолжении своей деятельности с указанием численности членов и места расположения постоянно действующего руководящего органа.

В настоящее время в США существуют две основные политические партии: Демократическая и Республиканская. Обе партии одинаково обеспокоены решением таких проблем, как медицинское обслуживание населения, наличие рабочих мест, рост экономики. Различия во взглядах распространяются на разные слои населения. Демократическая партия стремится улучшить жизненные условия для бедных слоев населения, в то время как Республиканская партия принимает меры по улучшению жизни предпринимателей. Республиканцы придерживаются более жесткой позиции в отношении вызовов во внешней политике и предпочитают сохранить и упрочить американские силовые позиции в мире, демократы во многом предпочитают сокращать американские военные операции до минимально необходимого. Но самые сильные различия у них касаются вопросов внутренней политики.

Усилия партийных структур направлены на то, чтобы добиться избрания своих кан-

дидатов на руководящие государственные должности. Деятельность партий мобилизуется по мере приближения к выборам. Национальные (общезональные) съезды партий созываются раз в четыре года для выдвижения кандидатур на должность Президента и Вице-президента США. Представители партий в каждом штате посылают своих делегатов на съезд, чтобы те проголосовали за кандидата, которого поддерживает данный штат. Каждый делегат съезда голосует, как правило, опираясь на итоги праймериз, или предварительных выборов, прошедших в его штате, на которых граждане голосовали за своего кандидата в президенты. Таким образом, делегаты выступают в качестве посланников от своих штатов, передавая пожелания избирателей национальному партийному съезду. Между съездами функционируют национальные партийные комитеты, избираемые съездами. Эти комитеты заметной роли не играют, политика партии, ее деятельность определяются лидером партии.

Помимо двух ведущих партий, в США существуют и другие политические партии, не имеющие значительного места в политической системе и действующие лишь на территории отдельных штатов. Наиболее заметными из них являются партия «зеленых», Коммунистическая партия, Социалистическая рабочая партия, Либертарианская партия.

В Соединенном Королевстве специальные правовые акты о партиях были приняты лишь в конце 90-х гг. XX в. Это Акт о регистрации политических партий 1998 г. и Акт о политических партиях, выборах и референдуме 2000 г., которые установили специальные правила регистрации политических партий. Она осуществляется Избирательной комиссией путем внесения соответствующей записи в реестр политических партий. Только зарегистрированные партии вправе от своего имени осуществлять выдвижение кандидатов на любых выборах, проводимых в Соединенном Королевстве, и получать государственные субсидии на цели проведе-

ния агитации по вопросам выборов и референдума.

Начиная с Первой мировой войны главными соперничающими партиями в Великобритании являются Консервативная и Лейбористская.

Консервативная партия – крупнейшая партия страны. Это типично правая партия, выступающая за свободу предпринимательства, развитие конкуренции и деловой активности. Партия является организационно неформальной. Ее структуру образуют: парламентская фракция; созываемая ежегодно партийная конференция, избирающая лидера; местные ассоциации избирателей в избирательных округах. Партия не имеет четкой долговременной программы. Ее роль выполняют предвыборные манифесты, принимаемые конференцией перед каждыми парламентскими выборами.

Лейбористская партия была создана для избрания рабочих в парламент. Главную роль в ней также играет парламентская фракция в Палате общин, и прежде всего ее лидер, который на деле определяет политику партии, подбирает партийное руководство. Лидер избирается на ежегодной конференции партии. Это организационно оформленная партия.

Доминирование на политической арене в Великобритании двух партий также не исключает деятельности еще целого ряда партийных группировок (например, Шотландская национальная партия, Зеленая партия Англии и Уэльса, Демократическая юнионистская партия, партия либеральных демократов и др.).

Преимуществом двухпартийной системы англосаксонского типа является ее определенная стабильность. То есть приход к власти или одной, или другой партии создает относительно понятную для населения систему и поступательное развитие государства. С другой стороны, такая система значительно ограничивает население в выборе и не предлагает существенных альтернатив.

Аспирантка 4-го года обучения Д. Д. Аксенова выступила с докладом на тему: «К вопросу о понимании понятия права на жизнь».

В современном мире большинство прав человека рассматриваются в качестве естественных, изначально ему присущих от рождения, т. е. прирожденных, не зависящих от их признания со стороны государства и неотчуждаемых от личности как носителя этих прав. Государство же обязано охранять эти права, создавать необходимые условия для их реализации. К одному из таких прав человека принадлежит право на жизнь.

Согласно ч. 2 ст. 17 и ч. 1 ст. 20 Конституции РФ, право на жизнь принадлежит каждому от рождения, а в соответствии с ч. 2 ст. 17 Гражданского Кодекса РФ правоспособность гражданина возникает в момент его рождения. Формулу «от рождения» («в момент рождения») надлежит толковать в полном соответствии с положением ч. 1 ст. 53 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в соответствии с которой моментом рождения ребенка является момент отделения плода от организма матери посредством родов. Выходит, что момент возникновения правоспособности граждан, он же – момент возникновения права на жизнь, увязан с медицинскими критериями живорождения человека, которые устанавливаются по факту и постфактум, только после появления ребенка на свет в целом.

Начало жизни человека в юридическом смысле обязывает начинать правовую охрану этой жизни. Тем самым, можно утверждать, что теперь законодательно подтверждено мнение ряда юристов о том, что начальным моментом правовой охраны человеческой жизни является именно начало физиологических родов. Соответственно, посягательство в отношении рождающегося плода, которое привело к мертворождению или нанесению вреда здоровью, безусловно, должно быть квалифицировано как преступление против жизни или здоровья человека.

В России и странах СНГ наиболее распространенной точкой зрения на начало жизни является следующая: факт рождения связывается с моментом отделения плода от тела роженицы – матери. Иными словами, начальным моментом правовой охраны человеческой жизни является начало физиологических родов. В большинстве же иных государств и культур современного человечества моментом начала жизни считается момент зачатия. В отечественном юридическом понимании плод, строго говоря, не является живым человеческим организмом, и поэтому прерывание беременности, соответственно, не является насильственным прерыванием жизни в юридическом смысле.

Согласно Приказу Минздрава России от 4 марта 2003 г. № 73, смертью признается факт гибели головного мозга. В медицине факт гибели головного мозга определяется по прекращению его электрической активности. Тем не менее электрическая активность головного мозга плода надежно фиксируется уже на 7-й неделе его развития, а первые признаки данной активности обнаруживаются и ранее, с 5-й недели внутриутробного развития.

В связи с этим логично предположить, что российский законодатель измеряет начало и конец человеческой жизни принципиально в неодинаковых категориях, что с законами логики едва ли соотнобразуется.

Право на жизнь имеет свои цели, которые реализуются законодателем как основные векторы в политике современного государства. Законодатель с помощью определенных механизмов, гарантий, закрепленных в нормативно-правовых актах, создает базис (платформу) для повышения уровня благосостояния людей, улучшения системы здравоохранения, развития культуры и спорта, улучшения качества образования и подготовки кадров.

Конституционный принцип высшей ценности человеческой жизни обуславливает усиление гарантий государства для обеспечения права на жизнь в юридическом ключе.



Учитывая, что в современном обществе право на жизнь является комплексным, многогранным понятием и включает в себя не только вопросы, связанные с его возникновением, но и многие другие проблемы, к примеру, связанные с тематикой запретов на аборт, что в последние годы приобрело особую остроту, то данные вопросы широко изучаются, как биологами, физиологами, демографами и врачами в медицине, так и юристами, правоведами в юриспруденции.

Именно поэтому важнейшей гарантией права на жизнь в мирное время является эффективность системы здравоохранения. Предупреждение младенческой и детской смертности – одна из основных задач государства в условиях непрерывно развивающегося современного общества. В рамках государственной поддержки происходит строительство новых перинатальных центров, оснащенных самым современным оборудованием, необходимыми медикаментами и реабилитационными блоками, домов-гостиниц, где могут проживать иногородние родители, дети которых находятся на лечении и реабилитации длительный промежуток времени, санаториев.

Ученые (врачи, правоведаы, историки и т. д.) будут искать истину в вопросе возникновения права на жизнь, определения подходов момента начала жизни еще ни один десяток лет. Однако индивиды, обладающие правом на жизнь и живущие здесь и сейчас, должны быть обеспечены всеми средствами к достойной жизни, гарантом которых выступает государство, предопределяющее свою политику развития общества, обеспечения безопасности и его устойчивого развития.

Аспирантка 4-го года обучения К. С. Сусликова выступила с научным сообщением на тему: «*О некоторых проблемах реализации конституционного права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды*».

Открытость и доступность информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) является основой ин-

ститутов экологического права, позволяет обеспечить активное участие общественных объединений и граждан в природоохранной деятельности, повышает уровень эффективности государственного управления в области охраны окружающей среды, обеспечивает проведение надлежащей оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и повышает качество и научный уровень экологических государственных и общественных экспертиз. Предоставление государством обществу возможности контроля за своей деятельностью в экологической сфере и при этом отсутствие препятствий для получения информации о действиях органов государственной власти позволяют повысить степень открытости деятельности государственных органов, а также усовершенствовать методы борьбы с коррупцией и злоупотреблениями должностными полномочиями.

В марте 2021 г. были приняты изменения, внесенные в Федеральный Закон «Об охране окружающей среды», которые сформулировали перечень экологической информации и ввели в законодательство само понятие «экологическая информация», которую органы федеральной, региональной и муниципальной власти обязаны публиковать в открытом доступе в сети Интернет. В этот список входит информация о состоянии окружающей среды, почвы, атмосферного воздуха, вредных выбросов в атмосферу, о состоянии водоемов, рек, озер, о качестве питьевой воды, о водных источниках, о состоянии радиационного фона, о системе обращения с отходами. Статья 23 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» разносторонне регулирует этот аспект. Граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья и оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии территории проживания (в том числе информацию о состоянии воздуха, воды и т. п.).



В результате анализа практики реализации права на доступ к информации об окружающей среде, в частности, проблем доступа к информации о состоянии воздуха и воды на соответствующих официальных сайтах органов публичной власти (Росприроднадзор, Росгидромет, Роспотребнадзор и т. д.), была выявлена проблема рассогласованности информации, полученной из разных источников. Более того, публикуемая информация нередко противоречит выводам ученых-экологов по данной проблеме.

Необходимо признать, что размещаемая государственными органами на своих официальных ресурсах в сети Интернет экологическая информация, как правило, имеет общий, шаблонный характер, зачастую эта информация вовремя не обновляется. Кроме того,

большинство разделов сайтов и информационных систем, на которых размещается экологическая информация, находится в стадии становления, в процессе разработки либо являются недоступными и недействующими.

Для того чтобы решить эти актуальные проблемы, необходимо дальнейшую цифровизацию экологической информации осуществлять одновременно с корректированием и совершенствованием существующих механизмов предоставления экологической информации для открытого доступа. Таким образом, проблема обеспечения достоверности информации о состоянии окружающей среды и ее доступности населению в соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации требует своего незамедлительного разрешения.

---

<sup>1</sup> О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622. URL: <https://www.audar-info.ru/>

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

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2023 г.)

**18 апреля 2023 г.** в рамках традиционной весенней научной сессии юридического факультета под руководством доктора юридических наук, профессора *Н. В. Бутусовой* и кандидата юридических наук, доцента *С. В. Сугаковой* прошло заседание секции конституционного права. В конференции приняли участие студенты бакалавриата, специалитета и магистратуры, а также аспирантка выпускного курса.

В числе обсуждаемых на секции проблем такие важные для конституционно-правовой науки и практики вопросы, как проблемы реализации конституционно-правового статуса иностранных граждан в России (студентка 1-го курса *А. Быкова*), сравнительно-правовой анализ положения иностранных граждан в России и Республике Узбекистан (студент 1-го курса *О. Тошев*), особенности подачи жалобы в Конституционный Суд РФ (студент 1-го курса *А. Радченко*), современные тенденции развития избирательного законодательства (студент 4-го курса *А. Башмаков*), проблемы реализации активного и пассивного избирательного права (студентка 1-го курса *Я. Федосеева*), проблемы ограничения основных конституционных прав человека и гражданина (студентка 1-го курса *О. Хрипушина*), актуальные проблемы реализации конституционного права на информацию о состоянии окружающей среды (аспирантка 4-го курса *К. Сусликова*), проблемы российского федерализма (студент 1-го курса *И. Шамсудин*), проблемы применения и отмены смертной казни в Российской Федерации (студентка 1-го курса *В. Иванникова*), содержание и особенности конституционно-правового института конституционного строя России (студентка 1-го курса *Е. Карташова*), конституци-

онно-правовое толкование системы единой публичной власти в России (студенты 1-го курса ДООС *О. Воронина* и *Н. Поздоровкина*), доктринальные подходы к пониманию российского парламентаризма (студентка 1-го курса магистратуры *В. Климова*).

Студентка 1-го курса 8-й группы бакалавриата *А. Быкова* выступила с докладом на тему: «*Проблемы реализации конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации*».

Выступающая отметила, что законодательство о правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации нестабильно, его изменения связаны с необходимостью постоянного совершенствования порядка въезда, пребывания, проживания иностранных граждан и лиц без гражданства в России, осуществления ими трудовой деятельности.

В настоящее время федеральным законодательством (прежде всего, Федеральными законами «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации») достаточно полно определены права и обязанности различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России, установлены порядок регистрации, приобретения вида на жительство, получения разрешения на осуществление трудовой деятельности и др.

Однако существуют и очевидные недостатки законодательства о конституционно-правовом статусе иностранных граждан в России, что напрямую влияет и на реализацию этого статуса на практике. В частности, одним из оснований отказа в принятии документов на гражданство РФ иностранными

гражданами является не только то, что заявление не переведено на русский язык, но и то, что в заявлении есть небольшие помарки или орфографические либо лексические ошибки. По-видимому, можно было бы предусмотреть менее жесткие требования и здесь, и по другим вопросам: например, в связи со сдачей экзамена по основам права, истории России и по русскому языку.

По мнению специалистов, действующее законодательство не повлияло на сокращение нелегальной миграции: «слишком жесткие установления, намеченные в нем, побуждали многочисленных соискателей работы в России по-прежнему приезжать в страну на свой страх и риск в нарушение этих правил». В научных работах отмечается, что законодатель четко не обозначил конкретные объективные и общественно-полезные цели правового регулирования отношений с иностранными гражданами в России. В связи с этим иностранный гражданин рассматривается, прежде всего, как потенциальный правонарушитель. И в соответствии с законодательством России иностранные граждане должны практически постоянно получать какие-либо разрешения от властей: разрешение на работу, вид на жительство, разрешение на временное проживание и т. д. При этом среди документов, которые нужно предоставить в регистрирующие органы, фигурирует документ, подтверждающий наличие индивидуального жилья по месту проживания. Для получения такого документа иностранцу необходимо зарегистрироваться по месту проживания, а это не так легко. На сегодняшний день для регистрации по месту проживания необходимо предоставить документы, удостоверяющие личность иностранного гражданина и подтверждающие его права на жилое помещение.

Кроме того, нередко встречаются коллизии в нормативных актах, регулирующих названные отношения. Поэтому разработка кодифицированного законодательства, регламентирующего правовой статус всех кате-

горий иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, включая беженцев, иностранных граждан, получивших политическое убежище, трудящихся – мигрантов, стала бы выходом из создавшейся ситуации. Данный кодекс уделил бы внимание и вопросам налогообложения, гарантиям реализации социальных прав иностранных граждан, которые на сегодняшний день устанавливаются несколькими федеральными законами и подзаконными нормативными актами. И самой актуальной задачей совершенствования конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации является определение целей правового регулирования с учетом требований государственной безопасности, с одной стороны, и общепризнанных принципов и норм международного права в области прав человека – с другой.

