КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 3 (35). 2024

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Н. А. Антонова,
доктор юридических наук, доцент;
П. Н. Бирюков,
доктор юридических наук, профессор;
Н. А. Боброва,
доктор юридических наук, профессор;
Н. А. Богданова,
доктор юридических наук, профессор;
Е. А. Бондарева,
кандидат юридических наук, доцент (отв. редактор);
Н. В. Бутусова,
доктор юридических наук, профессор;
Т. М. Бялкина,
доктор юридических наук, профессор (гл. редактор);
В. В. Гриценко,
доктор юридических наук, профессор;
Т. Д. Зражевская,
доктор юридических наук, профессор;
Г. Н. Комкова,
доктор юридических наук, профессор;
В. Д. Мазаев,
доктор юридических наук, профессор;
Ж. И. Овсепян,
доктор юридических наук, профессор;
М. В. Сенцова (Карасева),
доктор юридических наук, профессор;
Ю. Н. Старилов,
доктор юридических наук, профессор;
С. В. Судакова,
кандидат юридических наук, преподаватель;
Е. С. Шугрина,
доктор юридических наук, профессор

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

Белоконь Н. В. Некоторые аспекты правового регулирования использования государственного языка Российской Федерации 5

Хорунжий С. Н. ККонституционно защищаемые ценности..... 10

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

Копыткова И. С. Социальная уязвимость в системе конституционно-правовых отношений..... 17

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Березин А. А. Реализация миграционной политики в сфере занятости в контексте противодействия угрозам национальной безопасности 21

Михайлова Л. С., Середа Е. Н. Биометрические системы, предназначенные для удаленной идентификации граждан: достоинства и уязвимости, правовой режим..... 27

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Мамонтова Ю. Н., Шебанова В. А. Историческое наследие земского и городского самоуправления: отражение прошлого опыта в настоящем времени 33

Петров А. Э. Прокурорское административное преследование..... 39

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 30.09.2024.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 8,4. Уч.-изд. л. 9,6.
Тираж 100. Заказ 305

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, 2024
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2024

Харченко У. Э. Субъекты права на обращение с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации: законодательное регулирование и правоприменительная практика.....43

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Бондарева Е. А. Обзор заседания научной сессии профессорско-преподавательского состава секции конституционного и муниципального права юридического факультета (апрель 2024 г.).....49

Зражевская Т. Д., Попов В. А. Ообзор работы секции «Конституционное право» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2024 г.) 67

Бондарева Е. А. Обзор работы секции «Конституционный процесс» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2024 г.).....74

Бялкина Т. М., Хорунжий С. Н. Обзор работы секции «Муниципальное право» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2024 г.) 84

Сазонникова Е. В. Обзор работы секции «Избирательное право и процесс» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2024 г.) 93

Стародубцева И. А., Тюнина И. И. Обзор работы секции «Конституционное право зарубежных стран» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2024 г.)..... 96

Требования к материалам, направляемым
в редакционную коллегию журнала
для опубликования 100

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE

SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 3 (35). 2024

EDITORIAL COMMITTE:

N. A. Antonova,
doctor of legal sciences,
associate professor;

P. N. Birukov,
doctor of legal sciences, professor;

N. A. Bobrova,
doctor of legal sciences, professor;

N. A. Bogdanova,
doctor of legal sciences, professor;

E. A. Bondareva,
candidate of legal sciences,
associate professor (editor in chief);

N. V. Butusova,
doctor of legal sciences, professor;

T. M. Byalkina,
doctor of legal sciences, professor
(chief editor);

V. V. Gritsenko,
doctor of legal sciences, professor;

T. D. Zrazhevskaya,
doctor of legal sciences, professor;

G. N. Komkova,
doctor of legal sciences, professor;

V. D. Mazaev,
doctor of legal sciences, professor;

Zh. I. Hovsepyan,
doctor of legal sciences, professor;

M. V. Sencova (Karaseva),
doctor of legal sciences, professor;

Yu. N. Starilov,
doctor of legal sciences, professor;

S. V. Sudakova,
candidate of legal sciences,
lecturer;

E. S. Shugrina,
doctor of legal sciences, professor

CONTENTS

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

Belokon N. V. Some aspects of legal regulation state language of the Russian Federation 5

Khorunzhiy S. N. Constitutionally protected values..... 10

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Kopytkova I. S. Social vulnerability in the system of constitutional and legal relations 17

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Berezin A. A. Implementation of migration policy in the sphere of employment in the context of countering threats to national security 21

Mikhailova L. S., ***Sereda E. N.*** Biometric systems designed for remote identification of citizens: advantages and vulnerabilities, legal regime..... 27

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Mamontova Yu. N., Shebanova V. A. Historical heritage of zemstvo and urban self-government: reflecting past experience in the present time 33

Petrov A. E. Prosecutorial administrative prosecution.... 39

Kharchenko U. E. Subjects of the right to appeal to the Constitutional Court of the Russian Federation: legislative regulation and law enforcement practice 43

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

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

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

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

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

THE SCIENTIFIC LIFE

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 2024).....49

Zrazhevskaya T. D., Popov V. A. Review of the work of the section «Constitutional Law» of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2024). 67

Bondareva E. A. Review of the work of the «Constitutional Process» section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2024). 74

Byalkina T. M., Khorunzhiy S. N. Review of the work of the section «Municipal Law» of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2024).....84

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 2024).....93

Starodubtseva I. A., Tunina I. I. Review of the work of the «Constitutional Law of Foreign Countries» section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2024)... 96

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing.....100

УДК 342.52

Н. В. Белоконь

Воронежский государственный университет

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЯЗЫКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассмотрены изменения правовых норм, регулирующих использование государственного языка