Доклад студента 1-го курса 7-й группы бакалавриата *О. Тошева* был посвящен *сравнительно-правовому исследованию правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации и в Республике Узбекистан*.

Студент отметил, что в современном мире иностранные граждане сталкиваются с различными правовыми проблемами при посещении других стран. Законодательство каждой страны устанавливает свои правила и требования для иностранных граждан в отношении их въезда, выезда, пребывания, регистрации, трудовой деятельности, социального обеспечения, образования, здравоохранения, защиты прав и свобод. Иностранцы должны знать и соблюдать эти правила и требования, чтобы избежать нежелательных последствий.

Доклад был посвящен анализу правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации и Республике Узбекистан и их соотношению. Эти две страны имеют долгую историю сотрудничества и взаимодействия в различных сферах, в том числе в области миграции. В докладе были рассмотрены основные положения законодательства Россий-

ской Федерации и Республики Узбекистан, касающиеся правового положения иностранных граждан, а также практика применения этих положений на конкретных примерах.

Миграция является одним из факторов развития экономики, социальной сферы, культуры и гуманитарных связей между Россией и Узбекистаном. Согласно данным Федеральной миграционной службы России, в Российской Федерации проживает около 2,3 миллионов граждан Узбекистана, из которых около 1,5 миллиона являются трудовыми мигрантами. Граждане Узбекистана составляют наибольшую группу иностранных работников в России и вносят значительный вклад в ее экономику. С другой стороны, трудовая миграция является одним из источников дохода для населения Узбекистана, а также способствует развитию человеческого капитала, культурного обмена и диаспорных связей.

Говоря о сходстве правовых статусов иностранных граждан в Республике Узбекистан и Российской Федерации, докладчик, в частности, отметил следующее:

- оба государства признают равноправие иностранных граждан и своих собственных граждан в отношении основных прав и свобод, таких как: право на жизнь, здоровье, личную неприкосновенность, собственность, жилище, образование, культуру, свободу совести, слова, мысли, информации и т. д.;

- оба государства признают действие принципа территориальности законодательства, т. е. иностранные граждане и лица без гражданства обязаны соблюдать законы и нормы поведения, действующие на территории этих государств; иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляются такие же права и обязанности, какие предоставляются своим собственным гражданам соответствующими государствами;

- оба государства признают действие международных договоров в области прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства, т. е. они в равной мере уважают и исполняют свои международные обя-

зательства по защите прав человека и основных свобод и т. д.

Но в правовом статусе иностранных граждан этих двух государств есть и различия, в частности:

- в Республике Узбекистан действует запрет на двойное гражданство, в то время как в Российской Федерации допускается двойное гражданство с теми государствами, с которыми заключены соответствующие международные договоры;

- в Республике Узбекистан иностранные граждане и лица без гражданства не имеют права на участие в референдумах и выборах, в то время как в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на участие в местных референдумах и выборах органов местного самоуправления при наличии соответствующих международных договоров;

- В Республике Узбекистан иностранные граждане и лица без гражданства не имеют права на создание общественных объединений, в то время как в Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на создание общественных объединений с определенными законом ограничениями;

- В Российской Федерации допускается прохождение иностранными гражданами военной службы по призыву в Вооруженных Силах России. Иностранцы также могут поступить на военную службу по контракту и быть принятыми на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Граждане же Республики Узбекистан данным правом не могут воспользоваться, так как это противоречит законодательству Узбекистана, где согласно ст. 154–1 Уголовного кодекса поступление гражданином Узбекистана на военную службу, на службу в органы безопасности, полиции, военной

юстиции или иные подобные органы иностранных государств наказываются штрафом до 300 базовых расчетных величин или исправительными работами до 3 лет, и в определенных случаях – до 5 лет лишения свободы. Также данное деяние в соответствии со ст. 25 Закона «О гражданстве Республики Узбекистан» от 18 февраля 2020 г. является основанием для утраты гражданства Республики Узбекистан.

По мнению автора доклада, правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации и Республике Узбекистан соответствует международным стандартам. Однако необходимо учитывать специфику указанных статусов в каждом из этих государств, постоянно совершенствовать законодательство в области правового статуса иностранных граждан в соответствии с изменениями в международной и внутригосударственной ситуации, согласно интересам, потребностям, правам человека и гражданина, а также требованиям обеспечения национальной безопасности указанных государств.

Выступление В. Иванниковой, студентки 1-го курса, 11-й группы (бакалавриат) на тему: «Проблемы применения и отмены смертной казни в Российской Федерации» посвящено проблеме, сохраняющей свою актуальность уже ни один десяток лет. Автор доклада подчеркивает, что необходимость применения смертной казни как меры наказания и по сей день вызывает споры.

По мнению студентки, вопрос применения «высшей» меры наказания нельзя рассматривать односторонне, необходимо обратиться и к философской, морально-этической сторонам этой проблемы. В современный период в России законы, предусматривающие наказания, существуют не для устрашения граждан, а для обеспечения защиты прав и свобод, для предотвращения преступлений и для защиты правопорядка в целом. Статья 20 Конституции Российской Федерации гласит: «Каждый имеет право на жизнь». Право на жизнь, как и право на рождение, это в том

числе и право на то, чтобы эта жизнь никем не была прервана!

Основной закон Российской Федерации закрепляет неотчуждаемость прав и свобод граждан, жизнь человека как высшую ценность. Автор доклада считает, что не существует таких деяний, соразмерно которым будет нарушение этого принципа. Были представлены авторские аргументы в защиту вывода о невозможности применения смертной казни в Российской Федерации.

В. Иванникова остановилась на анализе весьма непростых и болезненных проблем. Одна из них – коррупция. По мнению докладчицы, всякая коррупция «разъедает» государство изнутри. Но одно дело отблагодарить доктора за выполненную работу, а другое – сотрудников правоохранительных органов за сокрытие улик. Другая проблема – человеческий фактор. В данном случае речь шла о недоработках сотрудников правоохранительных органов, о произвольных судебных ошибках и т. д. Именно для обеспечения прав и свобод граждан, а также для предотвращения их нарушения существует ряд судебных инстанций, а также институт реабилитации.

Студентка в обоснование своей позиции привела примеры из судебной практики. Так, Геннадий Михасевич осужден за совершение 36 убийств. Но до его разоблачения и привлечения к ответственности за его преступления были осуждены 14 невиновных человек, один из которых был приговорен к смертной казни и расстрелян, а другой ослеп в местах лишения свободы.

Таким образом, по мнению автора доклада, одна только возможность совершения судебной ошибки доказывает недопустимость применения смертной казни в России в современных условиях.

С совместным докладом на тему: «Система единой публичной власти в Российской Федерации: конституционно-правовое толкование» выступили студентки 1-й группы 1-го курса ДОСС О. Воронина и Н. Поздоровкина.

В своем выступлении они отметили, что вступивший в силу 19 декабря 2020 г. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. «О Государственном Совете Российской Федерации» № 394-ФЗ впервые узаконил понятие и раскрыл суть и содержание термина «публичная власть». В соответствии со ст. 2 данного закона под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

В Российской Федерации существуют два уровня публичной власти: государственная власть, которая в силу федеративной природы государства подразделяется на государственную власть РФ, государственную власть субъектов РФ, а также муниципальная власть, которая осуществляется непосредственно населением и органами местного самоуправления. Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями по решению возложенных на местное самоуправление задач, т. е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне.

В выступлении были рассмотрены положения действующего Федерального закона от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах

Российской Федерации» № 414-ФЗ, который, в частности, закрепил принцип единства системы публичной власти в Российской Федерации, реализация которого призвана повысить эффективность взаимодействия всех уровней публичной власти (федерального, регионального и местного) для более качественного решения задач, стоящих перед органами публичной власти, а также усилить контроль деятельности и повысить ответственность этих органов.

В данный момент можно утверждать, что принципы единой системы публичной власти положительно влияют на дальнейшее развитие местного самоуправления, дают толчок к осмыслению новых важных принципов: 1) преодоление дублирования функций органов власти на районном уровне управления; 2) появление возможности покрытия финансовых затрат на проведение совместных с органами государственной власти местных, региональных и федеральных программ и проектов.

Строго говоря, термин «публичная власть» широко использовался в государственно-правовой науке задолго до его конституционного закрепления. По мнению автора доклада, введение в официальный лексикон этого понятия будет способствовать выработке демократических и эффективных механизмов организации и осуществления единой системы публичной власти на всех уровнях в интересах граждан и устойчивого развития страны.

С докладом на тему: «*Парламентаризм: доктринальные подходы и проблемы*» выступила студентка 1-го курса магистратуры В. Климова. Она подчеркнула, что отношение к категории «парламентаризм» в различные периоды развития России было неоднозначным. В дореволюционных определениях парламентаризма внимание акцентировалось на взаимоотношениях парламента и правительства, на придании парламенту ряда функций исполнительной власти, направленных, прежде всего, на усиление его реального влия-



ния на правительство, зависимости правительства (министров) от доверия, оказываемого ему парламентом в целях достижения согласия между ними.

В советский период парламентаризм отрицался как в практическом, так и в теоретическом плане. Одновременно буржуазный парламентаризм стал главной мишенью острой критики. После 1991 г. Российская Федерация вступила в новый период. Он характеризуется востребованностью основополагающих институтов демократии, таких как разделение властей, институт президента и парламентаризм и т. д.

В науке существуют разные подходы к понятию парламентаризма, и в докладе были проанализированы основные точки зрения по данному вопросу.

Учеными-конституционалистами выделены признаки парламентаризма как социально-правового института: наличие парламента как органа публичной власти; наличие у парламента необходимых функций (представительной, законодательной и контрольной) и полномочий (по формированию или участию в формировании других государственных органов); представление и реальное отражение парламентом интересов различных социальных и политических сил общества; независимость парламента.

В литературе также выделяют признаки, характеризующие отношения между парламентом и иными органами публичной власти: основное (ведущее) место парламента в системе государственной власти; ведущая (привилегированная) роль парламента; парламент является действительным противовесом власти исполнительной; функции парламента и правительства четко разграничены; признание ответственности правительства перед парламентом. Кроме того, к признакам, отражающим видовые отличия парламентаризма, можно отнести базовые принципы его организации: принципы разделения властей; верховенства закона; политического плюрализма; соблюдения прав и свобод че-

ловека и гражданина; народного суверенитета и представительной демократии.

Таким образом, парламентаризм – это социально-правовой институт, обусловленный учреждением и функционированием общенационального представительного органа (парламента) в целях достижения конституционных целей и реализации конституционных принципов, выраженный в политических отношениях, социально значимая часть которых урегулирована нормами конституционного права.

Докладчица проанализировала существующую правовую базу, определяющую порядок формирования Государственной Думы и Совета Федерации. По ее мнению, представляют интерес предложения о внесении в Государственную Думу проекта Федерального закона «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации». Однако данная инициатива требует тщательной проработки структуры и концепции такого законопроекта, учета опыта зарубежных стран и российского опыта (на примере отдельных субъектов РФ), прогнозирования и анализа положительных и возможных отрицательных последствий принятия такого законопроекта.

Тема выступления *О. Хрипушиной*, студентки 1-го курса бакалавриата: «Конституционное ограничение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации». Права и свободы человека и гражданина являются главной ценностью общества. Однако эти права по объективным причинам могут ограничиваться. В действующей Конституции термин «ограничение» использован в ряде статей (ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79, 133); неоднократно конституционный законодатель воспользовался сопрягающимся с ним термином «умаление прав» (ст. 21, 55, 62). Подробней хотелось бы рассмотреть ст. 55 Конституции, в которой закреплены формально юридические, правовые основы ограничения прав и свобод. В ч. 2 ст. 55 закреплено, что в Российской Федерации не должны издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свобо-



ды человека и гражданина, а в ч. 3 указанной нормы закреплено, что их конституционно допустимые ограничения возможны только на основании федерального закона и в случаях, а также при соблюдении условий, строго определенных этой нормой Конституции «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Таким образом, законодатель обязан учитывать цели ограничения прав и свобод, так как если не соблюдать положение Конституции о вышеназванных целях, то законодатель может умалить права и обязанности человека. Их умаление может заключаться в сужении содержания пределов прав и свобод, как они зафиксированы в Конституции, если для этого нет установленных в самой Конституции оснований. Умаление прав может проявляться в минимизации гарантий прав и свобод, в том числе в результате государственного предпочтения одной группы прав в ущерб другой группе прав, тогда как все права и свободы человека и гражданина в силу Конституции должны находиться под равной правовой защитой, умаление прав может проявляться и в создании таких процедур реализации прав и свобод, которые могут свести на нет сами права или свободы человека и гражданина.

Собственно ограничения основных прав и свобод образуют определенную систему и включают:

- а) ограничения общего характера;
- б) ограничения основных прав и свобод, обусловленные особенностями правового статуса отдельных категорий граждан (должностные лица, военнослужащие, лица, отбывающие уголовное наказание в местах лишения свободы, и т. п.) и их отношений с государством;
- в) ограничения основных прав в условиях чрезвычайного положения и военного положения.

Особый характер как раз имеет ограничение прав и свобод в условиях режимов чрезвычайного положения и военного положения.

Однако, как известно, в целях защиты безопасности и суверенитета Российской Федерации, а также прав наших граждан в условиях ведения военной операции на всей территории России без введения военного или чрезвычайного положения ограничен ряд прав, в частности, права на свободу слова и свободу печати. Распространение информации, порочащей нашу армию, защищающую суверенитет страны, наказывается в административном и уголовном порядке.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что ограничение прав и свобод в указанных в ст. 55 Основного закона случаях направлено на обеспечение государственной безопасности, защиту конституционного строя, охрану прав и законность интересов граждан.

А. Радченко (1-й курс, группа 7, бакалавриат) представил свой доклад на тему: «Жалоба граждан в Конституционный Суд Российской Федерации: некоторые тенденции и проблемы». Важным гарантом конституционных прав и свобод человека и гражданина является Конституционный Суд Российской Федерации, их защита – это одна из целей деятельности высшего судебного органа конституционного контроля. Конституцией Российской Федерации и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусмотрено специальное полномочие Конституционного Суда по рассмотрению жалоб граждан в случае нарушения их прав каким-либо нормативно-правовым актом. Данный институт имеет двойственную правовую природу. Во-первых, он позволяет избавиться в законодательстве от дефектных норм. Во-вторых, он обеспечивает конкретную и всестороннюю защиту прав человека или группы лиц. Институт конституционной жалобы является востребованным и по сей день, и количество таких обращений, как свидетельствует стати-

стика, не снижается, несмотря на то, что в результате реформирования российской Конституции в 2020 г. институт конституционной жалобы претерпел множество изменений.

В частности, расширился предмет конституционной жалобы. Ранее допускалась подача жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации на нарушение конституционных прав и свобод граждан только законом (федеральным, федеральным конституционным, конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации). Теперь же предусмотрена возможность подачи жалобы в Конституционный Суд не только в отношении законов, но и иных нормативных актов, указанных в п. «а», «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, что может быть охарактеризовано как демократизация института конституционной жалобы в России.

Кроме того, уточнен круг лиц, которые вправе обращаться с конституционными жалобами в защиту своих прав, и тех, кто направляет жалобу в интересах иных граждан и юридических лиц.

Однако в ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» есть и не уточненный момент относительно того, что представлять интересы граждан и юридических лиц, обратившихся в Конституционный Суд, помимо уполномоченных по правам человека общей и специальной компетенции, могут и «иные органы и должностные лица в соответствии с федеральным законом». Что это за органы – пока не понятно.

Еще можно выделить изменение условий допустимости конституционной жалобы (ст. 97 ФКЗ «О конституционном Суде РФ»). Реформа конституционного судопроизводства 2020 г. изменила их перечень и модифицировала содержание. Если ранее первое условие допустимости жалобы состояло в том, что оспариваемый в жалобе закон «затрагивает права и свободы граждан», то сегодня оно уже связано с наличием признаков «нарушения прав и свобод заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба».

В 2020 г. сформулировано и новое условие: исчерпание всех внутригосударственных средств судебной защиты. Это означает, что человек вместе со своим обращением должен дойти до Верховного суда в лице кассационной либо надзорной инстанции в зависимости от категории дела.

Таким образом, по мнению студента, жалоба граждан в Конституционный Суд становится экстраординарным средством восстановления и защиты нарушенных прав и свобод личности, которое применяется лишь тогда, когда иные способы оказались неэффективными.

Несомненно, новый механизм судебной защиты прав и свобод в Конституционном Суде РФ позволяет оградить его от рассмотрения неприемлемых обращений заявителей, но он и усложняет их доступ к конституционному правосудию. И хотя в соответствии со статистикой Конституционного Суда число обращений граждан не уменьшилось, нельзя не признать, что по общему правилу далеко не все граждане даже по финансовым соображениям смогут позволить себе обращения во все судебные инстанции: это далеко не дешевое мероприятие, имея в виду необходимость оплаты квалифицированной юридической помощи. И докладчик выразил согласие с учеными-юристами, которые считают, что для преодоления складывающихся юридических барьеров необходимо по примеру ряда зарубежных стран разрешить Конституционному Суду Российской Федерации в исключительных случаях принимать к своему производству конституционные жалобы, имеющие важное всеобщее значение и предполагающие причинение существенного вреда конституционным правам и свободам граждан, и без прохождения этой сложной процедуры «исчерпания» всех средств внутригосударственной судебной защиты.

*И. Шамсуддин (1-й курс, 7-я группа бакалавриата) подготовил доклад на тему: «О некоторых проблемах российского федерализма: история и современность».*

По мнению докладчика, прежде чем назвать и охарактеризовать проблемы федерализма в Российской Федерации, необходимо разобраться с самим термином. Это принцип государственного устройства российского государства, состоящего из нескольких государственно-территориальных образований. Этот принцип должен отражать оптимальное разграничение предметов ведения федерального Центра и субъектов Федерации на основе согласования их интересов, что в свою очередь способно обеспечить оптимальное сочетание централизации и децентрализации как необходимого условия эффективного управления обществом и государством.

Если говорить о российских конституциях, принцип федерализма был впервые сформулирован в Конституции РСФСР 1918 г. Затем в Конституции РСФСР 1925 г. появляется отдельная глава, посвященная автономным республикам и автономным областям – субъектам Российской Федерации того периода. Конституция 1937 г. названные виды субъектов Федерации дополняет «национальными округами», которые уже в Конституции 1978 г. были переименованы в автономные округа. Федеративные отношения в России в советский период строились по национальному принципу, охватывали лишь территории, где компактно проживало население, отличающееся своим национальным составом, тогда как области, края с преимущественно русским населением были связаны с федеральным центром на основе принципов унитарного государства. Таким образом, в советский период федеративные отношения, основанные на автономии, охватывали не всю территорию России. Нередко поэтому федерацию того периода иногда в литературе называют «квазифедерацией» (как бы федерацией). Действительно это была «неполная» федерация.

Подписанный 31 марта 1992 г. Федеративный Договор впервые повысил статус краев и областей, городов федерального подчинения (Москвы и Санкт-Петербурга): все они

стали субъектами Российской Федерации. Федеративный Договор был включен в качестве приложения к Конституции 1978 г., в основной текст которой были внесены соответствующие изменения. Но в процессе реализации Федеративного Договора в России была построена асимметричная Федерация, т. е. Федерация с неравноправными субъектами. Таким образом, можно сказать, что только постсоветская Россия де-факто стала федерацией, но федерацией с множеством проблем!

Говоря о современных проблемах российского федерализма, возникших после принятия Конституции РФ 1993 г., докладчик остановился на вопросах организации бюджетного федерализма, проблемах разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами Федерации, соотношения государственной власти и местного самоуправления, централизации и децентрализации в федеративном государстве.

Сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качества жизни населения, по мнению И. Шамсуддина, следует рассматривать в качестве приоритетов государственной региональной политики.

К проблемным вопросам российского федерализма можно отнести необходимость обеспечения равноправия всех субъектов Российской Федерации при фактической асимметричности их территорий (площадь Севастополя, самого маленького субъекта – 1080 км<sup>2</sup>, а площадь самого большого – Якутии – 3 083 523 км<sup>2</sup>, что составляет 18 % от всей площади Российской Федерации), различного уровня и качества социально-экономического развития и конституционно-правового статуса (только республики – государства, имеющие собственную Конституцию, свои государственные языки наряду с русским) и т. д. В связи с этим одной из реальных проблем российского федерализма как

раз и является не всегда достаточный учет особенностей отдельных субъектов Федерации в процессе выстраивания российской политики в области федеративных отношений. Важнейшим условием развития федерализма в России является оптимальное сочетание интересов общегосударственных с интересами региональными и территориальными.

Тема выступления студентки 1-го курса, 8-й группы (бакалавриат) *Е. Карташовой*: «К вопросу о конституционно-правовом институте конституционного строя России и смежных понятиях».

В современной российской науке конституционного права актуализировалось изучение вопросов, связанных с основами конституционного строя Российской Федерации. В связи с этим важное значение приобретает уточнение понятийного аппарата. Главной целью является более глубокое изучение основ конституционного строя как конституционного института, нормы которого, согласно ст. 16, находятся в главе 1 Конституции РФ.

В процессе анализа многочисленной научной литературы выявлено различное многообразие точек зрения по вопросу основ конституционного строя. Основы конституционного строя Российской Федерации – базовый конституционный институт, а также система важнейших общественных отношений (политических, экономических, социальных, идеологических), которые представляют собой устои российского общества и государства.

Основы конституционного строя понимаются как главные принципы государства, обеспечивающие подчинение его праву и характеризующие его как конституционное государство. Конституционный институт основ конституционного строя создает правовую основу, фундамент и очень важный правовой ориентир для обеспечения постоянной взаимосвязи между государством, народом, обществом, человеком и гражданином для серьезных качественных преобразований всех сторон жизни общества и государства.

Каждая из основ конституционного строя представляет собой тот или иной принцип конституционного строя, т. е. исходное начало, руководящую идею, которая раскрывает ту или иную сущностную черту российского общества и государства. Принципы института основ конституционного строя закрепляются общими нормами, которые называются нормами-принципами, нормами-целями.

Докладчик обратил внимание на то, что в результате конституционной реформы 2020 г. в иные главы Конституции были внесены нормы, которые по смыслу тяготеют к главе 1 (например, ст. 75.1), конкретизируют некоторые положения основ конституционного строя. Кроме того, целый ряд законов и иных нормативных правовых актов – источников конституционного права, конкретизируют нормы главы 1. Все они и составляют конституционно-правовой институт конституционного строя России.

Политические, экономические и социальные основы конкретизируются и нормами других отраслей права, поэтому можно говорить о административно-правовых, гражданско-правовых и других институтах конституционного строя России.

В юридической литературе, как правило, не проводится четких различий и между категориями «конституционный строй» и «основы конституционного строя», более того, эти понятия фактически рассматриваются как тождественные, имея в виду круг общественных отношений, которые составляют конституционный строй и его правовое закрепление. Нормы главы 1 действующей Конституции РФ «Основы конституционного строя» образуют конституционный институт, закрепляющий не конституционный строй в целом, а только его основы, принципиальные черты.

Автор доклада разделяет высказанное и обоснованное в юридической литературе мнение о том, что конституционный строй в целом как система многообразных общественных отношений, складывающихся в го-

сударстве и обществе, регулируется нормами не только конституционного, но и других отраслей и институтов российского права. Если и определять конституционный строй как самостоятельный правовой институт, то следует признать, что это комплексный, межотраслевой правовой институт, пожалуй, не имеющий аналогов по объему, масштабности предмета правового регулирования, т. е. системы разнообразных общественных отношений, регулируемых его нормами.

Таким образом, конституционный строй России представляет собой всю систему общественных отношений (политических, экономических, социальных, идеологических и др.), складывающихся в российском обществе и государстве, которые регулируются нормами различных отраслей права.

Студентка 1-го курса 7-й группы Я. Федосеева выступила с докладом: «О некоторых проблемах реализации активного и пассивного избирательного права в Российской Федерации». Докладчица раскрыла содержание активного и пассивного избирательного права и обратила внимание на ряд проблем, возникающих в процессе реализации права избирать и быть избранным как одного из основных политических прав граждан Российской Федерации.

Проанализировав ч. 3.1, 3.2 ст. 4, а также ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», студентка обратила внимание на то, что законодатель ввел серию правовых запретов, в результате которых, по мнению Я. Федосеевой, лишились права быть избранными ряд категорий лиц. С одной стороны, создавая соответствующие правовые механизмы, федеральный законодатель вправе установить повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности... Как отмечалось в литературе, необходимость соблюдения конституционно-го баланса публичных и частных интересов ориентирует на то, чтобы на пути во власть

людей, пренебрегающих законом, существовали достаточно жесткие преграды, которые не сводятся к возможности избирателей составить свое мнение о личности кандидата, в том числе ознакомившись с его официально обнародованной биографией, включая сведения о его бывшей судимости.

Но с другой стороны, в обществе сложилось неоднозначное отношение к таким ограничениям, которые фактически способствуют блокированию политической конкуренции. Так, интересный прецедент произошел на выборах местного самоуправления в Калининградской области. Д. Оснач – член запрещенной национал-большевистской партии – был осужден по ч. 2 ст. 212 УК РФ («Участие в массовых беспорядках») на 3,6 года лишения свободы. После условно-досрочного освобождения Оснач уже в октябре 2007 г. победил на выборах муниципального совета Большеисаковского сельского поселения Гурьевского района, хотя сам кандидат и не скрывал своей судимости, а избиратели хорошо знали, за кого они голосуют, но тем не менее, посчитали его достойным для избрания депутатом.

Избирательная комиссия не имела права регистрировать кандидата в депутаты. В этой связи органы прокуратуры были вынуждены подать заявление в суд об отмене решения избирательной комиссии об избрании Д. Оснача и итогов выборов в целом. Законодатель, по мнению студентки, не должен устанавливать строгие ограничения тогда, когда речь не идет о тяжких преступлениях. Необходимо обеспечить индивидуальный подход в каждом конкретном случае, и в конечном итоге пусть решают избиратели. Студентка сформулировала некоторые предложения, направленные на совершенствование законодательства в этой области. В частности, по ее мнению, если у кандидата имелась судимость, но на момент подачи заявления о согласии баллотироваться произошла декриминализация деяния по конкретной статье Уголовного кодекса, то и указывать сведения

о такой судимости в соответствующем заявлении кандидат не должен.

Важно понимать, что за ограничениями пассивного избирательного права отдельных претендентов на выборные должности могут скрываться ограничения активного избирательного права миллионов их потенциальных избирателей. Поэтому, по мнению студентки, это вопрос принципиальный.

Анализируя гарантии активного избирательного права, докладчица остановилась на проблеме абсентеизма в Российской Федерации. Абсентеизм – не только российская проблема, в большинстве демократических стран явка на выборах довольно низкая. Но в России особенно низкая явка на местных и региональных выборах. Так, на последних дополнительных выборах депутатов Воронежской гордумы в конце 2022 г. явка составила 12,61 %. До 2006 г. в нашей стране существовал минимальный порог явки: не менее двадцати процентов от списочного состава избирателей на местных и региональных выборах. Таким образом, если бы был минимальный порог явки, значительная часть выборов этого уровня в регионах признавалась бы не состоявшимися. Пока же решение важнейших политических вопросов – формирование органов публичной власти – происходит с участием минимального количества граждан. Игнорирование голосования возможно из-за недоверия к местным властям, которые нередко пренебрегают мнением населения при решении важных вопросов, и недовольства ее работой. Недоверие, в свою очередь, вызывает такую форму политического отчуждения, как самоотчуждение, проявляющееся в абсентеизме. Правда, по мере повышения уровня образования и взросления активность возрастает.

Студентка подчеркнула, что необходимо изучать причины абсентеизма и устранять их. Ведь абсентеизм в случае масштабных проявлений может привести к парализации важнейших демократических процессов. При этом теряется смысл демократии как формы

государства, где народ сам выбирает и контролирует выбранную им власть.

Выступление студента 4-го курса 10-й группы А. Башмакова (бакалавриат) «*О некоторых проблемах исполнения избирательными комиссиями обязанностей по извещению кандидатов о выявленных в документах недостатках*» вызвало особый интерес, так как докладчик основывал выводы на собственном опыте работы заместителем председателя территориальной избирательной комиссии Центрального района г. Воронежа.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливается обязанность избирательных комиссий уведомлять кандидатов, а также уполномоченные органы избирательных объединений о недостатках, выявленных в представленных для выдвижения и регистрации документах. То есть комиссиям надлежит уведомить участников избирательного процесса об обстоятельствах, которые препятствуют принятию решения о регистрации, заверении списка. Процедура такого уведомления формализована и носит императивный характер, при этом имеет в себе ряд оговорок.

Необходимо учитывать, что кандидат, избирательное объединение вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона. В случае отсутствия копии какого-либо документа из установленного перечня документов кандидат, избирательное объединение вправе представить ее не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов.

Однако ситуация изменилась в 2021 г., когда гражданин Цукасов С. С. обратился с жалобой в Конституционный Суд, оспаривая конституционность ряда положений Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав



и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

«Рассмотрев указанную жалобу, Конституционный Суд постановил:

Признать пункт 1.1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2), 32 (часть 2) и 55 (часть 3) в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования данное законоположение не предусматривает для суда, рассматривающего дело об отмене решения избирательной комиссии о регистрации кандидата в связи с представлением им в избирательную комиссию документов для уведомления о своем выдвижении и регистрации, содержащих неполные сведения о кандидате или не отвечающих требованиям закона к оформлению документов, необходимость учесть факт *неизвещения* (несвоевременного извещения) избирательной комиссией кандидата об этих нарушениях как обстоятельство, исключающее отмену решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, если эти нарушения должны были быть очевидны для избирательной комиссии при надлежащем исполнении ею своих обязанностей и не являются намеренным представлением кандидатом недостоверных сведений о себе».

Действительно, решение избирательной комиссии о регистрации кандидата не может быть отменено судом в связи с выявлением среди документов, необходимых для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата (списка кандидатов), документов, не содержащих каких-либо сведений, предусмотренных Федеральным законом, иным законом и (или) не отвечающих требованиям настоящего Федерального закона, иного закона к оформлению документов, либо в связи с отсутствием копий каких-либо документов, *если избирательная комиссия не известила кандидата, избирательное объединение о*

*соответствующих нарушениях при условии, если эти нарушения являлись очевидными для избирательной комиссии и не были известны и не могли быть известны кандидату, избирательному объединению на момент представления документов в избирательную комиссию.* Под очевидными нарушениями понимаются нарушения, выявление которых возможно без проведения проверки сведений, содержащихся в документах, представленных в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата.

Следовательно, решение избирательной комиссии о регистрации кандидата не может быть отменено судом при наличии двух обязательных условий: если нарушения являлись очевидными для избирательной комиссии и если не были известны и не могли быть известны кандидату.

Судебная практика, которая складывается по этим вопросам, ясно определила, что если кандидату со всей очевидностью было известно о документе, который не был представлен и который имеется у кандидата либо должен был иметься, необходимо считать, что кандидату это было известно на момент представления документов в избирательную комиссию, соответственно для него это являлось очевидными.

При таких обстоятельствах стоит отметить, что первоочередная и основная ответственность за представленные документы, их полноту и достоверность возложена на кандидата, так как в соответствии с п. 4.1 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2021 г. № 6-П надление избирательных комиссий обязанностью извещать кандидатов о выявленных в представленных ими документах нарушениях *не снимает с самого кандидата ответственности за качество, полноту и достоверность переданных им сведений и документов.* В любом случае именно на кандидате лежит безусловная обязанность представить в избирательную комиссию вместе с заяв-



лением о его согласии баллотироваться все иные документы, представление которых для уведомления о выдвижении кандидата и его регистрации предусмотрено законом, если только их изготовление и заверение не отнесено законом к полномочиям избирательной комиссии.

Докладчик привел интересные примеры из собственной практики, иллюстрирующие эти выводы.

Руководители секции отметили актуальность и высокий уровень всех выступлений, пожелали участникам конференции дальнейших успехов, а также, по сложившейся на кафедре традиции, определили три лучших по содержанию и форме изложения доклада, которые вызвали живой интерес и научную дискуссию участников конференции. Это выступления студентов 1-го курса бакалавриата О. Тошева и В. Иванниковой, а также студента 4-го курса А. Башмакова.

**Н. В. Бутусова,**  
*доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного и  
муниципального права*

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2023 г.)

В рамках студенческой научной сессии ВГУ **17 апреля 2023 г.** на юридическом факультете состоялось заседание секции «Конституционный процесс» (руководители секции: доцент *Е. А. Бондарева*, доцент *С. В. Сугакова*).

В работе конференции приняли участие обучающиеся по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры юридического факультета ВГУ, которые представили доклады по широкому кругу актуальных проблем современного судебного конституционного права и процесса.

Магистр 2-го курса *А. Березин* в своем выступлении проанализировал институт *главы муниципального образования в правовых позициях Конституционного Суда России*. Подробно с тезисами докладчика можно ознакомиться в статье *А. Березина*, включенной в содержание настоящего номера журнала.

С докладом на тему: «*Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Конституционным Судом Российской Федерации*» выступила студентка 2-го курса магистратуры *А. Анжаурова*.

Конституционный Суд России определяет Уполномоченного по правам человека в РФ как конституционный орган, учрежденный в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. При этом он не управомочен на вынесение государственно-властных решений, его деятельность не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных

прав и свобод. По результатам рассмотрения поступающих на его имя жалоб Уполномоченный составляет заключения, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и свобод граждан, обращается с заявлениями, ходатайствами, жалобами к соответствующим органам и должностным лицам для принятия этих мер. Он вправе отказать в принятии жалобы к рассмотрению, однако такой отказ должен быть мотивирован.

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека с Конституционным Судом Российской Федерации носит специфический характер, поскольку деятельность последнего, как и всей судебной системы в целом, основывается на обязательном соблюдении установленных Конституцией и иным законодательством Российской Федерации ключевых принципов судопроизводства, таких как осуществление правосудия только судом и независимость судей при осуществлении судопроизводства. Таким образом, взаимоотношения между Конституционным Судом Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека следует разделить на процессуальные и непроцессуальные формы.

При рассмотрении процессуальной формы взаимодействия представителем Конституционного Суда является судья, т. е. лицо, наделенное правом осуществлять правосудие, в то время как в рамках непроцессуальной формы взаимодействия представителем Конституционного Суда является должностное лицо (представитель аппарата суда, председатель суда или судья), но выступающий в качестве лица, выполняющего управленческие, методические, профилактические и т. п. функции, напрямую не связанные с осуществлением правосудия.

Процессуальная форма взаимодействия выражается в наличии права на обращение

в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Взаимодействуя с Конституционным Судом Российской Федерации по средствам соответствующих обращений, Уполномоченный имеет в своих руках реальный механизм защиты прав и свобод человека, при этом его место в судебном процессе наиболее сбалансировано, поскольку, не имея возможности воздействовать на принятие решения судом, достигается соблюдение принципа беспристрастности правосудия.

В соответствии с действующим законодательством РФ Уполномоченный по правам человека не имеет права законодательной инициативы, однако инициирование исполнения определений Конституционного Суда может быть осуществлено через информационную деятельность Уполномоченного, возможность осуществления которой вытекает из следующих полномочий:

- право на обращение в государственные органы с заключением, содержащим рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и свобод;

- право на направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам своих замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур, а также право на обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов РФ;

- право на обращение в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также право на выступление с докладом на очередном заседании Государственной Думы;

- направление специальных докладов, а также докладов о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и в Государственную Думу, в Правительство Российской Федерации, в Конституционный Суд Российской Федерации, в Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ.

Вопросам взаимодействия омбудсменов и судебных органов в последнее время уделяется много внимания, о чем свидетельствуют конференции и встречи омбудсменов, ученых, представителей судебного сообщества. Указанные тенденции позволяют судить о том, что уровень взаимодействия Конституционного Суда РФ и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации будет совершенствоваться, поднимая на новый уровень гарантированную государством защиту прав и свобод человека и гражданина.

В рамках дискуссии студентом 1-го курса специалитета *К. Шабунин* было проанализировано место Конституционного Суда РФ в системе публичной власти Российской Федерации. Конституционный Суд в России был создан в 1991 г., его предшественником можно считать Комитет Конституционного надзора СССР (1989–1991 гг.). Докладчик обратил внимание на двойственный характер правовой природы органа конституционной юстиции. С одной стороны, он является органом правосудия, составной частью судебной власти. Его положение в структуре судебной власти определяется не иерархией в рамках системы, отношения в которой строятся на началах взаимодействия, а характером и содержанием деятельности Конституционного Суда, его полномочиями, влиянием на правотворчество и правоприменение. С другой стороны, Конституционный Суд является федеральным органом государственной власти и в этом качестве стоит в одном ряду с другими органами государства – Президентом, Федеральным Собранием, Правительством России. В силу занимаемого им места в си-

стеме органов публичной власти и соответствующей ему компетенции Конституционный Суд может оказать существенное, в том числе превентивное, воздействие на деятельность главы государства, органов законодательной и исполнительной властей, на определение объема их полномочий, условий их реализации.

Анализ практики Конституционного Суда России показывает, что в его правовых позициях, сформулированных при рассмотрении конкретных дел, принцип разделения властей, направления взаимодействия между органами публичной власти различных уровней как «по вертикали», так и «по горизонтали» получили достаточно неоднозначную, зачастую противоречивую интерпретацию. Особого внимания, по мнению автора, в контексте конституционной реформы 2020 г. требуют вопросы, ставшие объектом рассмотрения по делам о толковании Конституции России, сформулированные до внесения поправок в Основной закон.

Студентка 1-го курса специалитета Д. Ванян посвятила свое выступление исследованию *содержания и гарантий принципа независимости судей Конституционного Суда РФ*.

В действующем законодательстве Российской Федерации для некоторых категорий лиц, выполняющих особые государственные функции, имеются дополнительные гарантии в виде законодательно закрепленных мер по государственной защите их прав и свобод. К категории данных лиц относятся в том числе судьи, которые осуществляют свои судебные функции самостоятельно и независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь лишь Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Судебная система в Российской Федерации неоднократно преобразовывалась, однако принцип независимости судей все еще остается неусовершенствованным. Поэтому неспроста В. В. Путин в 2012 г. в послании Федеральному Собранию обозначил

задачи «исправлять свои собственные недоработки в судебной системе» и сделать «привлекательной российскую юрисдикцию».

Реализация принципа независимости судей в конституционном судопроизводстве Российской Федерации характеризуется особенностями, обусловленными назначением, компетенцией органов конституционного правосудия.

Во-первых, судьи органов конституционной юстиции пользуются большей независимостью, чем иные судьи. Особую независимость судьям Конституционного Суда РФ обеспечивают юридическая сила принимаемых ими решений, являющихся самостоятельным основанием для отмены признанных неконституционными нормативных актов, их общее значение, окончательность и невозможность обжалования.

Во-вторых, судьи Конституционного Суда РФ работают только коллегиально, т. е. при разрешении дел должен быть независим как каждый судья в отдельности, так и весь состав, рассматривающий дело. Независимость суда в этом случае обеспечивается независимостью судей, входящих в коллегию. Коллегиальность усиливает независимость суда в целом, поскольку нарушение принципа независимости в отношении одного судьи не влечет полной зависимости суда от внеправового фактора. Кроме того, коллективу судей легче противостоять внешнему давлению.

Важнейшей гарантией независимости судей является запрет на чье-либо вмешательство в деятельность Конституционного Суда. Активное и непосредственное участие при осуществлении судом правосудия принимают стороны судебного процесса, их представители, эксперты. Однако степень их участия определяется строгим процессуальным порядком, и никто из участников процесса не может оказывать влияние на суд. Также запрещается какое-либо воздействие на суд со стороны внешних субъектов. Ответственность за посягательство на личность либо имущество судьи, неуважение к суду, неис-

полнение законных распоряжений судьи при осуществлении правосудия устанавливается Уголовным кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях, а также ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». Однако, как отметил докладчик, нормы об ответственности за неуважение к суду не всегда согласованы, имеют различную отраслевую принадлежность, существенно отличаются друг от друга по санкциям и процессуальному режиму применения, нуждаются в унификации.

Также существенным является вопрос института особого мнения. Право судьи на особое мнение – важный элемент статуса судьи Конституционного Суда Российской Федерации. Его значение заключается, прежде всего, в создании определенной степени дополнительных гарантий независимости судьи. Однако в рамках конституционной реформы 2020 г. ст. 76 подверглась изменению, ее новая редакция предусматривает запрет на обнародование и публичной ссылки на особое мнение со стороны судьи. Таким образом, наблюдается тенденция последовательного ограничения общедоступности особых мнений судей в рамках конституционного судопроизводства.

Проанализировав приведенные аргументы, докладчик вновь отметил, что несмотря на многочисленные преобразования в судебной системе, конституционный принцип независимости судей в современной России остается еще во многом нереализованным, и по его мнению, судья не является независимым в абсолютном смысле этого слова.

В фокусе исследовательского интереса студентки 1-го курса специалитета У. Харченко оказалось конституционное право на обращение и судебную защиту. Особое внимание было уделено особенностям подачи жалобы в Конституционный Суд РФ. Как показывает практика, среди всех полномочий, осуществляемых органами конституционной юстиции в современном государстве, институт жалобы является наиболее востребованным.

Будучи судебным органом конституционного контроля, Конституционный Суд не выбирает подлежащие рассмотрению проблемы и не инициирует проверку того или иного нормативного правового акта самостоятельно. Поэтому жалоба в Конституционный Суд становится необходимым поводом к рассмотрению дела, который дает старт процессу конституционно-правовой настройки действующего законодательства.

В развитии института конституционной жалобы в Российской Федерации можно выделить несколько этапов.

На первом этапе развития института конституционной жалобы опыт оценки Конституционным Судом правоприменительной практики продемонстрировал, что индивидуальные жалобы зачастую были вызваны не просто неисполнением Конституции и законодательства, а дефектностью самих законов, на основании которых функционировали и принимали решения органы власти. Это вылилось в необходимость наделения Конституционного Суда полномочием по рассмотрению дел о конституционности законов по индивидуальным жалобам.

Эта задача была решена уже в действующей Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г.

Акцент в обновленной модели конституционной жалобы был сделан на проверке конституционности непосредственно примененного в деле заявителя закона, а не правоприменительной практики, а также на то, что имеются признаки нарушения прав и свобод заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации.

С момента принятия Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» критерии допустимости жалобы и субъекты, обладающие правом ее подачи, неоднократно уточнялись и корректировались. Так, граждане лишились права оспаривать закон, примененный в конкретном деле, рассмотрение которого судом

не закончено, а также был введен срок на подачу конституционной жалобы, равный одному году после рассмотрения дела в суде.

Важную роль в данном процессе сыграли поправки, внесенные в Конституцию в 2020 г.

Главным изменением стало то, что конституционная жалоба теперь допустима не просто, когда рассмотрение конкретного дела заявителя завершено в суде, а при условии, что исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты.

Такой порядок обращения в Конституционный Суд обеспечит эффективность обжалования в рамках согласованного функционирования всех судов, по мнению самого Конституционного Суда.

В отличие от критериев допустимости круг лиц, обладающих правом подачи жалобы, законодательно не изменялся с момента принятия ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 г. и до внесения поправок в Конституцию России в 2020 г. Конституционные изменения круга лиц законодательно закрепили правовые позиции Конституционного Суда России, ранее сформулированные им по вопросам объектов проверки в порядке конкретного нормоконтроля и в отношении субъектов, обладающих правом подачи жалобы.

Как видно из динамики развития института конституционной жалобы в Российской Федерации, критерии ее допустимости не просто менялись, а по мнению докладчика, ужесточались. И в первую очередь это обусловлено позицией самого Конституционного Суда, который за счет введения некоторых «барьеров», т. е. сокращения числа поступающих жалоб, хочет сделать работу по их рассмотрению и разрешению более объективной и качественной.

*В. Ильин*, студент 2-го курса специалитета, в своем выступлении на тему: «Особенности регулирования публично-правовых отношений, отраженных в решениях Конституционного Суда Российской Федерации», рассмотрел позиции Конституционного Суда

по данному вопросу, содержащиеся в Постановлениях и Определениях Конституционного Суда, Информации Конституционного Суда РФ «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)», а также в особых мнениях относительно особенностей и значения публично-правового регулирования общественных отношений отдельных судей, не согласных с позицией, отраженной в решении Конституционного Суда.

В выступлении были затронуты аспекты соотношения и разграничения частного и публичного начала в тех или иных правоотношениях, а следовательно, возможности применения мер правового регулирования в таких отношениях.

Докладчик рассмотрел пределы регулирования публичных правовых отношений через призму института ограничения прав и свобод человека и гражданина, сделав следующие выводы:

- ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений;

- при допустимости ограничения того или иного права государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные целями этого ограничения меры;

- публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц;

- с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна

быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

В заключение выступающий отметил особую ценность решений Конституционного Суда Российской Федерации для справедливого и надлежащего правового регулирования публично-правовых отношений.

С докладом на тему: «*Государственный суверенитет Российской Федерации по Конституции Российской Федерации и в правовых позициях Конституционного Суда РФ*» выступила студентка 1-го курса бакалавриата В. Ратьева. В рамках выступления были рассмотрены понятие суверенитета в контексте конституционно-правовых норм и изменений, которые претерпела Конституция РФ в 2020 г., а также с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ.

В докладе определено, что суверенитет трактуется как независимость государства во внешних делах и верховенство государственной власти во внутренних делах. Традиционно в юридической литературе выделяют три формы суверенитета: государственный, народный и национальный. Суверенитет выступает как качественный признак государства.

В преамбуле Конституции РФ 1993 г. говорится о том, что народ, принявший Конституцию, возрождает суверенную власть государства. Продолжением данного положения выступает ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, которая указывает, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Также вопрос сохранения суверенитета и единства государства находит отражение в ст. 4, 5 и 9 Конституции РФ. Так, например, согласно п. 1 ст. 4 суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию, а в п. 3 этой же статьи указывается, что Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. В ст. 5 закрепле-

но положение о том, что федерация основана на политической целостности и единстве системы власти.

Отдельное внимание в работе уделено роли Конституционного Суда РФ, который формирует свои правовые позиции по поводу сущности государственного суверенитета, его неделимости, носителей, а также участия субъектов РФ в международных отношениях в контексте отсутствия у них суверенитета. Во всех постановлениях и определениях, касающихся вопроса о существовании суверенитета субъектов РФ, Конституционный Суд РФ выносил решения о невозможности разделения общегосударственного суверенитета.

Свидетельством этого, в частности, выступает постановление Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. № 10-П, в котором данный орган истолковал норму Конституции РФ и подтвердил, что в России не может быть иного носителя суверенитета и источника власти, кроме ее многонационального народа, из чего вытекает и отрицание двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти.

Стоит отметить, что принятые в 2020 г. поправки к Конституции РФ, а именно нормы п. 2.1 ст. 67 и ст. 79 являются очень важной мерой, позволяющей укрепить суверенитет государства.

В своем заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З Конституционный Суд отметил, что указанные поправки не предполагают отказа России от соблюдения международных договоров и выполнения своих международных обязательств. Закрепление на уровне Конституции РФ в компетенции Конституционного Суда РФ полномочий по разрешению вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, по мнению самого Конституционного Суда РФ, предназначено «не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки конституционно приемлемого способа исполнения та-



ких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции РФ...», что в целом положительно повлияет на развитие российской государственности.

Также Конституционный Суд поддержал дополнительные требования к высшим должностным лицам как защищающие суверенитет РФ.

Конституционный Суд также подчеркивает, что статус РФ как правопреемника (правопродолжателя) СССР составляет неотъемлемую характеристику, основание ее суверенитета и ни фактически, ни юридически не может быть поставлен под сомнение.

В завершение выступления докладчиком был сделан вывод о том, что в Российской Федерации создана обширная и проработанная правовая база, которая определяет основные принципы государственного суверенитета с определенными чертами, характерными для федерации. Они закреплены в Конституции РФ и детализируются в обширной системе законодательства страны. При этом особая роль в защите государства от угроз правовой глобализации отведена Конституционному Суду РФ, который выступает своеобразным барьером, препятствующим негативному влиянию на целостность и исторические ценности нашего государства извне.

Комплексному исследованию правовых позиции Конституционного Суда РФ применительно к местному самоуправлению в контексте новейшей конституционной реформы был посвящен совместный доклад студенток 1-го курса бакалавриата *Е. Дубовиковой* и *О. Писленовой*. Конституция РФ 1993 г. заложила новые тенденции развития местного самоуправления. Важную роль в защите конституционного права на осуществление местного самоуправления призван играть Конституционный Суд РФ. Его решения имели немаловажное значение в создании и трансформации российской модели местного самоуправления. С целью сравнительного анализа докладчики предложили рассмотреть

отдельные правовые позиции Конституционного Суда РФ, основанные на нормах отечественной Конституции до внесения в нее поправок 2020 г.

Например, в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 Конституционный Суд РФ пришел к выводу о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ Закона о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Однако изменения конституционных положений в части регулирования местного самоуправления свидетельствуют о конституционном закреплении продолжающейся на протяжении ряда лет тенденции снижения выборности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также о все большей централизации системы публичной власти в России. И хотя некоторые изменения, вносимые Законом о поправке к Конституции РФ, по сути, повторяют или развивают ранее сформулированные Конституционным Судом позиции, например, о том, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации...», другие изменения выхолащивают ранее сформулированные Конституционным Судом РФ правовые позиции о недопустимости передачи органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления либо населением муниципального образования непосредственно, или особой роли поселений «как таковых, предназначенных для решения вопросов местного значения...», и др.

Соответственно, в связи с принятием Закона о поправке к Конституции РФ конституционные основы российской модели местного самоуправления подвергнутся значительным изменениям, и пока можно только прогнозировать, как это повлияет на правовые позиции Конституционного Суда РФ. Наи-

большой интерес представляют изменения, вносимые в Конституцию РФ Законом о поправке 2020 г., которые сводят на нет ранее сформулированные Конституционным Судом правовые позиции. Так, есть основания утверждать, что вносимое п. 45 ст. 1 Закона о поправке к Конституции РФ положение о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти «осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», нивелирует правовую позицию о недопустимости передачи органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муни-

ципального образования непосредственно, сформулированную в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

Другой пример: исключение из текста Конституции РФ поселенческого уровня местного самоуправления в качестве обязательного, по сути, аннулирует ранее сформулированные Конституционным Судом РФ в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П правовые позиции об особой роли поселений «как таковых, предназначенных для решения вопросов местного значения (которые могут быть решены данным поселением самостоятельно, под свою ответственность)» и продолжает тенденцию укрупнения муниципальных образований.

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

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2023 г.)

**20 апреля 2023 г.** состоялось заседание секции муниципального права студенческой научной сессии юридического факультета. В докладах участников конференции были затронуты различные актуальные вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Внимание ряда участников конференции привлекли вопросы, связанные с применением современных информационных технологий в местном самоуправлении. Так, доклад студента 3-го курса бакалавриата *Н. Карташова* был посвящен теме «Роль органов местного самоуправления в реализации концепции “Умный город”». Он отметил, что Экономический и Социальный совет ООН в 2015 г. установил следующую дефиницию «Умного города» – это «инновационный город, использующий цифровые технологии для повышения уровня жизни, эффективности деятельности и оказания услуг в городе, а также развития конкурентоспособности при обеспечении удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений в экономических, социальных, культурных и природоохранных аспектах».

В России концепция «Умного города» не так развита. Связано это со скромными финансовыми возможностями большинства муниципалитетов, общей исторической тенденцией, согласно которой лучшие управленческие и технологические практики в России появляются в «столичных» городах – Москве и Санкт-Петербурге, а затем через какое-то время распространяются в регионы. Однако с 2010-х гг. происходит активное внедрение этой концепции в практику управления горо-

дов-миллионников. На первом месте по эффективности реализации практики использования этой концепции – Москва. В 2018 г. столица заняла первое место в рейтинге ООН по индексам оказания электронных услуг. Однако это является заслугой в первую очередь органов государственной власти города Москвы.

Рассматривая практику местного самоуправления, стоит отметить опыт Владивостока и Казани. Так, в столице Дальнего Востока органы местного самоуправления сотрудничают с российскими цифровыми компаниями, Ростех, Росатом, Ростелеком, Эр-Телеком, МТС, Мегафон, Вымпелком, Сбербанк, 1С, Mail.ru, Яндекс, Рамблер. Операторы мобильной связи разрабатывают сервисы на базе Интернета вещей: видеонаблюдение, умные счетчики и автоматический сбор с них данных по ЖКХ, парковки, эко-мониторинг, продукты, основанные на анализе клиентских потоков, и сервис распознавания лиц. Проект «Смарт-сити Казань» находится на ранней стадии разработки и реализации, в рамках которого основные усилия направлены на создание инфраструктуры для мониторинга и сбора данных в сфере транспорта и ЖКХ, безопасности и контроля за городской и экологической средой. Наиболее распространенным для российской практики является внедрение в городскую среду индивидуальных интеллектуальных услуг, которое чаще всего носит инициативный характер.

Определенные результаты в реализации рассматриваемой концепции были достигнуты и в Воронеже. Муниципалитет является участником федеральной государственной программы развития «Умный город», а также Всемирной ассоциации умных городов. В городе реализуются проекты «умных остановок», оборудованных цифровыми технологи-

---

© Бялкина Т. М., Судакова С. В., Китаева В. Е., 2023

ями. Происходит цифровизация общественного транспорта. В 2022 г. согласно рейтингу Минстроя РФ уровня цифровизации городского хозяйства Воронеж вошел в десятку наиболее развитых городов России, заняв 9-е место. А 17 апреля этого года ООО «РВК-Воронеж» стал финалистом Национальной премии «Умный город» за создание ситуационного цифрового центра контроля за водоснабжением в городе.

Эта проблематика получила продолжение в выступлении студентки 2-го курса бакалавриата А. Меджидовой на тему: «Современные модели “Умных городов”». Она отметила, что в современном мире все большее влияние на повседневную жизнь людей оказывают новые информационно-коммуникационные технологии. В последнее десятилетие все большее развитие получает концепция «умного города».

Ведущие научные организации мира и высокотехнологичные компании являются первопроходцами в разработке идеи умного города. Российская Федерация не стала здесь исключением: с конца 2018 г. Правительство РФ реализует ряд национальных проектов, в том числе национальные проекты «Цифровая экономика» и «Жилье и городская среда». Ведомственный проект Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по цифровизации городского хозяйства «Умный город» реализуется в рамках вышеназванных национальных проектов. Целью данного проекта является не только автоматизация и цифровая трансформация большого числа процессов управления городским хозяйством, но и комплексное повышение эффективности городской инфраструктуры.

Для развития умного города требуются не только технологические возможности, но и новый образ мышления граждан (заинтересованных сторон). Переход к умным городам предполагает изменение и развитие ролей этих заинтересованных сторон: жителей города следует рассматривать не толь-

ко как пользователей, но как заинтересованных лиц, играющих активную роль в качестве участников, сотрудников и разработчиков в деятельности города. Точно так же технологии следует рассматривать не как актив, а как динамический фактор развития умного города. Более того, к бизнесу нужно относиться не как к поставщику (подрядчику), а как к партнеру по сотрудничеству.

Подводя общий итог, студентка отметила, что исполнение проекта Минстроя России на сегодняшний день можно считать успешным. В рамках соотношения располагаемых средств и объема реализованных мероприятий проект показывает высокую результативность. Конечную результативность и эффективность можно будет определить только по завершении проекта.

Студент 2-го курса бакалавриата Т. Аняев в докладе на тему: «Правовое обеспечение создания и функционирование муниципальных информационных систем» подробно проанализировал ряд положений Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», на основе чего сделал вывод о том, что муниципальная информационная система (МИС) является целостной технологической, программной и информационной средой создания, хранения, анализа и распространения информации в интересах муниципальных органов власти, предприятий и граждан. Она представляет реальные показатели состояния социальной сферы города и региона. Он отметил, что Д. В. Богат, Т. А. Полякова в своем исследовании указывают, что МИС позволяет объективно оценивать, сравнивать и анализировать уровень жизни населения, выявлять основные тенденции и закономерности и четко обозначать наиболее острые проблемы развития муниципальных образований.

В 1998 г. было издано постановление администрации г. Воронежа о создании единой муниципальной информационной системы (ЕМИС). г. Воронежа, способной адапти-

роваться к изменяющимся условиям жизни города. Для использования накопленного опыта и оптимизации вложенных ранее сил и средств в информатизацию города ЕМИС строится на основе объединения в единую систему таких ресурсов, как кадастровые системы, реестры, внекадастровые системы и т. д. В качестве проблем студент выделил отсутствие информационного обеспечения населения в отдаленных муниципальных образованиях, необеспеченность интеграции единого портала Госуслуг (ЕПГУ) с информационными системами ОМСУ в части организации предоставления муниципальных услуг и т. д.

А. Арцыбашев, студент 2-го курса бакалавриата, выступил на тему «Некоторые особенности правового статуса приграничных муниципальных образований». Он отметил, что в соответствии со ст. 82 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории. На сегодняшний день открытым остается вопрос о необходимости принятия отдельного законодательного акта, регулирующего организацию местного самоуправления в пределах приграничных территорий. Основой регулирования правового статуса муниципальных образований на приграничных территориях является Закон «О Государственной границе Российской Федерации». Положения данного закона нельзя назвать исчерпывающими. Круг вопросов, которые решают органы местного самоуправления приграничных муниципалитетов, закреплён и в других нормативных актах. «Разброс» норм не всегда позволяет однозначно и оперативно разрешать вопросы.

Также была затронута проблема функционирования народных дружин. Так, например, основной проблемой властей в приграничных муниципальных образованиях Республики Тыва и Самарской области является отсутствие заинтересованности у граждан,

работников организаций, предприятий идти в народные дружины. Одним из вариантов решения проблемы может являться вовлечение молодежи, преимущественно из числа студентов высших учебных заведений. При вовлечении их в эту деятельность, наряду с решением прямых задач по охране общественного порядка, опосредованно будет реализовываться и воспитательная функция государства.

Территориальные вопросы были затронуты и другими участниками. Так, студент 2-го курса магистратуры В. Попов выступил с докладом «Влияние федеральных территорий на территориальную организацию публичной власти в субъектах РФ». Появление в результате конституционной реформы 2020 г. федеральных территорий в качестве особой формы территориальной организации публичной власти поставило перед научным сообществом конституционалистов и муниципалистов совершенно новую проблему – проблему их соотношения с административно-территориальным и муниципально-территориальным устройством субъектов РФ, что обусловлено безусловным изъятием (в правовом смысле) части территории регионов при их образовании. Опыт появления и функционирования пока единственной федеральной территории «Сириус» демонстрирует сохранение множественности ее статуса, поскольку нормативные акты Краснодарского края и самого «Сириуса», документы федерального государственного стандарта (ОКАТО и ОКТМО) по-прежнему рассматривают Сириус в качестве муниципального образования (городского округа) и административно-территориальной единицы (поселка городского типа), которые были образованы в 2019 и в 2020 гг. Помимо этого, должна быть решена проблема учета позиции субъектов РФ и муниципалитетов при создании и изменении границ федеральных территорий: планируемое с октября 2022 г. значительное расширение «Сириуса» за счет городского округа Сочи уже вызвало негативные реак-

ции общественности и депутатов. Поэтому в будущем федеральном законе об общих принципах создания федеральных территорий и функционирования в них публичной власти целесообразно предусмотреть в качестве гарантии обязательное выявление мнения субъекта РФ по данному вопросу и, по крайней мере, его учет федеральной властью.

Студент 1-го курса магистратуры А. Стрельников в докладе «Перспективы развития городских и сельских поселений в единой системе публичной власти» проанализировал положения проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятого Государственной Думой в первом чтении. Данным законопроектом предполагается существенно изменить сложившуюся систему муниципальных образований в России, оставив всего лишь три их вида: городские округа, муниципальные округа, внутригородские территории городов федерального значения. Соответственно, городские и сельские поселения должны быть упразднены. Докладчик негативно оценил данное предложение, охарактеризовав те негативные последствия, к которым может привести его реализация.

Студентка 2-го курса бакалавриата А. Резюкова в своем выступлении на тему: «Формы взаимодействия органов местного самоуправления с населением» отметила, что достижение прогресса в социально-экономическом развитии муниципальных образований, в повышении качества жизни людей возможно при участии всех элементов существующей системы местного самоуправления и гражданского общества. Решение большинства социальных проблем и преодоление социальных конфликтов возможно в условиях консолидации усилий и взаимодействия органов местного самоуправления с населением.

Исследование теоретических аспектов по вопросам взаимодействия населения с органами местного самоуправления позволило

определить следующие формы такого взаимодействия.

1. Взаимное информирование. В первую очередь данная форма может быть реализована с помощью муниципальных СМИ, в которых размещается информация о результатах работы органов власти, об управленческих решениях, принятых ими. Встречи с населением позволяют органам власти выявить общественные проблемы и ожидания. Государственные органы, органы местного самоуправления, подведомственные организации и суды будут обязаны создавать и вести официальные аккаунты в соцсетях «ВКонтакте» и «Одноклассники». Органы власти должны будут размещать отчеты о проводимых мероприятиях, комментировать актуальные вопросы, а также указывать на странице контактные данные для связи: электронную почту и номера телефонов.

2. Общественное участие путем направления обращений граждан в органы местного самоуправления, а также личных встреч граждан с депутатами представительных органов.

3. Функционирование территориального общественного самоуправления.

С докладом на тему: «Территориальное общественное самоуправление как эффективная форма участия населения в местном самоуправлении» выступила студентка 1-го курса ДОСС В. Будыльская. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – это одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. ТОС создаются для решения вопросов местного значения. На сегодняшний день их деятельность активно развивается во многих субъектах Российской Федерации. Докладчиком был проанализирован опыт Воронежской и Белгородской областей. ТОС решает вопросы по сохранению жилищного фонда, поддержанию чистоты и порядка на соответствующей территории, охране зеленых насаждений, водоемов, созданию детских площадок, физкультурно-спортивных комплексов, сооруже-

ний и поддержанию в порядке дорог, тротуаров, и других объектов благоустройства. С деятельностью ТОС связывают организацию клубов по интересам, спортивных кружков, ведению воспитательной работы среди детей и подростков, оказанию помощи престарелым, малообеспеченным, детям, оставшимся без родителей. Они также могут содействовать укреплению общественного порядка, защите прав потребителей, оказывать помощь школам, детским садам, больницам и поликлиникам, благотворительным фондам и организациям, поддерживать в надлежащем состоянии памятники истории и культуры.

Кроме положительных результатов деятельности ТОС, следует отметить наиболее значимые проблемы, препятствующие их эффективной работе. Во-первых, местная власть слабо заинтересована в организации ТОС. Это выражается качеством условий, при которых ТОС создать довольно трудно, а также в нежелании выделять средства на деятельность ТОС. Во-вторых, чиновничий аппарат муниципальных органов власти пока видит в ТОС не своих единомышленников и помощников, а потенциальных конкурентов, претендующих на часть их властных полномочий. В-третьих, в современном российском обществе наблюдаются: отчужденность людей от общественной жизни; озабоченность только личной выгодой, личной жизнью; во многом безразличное отношение граждан к жизни государства. В целях решения данной проблемы необходимо постепенно повышать уровень правосознания, правовой культуры и гражданской активности населения.

В завершение выступления было отмечено, что территориальное общественное самоуправление – это важнейший механизм, который объединяет власть и жителей соответствующей территории. Все усилия, которые принимают сегодня председатели и члены ТОС, направлены на взаимодействие с населением, выявление потребностей, которые есть у жителей, донесение этих потребностей абсолютно до всех

уровней власти. Также данная работа направлена на то, чтобы сделать территорию более комфортной для проживания каждого человека. Иными словами, территориальные общественные самоуправления являются важным элементом гражданского общества.

С совместным докладом на тему: «Инициативные проекты как новая, перспективная форма муниципальной демократии» выступили студентки 1-го курса ДООС К. Соловьева и А. Канаева. Они подробно проанализировали теоретико-правовое содержание инициативных проектов как самостоятельной формы участия граждан в местном самоуправлении, особенности правового закрепления процедурных механизмов реализации права на данную инициативу, привели примеры реализации инициативных проектов в Верхнехавском сельском поселении Воронежской области и в муниципалитетах Белгородской области.

В докладе было подчеркнуто, что инициативное проектирование и инициативное бюджетирование соотносятся между собой как общее и частное, имея в своей основе принцип участия жителей в данных процессах. Понятие «инициативные проекты» шире понятия «инициативное бюджетирование», поскольку включает в себя «мероприятия, имеющие приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления». И это могут быть мероприятия, которые не требуют бюджетных расходов, а требуют, например: изменения каких-либо правил поведения жителей муниципального образования; замены неэффективных мероприятий в муниципальных программах; корректировки должностных инструкций конкретных должностных лиц.

Также авторы доклада отметили, что инициативное проектирование закрепляет не только участие, вовлеченность граждан в



реализацию предлагаемых проектов, но и их возможность самостоятельно разработать, реализовать собственный проект на территории проживания с помощью местной администрации за счет доли бюджетных средств. Данные технологии направлены на повышение гражданской активности и доверия к муниципальной власти. Создание новых и совершенствование существующих институтов гражданской активности позволяют, кроме прочего, осуществлять эффективную обратную связь между теми, кто управляет, и теми, кем управляют.

Также было выявлено положительное влияние инициативного бюджетирования на качество управления вследствие постоянной и регулярной работы с гражданскими инициативами, что формирует у представителей власти важные навыки и компетенции в сфере управления, такие как умение коммуницировать, развивать такие качества, как планирование, приоритизация, работа в команде.

Студентами было высказано суждение, что инициативное бюджетирование является одним из наиболее перспективных и развивающихся инструментов привлечения граждан к управлению бюджетами публично-правовых образований. Показатели численности реализованных проектов, финансового обеспечения, стоимости практик инициативного бюджетирования, а также рассмотренный местный опыт свидетельствуют о распространении механизма инициативного бюджетирования на муниципальном уровне, однако было отмечено, что это многогранный процесс, который имеет огромный потенциал для развития и требует активной работы как со стороны муниципальных образований, так и граждан.

Студентки 1-го курса ДОСС П. Вязовская и А. Шумаева выступили совместно на тему: «Европейская хартия местного самоуправления и ее роль в становлении отечественного местного самоуправления». Они подчеркнули, что Конституция РФ закрепляет основополагающий принцип в области соотношения

норм международного и внутреннего (национального) права, в соответствии с которым общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Иными словами, Конституция РФ закрепила приоритет международных договоров Российской Федерации перед нормами национального законодательства, а это означает, что правоприменители обязаны прибегать к нормам международного права при разрешении конкретных дел.

К таким важным для российского местного самоуправления международно-правовым актам многие годы относилась и Европейская Хартия местного самоуправления. В Хартии получили закрепление основные принципы демократической концепции местного самоуправления. Кроме того, как в Хартии, так и в Конституции РФ местное самоуправление признается низовым (наиболее приближенным к населению) самостоятельным уровнем публичной власти. Вместе с тем определение собственных властных полномочий местного самоуправления в Хартии и в Конституции Российской Федерации отличаются.

В последние годы Совет Европы под давлением коллективного Запада неуклонно отдалялся от заложенных в его Уставе объединительных принципов. Перелом наступил с началом Специальной военной операции России на Украине. Федеральный закон от 28 февраля 2023 г. «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» закрепил, что в связи с прекращением членства Российской Федерации в Совете Европы необходимо считать с 16 марта 2022 г. прекратившими действие в отношении Российской Федерации ряда международных договоров, включая Европейскую хартию местного самоуправления. Всего был денонсирован 21 документ.

Тем не менее Европейская Хартия местного самоуправления, несмотря на ее денонсацию, сыграла важную роль для становления и развития местного самоуправления в РФ и его последующего правового регулирования. Хартия – это документ, который отражает ценности европейского сообщества относительно развития местного самоуправления на демократических началах. Благодаря ей возможность эффективного взаимодействия получили не только государства и их центральные органы, но и население, граждане в лице своих органов местного самоуправления.

*Е. Джиоева*, студентка 3-го курса бакалавриата, подготовила доклад на тему: «Государственная теория самоуправления и современное развитие института местного самоуправления в России» (статья по материалам доклада публикуется в данном номере).

Студент 1-го курса магистратуры *А. Белов* выступил с докладом на тему: «Конституционный контроль как фактор обеспечения эффективности законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении». Он отметил, что со стороны государства осуществляются разные виды контроля за деятельностью местного самоуправления, в котором участвуют органы прокуратуры, исполнительной власти и др. Однако особую роль в контрольной деятельности играет Конституционный Суд РФ как орган конституционного контроля, поскольку только ему принадлежит право оценивать законы и иные нормативные правовые акты, составляющие правовую основу местного самоуправления, с точки зрения их соответствия Конституции РФ. За период становления и развития местного самоуправления в нашем государстве Конституционный Суд РФ неоднократно выступал в защиту прав местного самоуправления при рассмотрении обращений, связанных с положением органов местного самоуправления в системе публичной власти, его территориальными, экономическими основами

и другими вопросами. Сформулированные Конституционным Судом РФ правовые позиции являются надежной гарантией защиты прав и законных интересов населения муниципальных образований, иных субъектов местного самоуправления.

С совместным докладом на тему: «Публичные слушания как востребованная форма муниципальной демократии: правовые и организационные проблемы» выступили студентки 1-го курса ДОСС *А. Жилякова* и *К. Косоруких*. Институт публичных слушаний является одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Цель публичных слушаний – обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. В соответствии с законом на публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься проекты таких актов, как устав муниципального образования, планы и программы развития муниципалитета, правила землепользования и застройки территорий, а также ряд других важнейших вопросов.

Публичные слушания занимают промежуточное место между прямой и представительной демократией, при этом решения, принимаемые на них, носят рекомендательный характер. Для формирования точного определения понятия публичных слушаний докладчики выделили несколько основных признаков этой формы муниципальной демократии:

1) публично-правовой характер слушаний, который позволяет обеспечить независимое обсуждение населением вопросов, имеющих для него существенное значение. Результаты публичных слушаний не зависят от того, кто инициирует или организует их проведение, а определяются исключительно в процессе свободного обсуждения;

2) наличие двух равноправных субъектов: населения, проживающего на территории муниципального образования, и управляющего субъекта. Отсутствие при проведении публичных слушаний одного из субъек-

тов не позволяет определить данные слушания в качестве публичных;

3) участие населения в осуществлении публично-властных функций. Сами участники публичных слушаний не принимают нормативных решений;

4) форма свободного диалога участников. Организатором мероприятия должно гарантироваться право каждого вносить и отстаивать свои предложения, выражать критику точки зрения других, используя обоснованные аргументы.

Проведение публичных слушаний может быть ограничено регламентом, однако время, определенное для аргументации своей позиции, не должно влиять на гласный характер публичных слушаний.

Таким образом, публичные слушания являются урегулированной нормами права формой участия населения муниципальных образований в осуществлении публично-властных функций путем открытого непосредственного обсуждения органами власти и гражданами проектов правовых актов и других общественно значимых проблем и вынесения по ним рекомендаций, обязательных для учета компетентными органами власти при принятии соответствующих решений. В практике реализации данной формы муниципальной демократии обнаруживается ряд проблем.

Первая проблема касается процедуры. В большинстве муниципальных образований публичные слушания организуются стандартно – в форме собраний, на которые приглашаются представители общественности, депутаты и должностные лица органов местного самоуправления, представители СМИ и заинтересованные граждане. Однако такой подход имеет недостаток. Например, публичные слушания по проекту планировки территории вызывают намного больший общественный интерес и участие граждан, чем по проекту отчета об исполнении бюджета. Существующая нормативная база публичных слушаний в большинстве муниципальных об-

разований не позволяет варьировать процедуру их проведения в зависимости от характера рассматриваемого вопроса. Это снижает эффективность института публичных слушаний, делая его в значительной мере формальным.

Вторая проблема касается определения перечня лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях. Поэтому в положениях о публичных слушаниях следует закрепить норму о том, что при определении круга лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях, оргкомитет должен исходить из принципа плюрализма мнений по обсуждаемому вопросу.

Третья проблема связана со временем проведения публичных слушаний. В положениях различных муниципальных образований по этому вопросу есть две позиции: либо публичные слушания проводятся только в рабочее время, либо допускается их проведение во вне рабочее время. Представляется, что публичные слушания проводятся именно для граждан, поэтому более правильно проводить их во вне рабочее время или в выходной день.

Актуальной проблематике был посвящен доклад *О. Сульдиной*, студентки 2-го курса бакалавриата, на тему: «Компетенция органов местного самоуправления». Она осветила существующие в науке муниципально-го права взгляды на понимание компетенции местного самоуправления и ее содержание, научно-теоретические дискуссии по поводу роли и места правовой категории «вопросы местного значения» в правовом регулировании компетенции органов муниципальной власти. Данные вопросы приобретают особую актуальность в связи с предстоящим реформированием законодательства о местном самоуправлении после конституционной реформы 2020 г., поскольку принятый в первом чтении проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предлагает иной вариант регули-

рования данного института местного самоуправления, чем это имеет место в действующем законодательстве. Докладчик остановился и на некоторых практических вопросах, проинформировав слушателей о том, что на рассмотрении Конституционного Суда РФ

в настоящее время находится дело по жалобе муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянск Козьмодемьянского района Московской области», связанное с компетенцией местного самоуправления в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами.

**Т. М. Бялкина,**

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

**С. В. Судакова,**

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

**В. Е. Китаева,**

*преподаватель кафедры конституционного  
и муниципального права*

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2023 г.)

В рамках студенческой научной сессии ВГУ **20 апреля 2023 г.** на юридическом факультете состоялось заседание секции «Избирательное право и процесс» (руководители секции: профессор Е. В. Сазонникова, преподаватель В. Е. Китаева). Заседание секции в 2023 г. было проведено в четвертый раз.

Доклады на заседании секции представили: Бугакова Маргарита, Голомазова Екатерина, Джиоева Екатерина, Ковыршина Дарья, Кожемяко Иван, Поплевина Дарья, Попов Владислав, Плоских Валерия, Филонова Анастасия, Хевронина Елена. Научное руководство подготовкой докладов осуществляли: профессор Е. В. Сазонникова, доцент С. В. Судакова, преподаватель В. Е. Китаева.

Были представлены доклады по широкому кругу актуальных проблем избирательного права и процесса: молодежные избирательные комиссии, проблематика избирательных систем, обучающие технологии в избирательном процессе, защита избирательных прав граждан. Тематика докладов охватила ключевые современные направления развития избирательного права и процесса и вызвала большой интерес у участников конференции. В настоящий обзор вошли сообщения о докладах, подготовленные на основе присланных авторами материалов.

М. Бугакова сделала доклад на тему: «Молодежные избирательные комиссии и их роль в развитии избирательной системы». В докладе были озвучены основные положения о статусе молодежных избиркомов (далее – МИК) как постоянно действующих совещательных и консультативных органов, создаваемых в целях оказания содействия Избирательной комиссии в деятельности по повышению правовой культуры молодых и будущих избирателей, обучению организа-

торов выборов, формированию кадрового резерва избирательных комиссий, участию в реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов и референдумов. Как было отмечено в докладе, основная задача МИК – это вовлечение молодежи в процесс выборов и формирование кадрового резерва всей системы избирательных комиссий. Был подробно освещен вопрос о полномочиях МИК, о Союзе МИК – самоуправляемом общественном объединении, созданном в 2017 г. по инициативе председателей Молодежных избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с целью повышения правовой, политической, электоральной культуры молодежи России, объединяющем МИК 74 субъектов России. В заключение было подчеркнуто, что МИК являются источником кадрового резерва для избирательной системы.

В докладе Е. Джиоевой на тему: «Пропорциональная избирательная система: “за” и “против”» были рассмотрены положительные и негативные черты пропорциональной избирательной системы.

При использовании пропорциональной избирательной системы граждане России, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами только в составе списков от политических партий. В этом случае на выборах появляется промежуточное звено в виде политической партии, а ответственность победивших кандидатов перед избирателем становится уже не такой очевидной. Автор обращает внимание, что порядок проведения праймериз в отечественном законодательстве не закреплен, и большинство политических партий данной процедурой не пользуется. Автор позитивно оценивает институт свободных списков кандидатов с преференциальным голосованием, при котором избиратель, голосуя за партийный список, отмечает также кан-

дидатов этого списка, избрание которых для него наиболее желательно.

По мнению автора, наличие заградительного барьера приводит к искажению волеизъявления при определении результатов выборов. А именно воля граждан, голосовавших за партийные списки, набравшие менее необходимой величины заградительного барьера, не получает своего отражения при распределении депутатских мандатов. Но в то же время наличие заградительного барьера создает условия для эффективной работы парламента, препятствуя появлению в нем множества мелких партий.

В заключение автор отметил, что главное достоинство пропорциональной избирательной системы состоит в том, что она позволяет избирать парламент, политический состав которого отражает политический плюрализм.

Доклад И. Кожемяко на тему: «Обучение участников избирательного процесса» был посвящен представлению такого важного направления работы избирательных комиссий, как обучение участников выборов.

Как было отмечено в докладе, на членов избирательных комиссий возложена общественно-значимая функция – обеспечение высшего непосредственного выражения власти народа. Поэтому так важен высокий уровень правовой грамотности и правосознания этих лиц, в особенности и в первую очередь, в отношении избирательного законодательства и законодательства о референдуме.

В соответствии со ст. 21 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» к основным направлениям деятельности Центральной избирательной комиссии РФ относится, в том числе, обеспечение реализации мероприятий, связанных с правовым обучением избирателей, с профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, с изданием необходимой печатной продукции.

Автор подробно остановился на работе Российского центра обучения избирательным технологиям (РЦОИТ), ведущего свою историю с 1 ноября 1994 г., организующего и координирующего обучение всех категорий участников избирательного процесса в России, рассказал о направлениях его деятельности с примерами конкретных мероприятий, выделив особо следующие:

1) подготовка и актуализация учебно-методических материалов для обучения организаторов выборов и иных участников избирательного процесса. Так, разработаны типовые учебные программы «Организация деятельности участковой избирательной комиссии» и «Организация деятельности территориальной избирательной комиссии»;

2) участие в организации и проведении семинаров, заседаний, круглых столов, конференций по вопросам повышения правовой культуры избирателей. Так, проводится Всероссийский конкурс «Атмосфера» на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса, Всероссийская олимпиада школьников по вопросам избирательного права и избирательного процесса, конкурс «Звезда Артека» на базе ФГБОУ «Международный детский центр Артек»;

3) подготовка информационно-разъяснительных видеороликов по вопросам избирательного права. С 2013 г. на видеохостинге «YouTube» действует официальный канал РЦОИТ «Просто о выборах», где публикуются обучающие материалы в формате видеолекций, а также репортажей с мероприятий. Материалы о выборах публикуются на официальном телеграмм-канале РЦОИТ «Электорий».

Мероприятия по развитию правовой грамотности и правосознания участников избирательного процесса должны носить дифференцированный характер, т. е. быть направленными на принятие и освоение правовых знаний с учетом специфики различных социальных групп, например, таких как молодежь, пенсионеры, государственные и му-

ниципальные служащие и другие категории граждан.

С докладом на тему: «*Избирательные комиссии: система, статус членов*» выступила А. Неровная. В докладе были рассмотрены система и статус избирательных комиссий, изменения в системе избирательных комиссий, порядок их формирования, полномочия в зависимости от вида избирательных комиссий, особенности избирательной системы Воронежской области, а также статус членов избирательных комиссий. Сделан авторский вывод по таким вопросам, как обеспечение принципа независимости избирательных комиссий, а также о последствиях упразднения муниципальных избирательных комиссий. В частности, автор считает, что участие в процедуре формирования избирательных комиссий органов государственной власти и органов местного самоуправления отражает тесную связь избирательных комиссий с системой государственного управления. Но сами они являются органами управления избирательным процессом, исходя из их полномочий.

Исключение из системы муниципальных избирательных комиссий является логичным шагом, так как ранее была предусмотрена возможность возложения полномочий муниципальных комиссий на территориальные. Данным правом часто пользовались, поэтому упразднение привело к оптимизации избирательной системы и не повлекло минимизацию ее эффективности.

В. Попов подготовил доклад на тему: «*Феномен косвенных выборов в Российской Федерации*». Автор рассказал, что проблема косвенных или многостепенных выборов, которые трижды отвергались в отечественной истории – в 1917, 1939 и 1995 гг. – в настоящее время приобретает все большую научную и практическую значимость. Декларируемый нормой ст. 6 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

принцип прямого избирательного права за последние годы был ограничен отраслевым законодательством о публичной власти в субъектах РФ и о местном самоуправлении. В настоящее время непрямые выборы могут быть способом замещения должностей высшего должностного лица субъекта РФ, главы муниципального образования, депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, причем на уровне местного самоуправления благодаря влиянию Конституционного Суда РФ такой способ может быть установлен в качестве безальтернативного региональным законом. При этом все эти должности по-прежнему рассматриваются в качестве выборных по смыслу вышеназванного ФЗ № 67-ФЗ, т. е. избранных народом или населением непосредственно – без участия дополнительного субъекта, опосредующего их волю. Как заключает автор, несмотря на то, что большинство конституционалистов настаивают на понимании свободных выборов, упоминаемых в ст. 3 Конституции РФ, исключительно в качестве прямых, практика неизбежно побуждает федерального законодателя легализовать институт косвенных выборов как исключение из принципа прямого избирательного права.

С совместным докладом на тему: «*Местный референдум: актуальные организационно-правовые проблемы и пути их решения*» выступили студенты В. Плоских и А. Филонова.

На основе изучения и анализа теоретической базы и практики применения населением права на местное самоуправление студенты рассмотрели одну из основных форм народовластия – местный референдум.

В докладе было подчеркнуто, что данная форма народовластия остается неустаревающей. Из анализа практики видно, что применяется она в основном статично и лишь по вопросам преобразования муниципальных образований и самообложения граждан. Более того, большая часть местных референду-



мов проводится по инициативе органов местного самоуправления, а не граждан.

Авторы доклада придерживаются позиции, что необходимо повышать правовое образование граждан и правовую культуру через информирование населения. При этом развитие правового воспитания не только даст необходимую информацию о формах реализации местного самоуправления, но и позволяет формировать у личности определенные правовые потребности и интересы.

Еще один аспект, на который было обращено внимание аудитории, – это внесение соответствующих дополнений в статьи ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (2002 г.) для урегулирования интернет-агитации. Это связано с тем, что распространение агитационных материалов через сетевые ресурсы, главным образом через сеть Интернет, становится все более значимым и влияющим на электоральное поведение граждан.

Был аргументирован вывод, что в современной России возможности применения местного референдума как формы народовластия остаются нераскрытыми и нереализованными. При этом нереализованными остаются как возможность практического применения данного института для решения местных насущных проблем, так и использование местного референдума как инструмента управления для решения муниципальных и государственных задач.

*Д. Трифанова* выступила с докладом на тему: «Предвыборная агитация: понятие и основные формы». В докладе были рассмотрены история возникновения такого явления, как предвыборная агитация, подходы к понятию предвыборной агитации, анализ данного понятия в двух смыслах: широком и узком, и как итог – определение понятия «предвыборная агитация», отраженное в законодательстве. Были приведены сходства и различия по разным основаниям таких понятий, как «предвыборная агитация» и «инфор-

мирование граждан». На этот счет в докладе была освещена позиция Конституционного Суда РФ.

Кроме этого, автором проанализированы основные формы и методы предвыборной агитации, перечень которых не ограничен законодательством. Автор отметил, что возможность выбора разных форм предвыборной агитации и методов ее осуществления позволит говорить о честной борьбе за доверие и поддержку избирателей. В рамках выбранной темы для освещения Д. Трифанова обратила внимание на важность института предвыборной агитации непосредственно в период избирательной кампании, так как на данном этапе формируется воля избирателя голосовать за того или иного кандидата или против него.

*Е. Хевронина* представила вниманию доклад на тему: «Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению избирательных прав жителей муниципальных образований», в котором отметила, что институт местного самоуправления основывается на народном волеизъявлении. Население должно иметь возможность самостоятельно формировать состав выборных органов из числа наиболее достойных своих представителей. Обеспечить народное волеизъявление на местном уровне должны органы местного самоуправления.

Важные полномочия органов местного самоуправления по обеспечению избирательных прав ранее выполняли избирательные комиссии муниципальных образований (ИКМО). С 1 января 2023 г. они перестали существовать, и их полномочия теперь переданы ТИК и УИК.

Дискуссии, касающиеся проблемы муниципальных выборов, ведутся вокруг двух основных вопросов: 1) процедура избрания глав муниципальных образований; 2) избирательные механизмы формирования депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления. Обращаясь к анализу содержания дискуссий относительно

но моделей избрания главы муниципального образования, отмечается, что в российском законодательстве о местном самоуправлении закреплен альтернативный порядок избрания на эту должность, предусматривающий осуществление и прямых, и косвенных избирательных процедур.

Кафедра конституционного и муниципального права благодарит всех участников, представивших свои доклады, а также их научных руководителей за плодотворное участие в работе секции «Избирательное право и процесс».

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

**ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО  
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ  
ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА  
(апрель 2023 г.)**

**19 апреля 2023 г.** состоялось заседание секции конституционного права зарубежных стран студенческой научной конференции юридического факультета, на котором выступили с докладами 16 студентов. В докладах прозвучали выводы и суждения по наиболее интересующим студентов вопросам науки и практики конституционного права: особенности государственно-территориального устройства Испании и Индии, деятельности парламентов и омбудсменов в Греции, Швеции, Франции и России, судебной защите прав и свобод человека, проблемам лоббизма, абсентеизма и парламентской практики в зарубежных странах.

*В. Белозерова*, студентка 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), выступила с докладом на тему: «Компетенция Парламента Греции». Она отметила, что по действующей Конституции Греции 1975 г. данное государство по форме правления – парламентарная республика, что обуславливает высокое значение этого законодательного органа для государства и его широкие полномочия. Парламент Греческой Республики – однопалатный законодательный орган. Депутаты избираются прямыми выборами на 4-летний срок. Парламент осуществляет свою законодательную функцию на пленарных заседаниях. Внесенные в Парламент законопроекты и законопредложения передаются в соответствующую парламентскую комиссию. Эти предложения могут быть охарактеризованы министром как срочные, и тогда в их обсуждении принимают участие

Премьер-министр или компетентный министр. В течение 1993–2009 гг. процедура принятия срочных законопроектов использовалась в 0,5 % законопроектов, обсужденных и проголосованных в парламенте, однако после выборов 2009 г. этот процент увеличился до 3,73 %, а с 2012 г. – до 4,91 %. С 2012 г. каждый десятый закон, принятый парламентом, обсуждался и принимался в течение 2 дней. Парламент обладает финансовой компетенцией – принимает бюджет, который вносится министром финансов на рассмотрение не позднее чем за месяц до начала финансового года. Не позднее года с момента окончания финансового года в Парламент представляется отчет об исполнении бюджета. Программы экономического и социального развития утверждаются пленумом Парламента, как это определено законом. В случае войны, внешней опасности или прямой угрозы национальной безопасности Парламент своим решением, принимаемым по предложению Правительства, вводит в силу на части или всей территории страны закон об осадном положении, учреждает чрезвычайные суды и приостанавливает действие некоторых статей Конституции Греции. Обладает Парламент Греции и контрольными полномочиями. Парламентский контроль осуществляется Парламентом на пленарных заседаниях не реже 2 раз в неделю. Документы, посредством которых осуществляет парламентский контроль, представляются в Парламент и должны указывать, какому министру они адресованы. Интересно, что Парламент управляет собственной бесплатной телевизионной станцией Vouli TV, которая транслирует все пленарные заседания и заседания комитетов. Когда парламентские дела не ведутся, станция транслирует подборку филь-

---

© Стародубцева И. А., Тюнина И. И., Зубарев А. С., 2023

мов, спектаклей, концертов классической музыки, оперных и балетных спектаклей и исторических документальных фильмов.

К. Голубых, студент 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. И. Тюнина), рассказал про особенности государственно-территориального устройства Королевства Испания. Испания – унитарное государство, где основной административно-территориальной единицей является автономное сообщество. Их образование предусмотрено Конституцией Испании от 27 декабря 1978 г. В настоящее время насчитывается 17 автономных сообществ. Несмотря на то, что Испания является унитарным государством, ее территориальному устройству присущи некоторые элементы, характерные для федеративных государств. Автономные сообщества имеют собственные парламенты, председателей и правительства с широкими полномочиями на региональном уровне в области землепользования, строительства, транспорта и общественных работ, экономического развития, туризма, культуры, здравоохранения и образования. Кроме того, это касается разграничения предметов ведения и полномочий между государством и автономными сообществами. Власть в Испании как в федеративном государстве рассредоточена и осуществляется на уровне центра и автономных сообществ. Если предмет ведения не разграничен, то государство и автономное сообщество могут обратиться в Конституционный суд, который и определяет, в чьей компетенции находится то или иное полномочие. В последнее время появилась тенденция расширения полномочий автономий с целью дальнейшей децентрализации страны (например, применительно к Каталонии). Сейчас 50 % собираемых в Каталонии налогов остается в регионе. Также каталонское правительство получило больше полномочий в вопросах юстиции и иммиграционного законодательства. Студент отметил, что некоторые ученые

высказывают мнение о федерализации Испании для урегулирования ряда проблем. Однако поскольку элементы федерализма в данном государстве уже присутствуют, больших изменений от этого не последует. Процесс автономизации превратил Испанию в государство, которое занимает промежуточное положение между федерацией и унитарным децентрализованным государством. Однако термин «государство автономий» – самое близкое понятие, которое описывает характер ее территории, потому что оно включает воедино два положения: децентрализацию власти и признание автономии культурных и исторических общностей.

О. Головин, студент 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, преподаватель А. С. Зубарев), в докладе на тему: «Два Генерала» сравнил конституционные акты Франции, принятые во времена правления Наполеона Бонапарта (1799, 1802, 1804 гг.) и Конституцию Французской Республики, принятую в 1958 г. по инициативе Шарля де Голля. Автор раскрыл исторические обстоятельства принятия конституционных актов, а также рассмотрел их структуру и содержание. Сравнив обстоятельства принятия актов, О. Головин пришел к выводу, что, опираясь на народную популярность, вызванную личными военными заслугами, оба генерала за счет своей конституционной деятельности усилили принадлежавшую им исполнительную власть. По результатам конституционных реформ Бонапарта фактически был уничтожен французский парламентаризм, а страна после республиканских преобразований вновь стала империей. Шарль де Голль, также опираясь на личную популярность, ограничил полномочия парламента, учредив новые органы государственной власти, например, Конституционный совет.

В. Иванникова, студентка 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. И. Тюнина), выступила с докладом на тему: «Осуществление

*правосудия судом присяжных в зарубежных странах*». Студентка рассказала про историю зарождения данного демократического института и подробно остановилась на наиболее распространенных формах участия представителей населения в отправлении правосудия в современный период. Первая форма института присяжных заседателей, состоящая из профессиональных судей и самостоятельных коллегий суда присяжных, носит название классической модели суда присяжных и относится к англосаксонскому типу уголовного процесса с участием присяжных заседателей. Классическая модель суда присяжных получила развитие в Англии, США, Канаде, Австрии. Вторая модель суда с участием присяжных заседателей, включающая в себя совместную коллегия судей-профессионалов и присяжных заседателей, получила название континентальной модели суда присяжных и характерна для романо-германского типа уголовного процесса с участием присяжных заседателей. Континентальная модель суда отправления правосудия с народным участием действует во Франции, Германии, Италии, Швейцарии.

Студентки 1-го курса ускоренного обучения на базе СПО Ю. Канаева и К. Соловьева (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. И. Тюнина) провели сравнительно-правовой анализ федеративных моделей России и некоторых зарубежных стран. Познание условий развития федеративного устройства государства в различных странах позволяет соотнести историческое развитие государственного устройства России и зарубежных стран, что способствует поиску наиболее совершенных моделей федерации, оптимизации устройства государственной власти в целях обеспечения интересов граждан, демократического развития общества и государства. Студентки выделили ключевые характеристики федеративных моделей России, США и Германии, выявили сходства и различия, а также отметили, что

роль и значение федерализма определяется тем, что эта форма политико-территориального устройства страны позволяет, с одной стороны, обеспечить ее единство и целостность, а с другой – удовлетворить потребности ее внутренних территориальных единиц в создании собственных государств или государственных образований.

А. Каргопольцева, студентка 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, преподаватель А. С. Зубарев), выступила с докладом на тему: «Особенности народовластия в США». Она раскрыла проблемы реализации активного избирательного права гражданами в рамках президентских выборов. В первую очередь автор обращает внимание на косвенность и многоступенчатость процедуры выборов президента в США. Автор отмечает, что значительное число жителей США лишено активного избирательного права, а именно: 1) жители неинкорпорированных территорий (Пуэрто-Рико, Американские Виргинские Острова, Гуам, Северные Марианские Острова); 2) ранее судимые граждане; 3) незарегистрированные граждане. Студентка сделала акцент на отсутствии унификации процедуры регистрации и идентификации личности избирателя, оформления и подачи бюллетеня, что создает массу возможностей для злоупотребления правом.

Ю. Китаева, студентка 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), посвятила свое выступление сравнительному исследованию деятельности омбудсменов в Швеции и России. Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что права и свободы человека и гражданина являются одним из важнейших правовых институтов, поэтому требуют особого порядка и системы защиты. Значимую роль в защите прав и свобод человека играют именно омбудсмены. История развития данного института берет начало в первой четверти XIX в., когда в

Швеции появилась должность омбудсмена. В настоящее время в Швеции действует разветвленный механизм контроля, который включает в себя целую систему уполномоченных по правам человека. Положительный опыт функционирования данного правозащитного института в зарубежных странах обусловил появление Уполномоченного по правам человека в России. Студентка предложила использовать положительный опыт Швеции для совершенствования деятельности омбудсменов в России: ввести должности двух специализированных омбудсменов: по правам военнослужащих и по рассмотрению жалобы на нарушение прав в сфере информации.

Ю. Листовщик, студентка 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), выступила с докладом на тему: «Влияние религиозных норм на конституционно-правовое регулирование в зарубежных странах». Она отметила, что исламские нормы на протяжении веков играли ведущую роль в политико-правовом развитии арабских стран. В настоящее время они продолжают оказывать серьезное влияние на правовые системы многих государств: Алжира, Бахрейна, Египта, Ирака, ОАЭ, Йемена. Приоритетное значение исламских ценностей наглядно прослеживается в положениях конституций арабских стран, которые непосредственно связаны с религией, в частности, со свободой вероисповедания. Иногда специально закрепляют права немусульман на свободу исповедания своей веры. Ориентация на исламские ценности прослеживается в конституционном закреплении ряда иных прав и свобод человека, что особенно касается правового статуса женщин. С правами женщин тесно связано закрепление статуса семьи, ислам влияет на регулирование вопросов образования. Влияние ислама отражается в регулировании конституциями арабских стран вопросов создания и функционирования политических партий, ведения политической дея-

тельности вообще. Конституции вышеуказанных государств содержат нормы, касающиеся применения шариата при осуществлении правосудия. В процессе политической трансформации арабских стран ислам остается оппонентом светской идеологии, он оказывает существенное влияние на конституционное развитие указанных стран. Очевидно, такая роль сохранится за исламом и в будущем.

Доклад Е. Присекиной, студентки 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), был посвящен вопросам лоббизма в Конгрессе США. Лоббизм – вид деятельности, который заключается в воздействии со стороны физических лиц и представителей государственных и негосударственных организаций на международные организации и объединения, органы государственной власти или органы местного самоуправления с целью добиться принятия (или непринятия) ими определенных решений. Лоббизм в Соединенных Штатах Америки, где он является узаконенной практикой воздействия на органы государственной власти, оказывается темой бурных дискуссий как среди журналистов, так и правоведов. В 2007 г. был принят Закон о честном лидерстве и открытом правительстве (HLOGA, Honest Leadership and Open Government Act). Он ужесточил контроль над лоббистскими компаниями, членами Конгресса и высокопоставленными государственными чиновниками. Так, например, для сенаторов, покинувших свой пост, предусматривалась двухлетняя пауза перед тем, как они могут сами начать заниматься лоббистской практикой. Для высокопоставленных чиновников установлен пожизненный запрет на лоббистскую деятельность в той сфере, которую они курировали во время работы в правительстве. Лоббистам запретили предлагать членам Конгресса подарки, оплачивать путешествия, как говорилось, это нарушает этические нормы для законодателей. Подарки могут использоваться в качестве

инструмента лоббирования в США, но они должны соответствовать определенным правилам и ограничениям. Например, федеральный закон США запрещает чиновникам принимать подарки на сумму более 50 долларов от одного человека в течение года. Лоббисты используют различные приемы для достижения своих целей, включая: заключение сделок и договоренностей с политическими деятелями и чиновниками; проведение кампаний по привлечению общественного внимания к своим вопросам; организацию лоббистских групп и ассоциаций, которые могут влиять на законодательный процесс. Так, кампания, проведенная компанией Uber в 2015 г., является одним из конкретных примеров лоббирования в США. В то время Uber столкнулась с попытками запретить или ограничить деятельность компании со стороны других таксистов и регулирующих органов в различных городах США. В результате Е. Присекина приходит к выводу, что лоббизм в США является достаточно урегулированной практикой, несмотря на множество позиций относительно проблемы легальности и регулирования лоббистской деятельности. Институт лоббизма в современных условиях стал важнейшим инструментом влияния на процесс принятия решений Конгрессом США.

В выступлении *Л. Саканян*, студентки 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), проведен сравнительный анализ деятельности омбудсменов во Франции и России. Защитник прав во Франции обязан своим появлением конституционной реформе 2008 г. Конституционный закон от 23 июля 2008 г. «О модернизации институтов V Республики» дополнил Конституцию Французской Республики новой ст. 71-1. Защитник прав (медиатор) – независимый конституционный орган, который не следует при осуществлении своих полномочий каким-либо указаниям. Защитник прав человека и его заместители не могут преследоваться в су-

дебном порядке, разыскиваться, быть заключены под стражу или осуждены за высказанные ими мнения или совершенные действия при осуществлении своих функций. Согласно ст. 4 Органического закона Французской Республики № 2011-333 от 29 марта 2011 г. «О Защитнике прав» омбудсмен Французской Республики обязан: защищать права и свободы в рамках взаимоотношений с органами государственной власти, местного самоуправления и публичными учреждениями; защищать и поощрять высшие интересы и права ребенка; бороться с дискриминацией, прямой или косвенной, запрещенной законом, а также способствовать обеспечению равенства; следить за соблюдением этических принципов лицами, осуществляющими деятельность в области безопасности на территории Французской Республики. Во Франции омбудсмен может проводить расследования, выдвигать обвинения, выносить рекомендации и предлагать изменения законодательства, касающиеся прав человека и их защиты. В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека не имеет права самостоятельно проводить расследования или выносить обвинения, может только обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии для проведения парламентского расследования.

*М. Трайнина*, студентка 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, преподаватель А. С. Зубарев), выступила с докладом на тему: «Абсентеизм в зарубежных странах», в котором раскрыла проблемы неучастия в голосовании на выборах и референдумах граждан в зарубежных странах. Рассмотрев причины неучастия в голосовании, автор выделяет пассивный абсентеизм вызываемый низкой политической и правовой культурой населения, а также активный абсентеизм, основанный на политических мотивах, в частности несогласии с вопросами, вынесенными на референ-



дум, или отрицательном отношении к кандидатам на выборах. Автор указывает, что в настоящий момент в зарубежных странах усиливается безразличие населения к политическому процессу и отчуждение от него. В заключительной части доклада автор выделяет следующие санкции, направленные на понуждение граждан принять участие в голосовании: 1) денежные штрафы; 2) краткосрочное лишение свободы; 3) общественное порицание; 4) запрет занимать должности на государственной службе.

Доклад студенток 1-го курса ускоренного обучения на базе СПО А. Филоновой и В. Плоских был посвящен государственному устройству Индии, являющейся парламентарной республикой, где ведущую роль в жизни страны играют парламент и формируемое им правительство.

Парламент Индии состоит из Президента Индии и двух палат: Совета штатов и Народной палаты. Президент Индии является главой государства, он избирается на пятилетний срок особой коллегией выборщиков. Полномочия Президента Индии включают в себя представление страны на мировой арене, регламентирование деятельности всех государственных органов, назначение дипломатических представителей, созыв и роспуск сессии парламента. Президент является главнокомандующим, имеет конституционное право издавать указы, обладающие силой закона.

Члены «верхней палаты» парламента – Совета штатов (Раджья Сабха) избираются на 6 лет в процессе косвенных выборов. Состав не должен превышать 250 человек. Большая часть выборных членов свободно избираются от законодательных собраний штатов и союзных территорий, из них 12 членов назначают Президентом в обязательном порядке. Народная палата (Лок Сабха) – «нижняя палата» парламента – представляет интересы народа в целом. Ее члены избираются на 5 лет прямыми выборами. Численность Народной палаты

не превышает 552 человек. Парламент наделен многими функциями, но основной является законодательная.

Правительство Индии представляет собой Совет Министров, формируемый Президентом с одобрения Премьер-министра и Народной палаты, которая осуществляет дальнейший контроль деятельности Правительства. Министрами Совета могут быть только члены одной из палат парламента. Фактически руководство государством осуществляется членами Совета Министров.

Судебную систему Индии представляет Высший (Верховный) суд, к полномочиям которого относятся конституционный контроль деятельности низших судов, выполнение роли первой инстанции при разборе споров между Федерацией и штатами. Окружные суды уполномочены выступать первой инстанцией по гражданским и уголовным делам, рассматривать апелляции на решения других судов. Суды мунсифов занимают предпоследнюю ступень в судебной иерархии и контролируют деятельность низших судов. А низшими судами (народными судами) признаются суды панчаятов в сельской местности.

Д. Чеботарев, студент 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), детально исследовал защиту прав человека в зарубежных странах национальными судебными органами и Европейским судом по правам человека. Он отметил, что ежегодно граждане сталкиваются с тем, что национальная система правосудия не в состоянии эффективно защитить их права и свободы. Такая тенденция существует на протяжении нескольких десятилетий, что подтверждается статистикой обращений в Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ). Например, в 2021 г. в отношении Украины было вынесено 194 решения ЕСПЧ, подтверждающие нарушение прав и свобод человека, гарантированных Конвенцией о защите прав

человека и основных свобод 1950 г., в отношении Румынии и Турции – 76 решений, в отношении Молдовы – 78. За всю историю работы ЕСПЧ с 1959 по 2021 г. было вынесено 1469 постановлений в отношении Румынии, 1890 – в отношении Италии и 3385 – в отношении Турции. Постановления, измеряемые тысячами, означают недостаточно эффективную работу национальных органов защиты прав человека в европейских государствах. Чаще всего вышеуказанные государства нарушали ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство», ст. 5 «Право на свободу и личную неприкосновенность» и ст. 3 «Запрещение пыток». Д. Чеботарев проанализировал решения ЕСПЧ против Федеративной Республики Германия, Италии и Португалии. Он пришел к выводу, что зачастую национальные суды многих европейских стран в достаточной мере обеспечивают защиту прав человека, но некоторыми государствами постановления ЕСПЧ не исполняются. Развитие защиты прав человека должно стать приоритетной задачей во многих европейских странах, в том числе и России.

В выступлении А. Яковлева, студента 1-го курса бакалавриата (научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. А. Стародубцева), прозвучала сложная проблема реализации парламентской практики как регулятора конституционных отношений в сравнении английского и французского подходов. Парламентская практика, которая относится к неписанным правилам, определяющим поведение членов парламента, является частью конституционных обычаев, которые формируются в результате деятельности законодательного органа. Эти нормы не подкреплены юридической ответственностью за несоблюдение, но поддерживаются силой общественного порицания, неодобрения или осуждения со стороны других членов, особенно спикера или председателя палаты. Во Франции конституционные обычаи не воспринимаются юристами как нечто достойное

внимания, потому что носят не юридический, а социальный и политический характер, получают свою силу от общественного авторитета, а не от закона. Напротив, британские юристы тесно связаны неписаными правилами, и они, естественно, имеют представление об обычаях парламента и понимают их значение, несмотря на отсутствие юридической силы. Основная цель парламентской практики состоит в том, чтобы либо дополнять, изменять или отклонять письменные правила, либо создать новые правила, без связи с письменными актами или законами. Одним из примеров парламентской практики является институт министерских отчетов. В Палате общин Великобритании министры отвечают на устные вопросы депутатов с понедельника по четверг, а также на письменные вопросы в назначенный день в письме или в течение рабочей недели. Практика дополняет правила, поскольку в регламенте Парламента не указано, когда следует давать письменный ответ, если нет упоминания о дне ответа. Однако во Франции такая практика не смогла закрепиться, что привело к невозможности оказывать социальное давление с целью сделать ответы на письменные вопросы в краткий срок. Встречи парламента и министров редки: только при предложении законопроекта или «questions au Gouvernement» (вопросах правительству). Другой целью парламентской практики является редактирование действующих письменных норм. Примером этого является институт заявлений о нарушении порядка соблюдения регламента Парламента: «rappel au Règlement» во Франции и «points of order» в Великобритании. Депутаты используют эту процедуру, чтобы делать заявления на темы, отличные от фактических нарушений процедуры, и часто даже на темы, не относящиеся к парламентам. В целом, хотя парламентская практика служит схожим целям во Франции и Великобритании и является «общим языком» обоих парламентав, существуют различия в том, как эта прак-

тика воспринимается и используется. В Великобритании парламентская практика более гибкая и допускает более существенное изменение законодательства. Во Франции она более структурирована и направлена на поддержание самовыражения депутатов Наци-

онального собрания. Эти различия отражают уникальный политический и культурный контекст в каждой стране и демонстрируют продолжающуюся эволюцию парламентской практики как жизненно важного компонента конституционного права.

**И. А. Стародубцева,**

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

**И. И. Тюнина,**

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

**А. С. Зубарев,**

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

# ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

## 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

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

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

---

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

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

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

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

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

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

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

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

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

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

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

## **3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ**

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

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

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

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

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

*Структура статьи (образец)*

УДК 342. 56

А. А. Иванова

*Воронежский государственный университет*

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

**Аннотация:**

**Ключевые слова:**

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

**Abstract:**

**Key words:**

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций<sup>1</sup>.

*Воронежский государственный университет*

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

*E- mail:*

*Тел.:*

*Voronezh State University*

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

*E- mail:*

*Tel.:*

---

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

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

## 1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



---

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

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

2.2. All margins shall be 2 cm.

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

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

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

2.6. Tables, charts, illustrations.

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

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

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

2.7. All manuscript pages should be numbered.

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

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

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

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

3.3. Rejection is possible in the following cases:

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

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

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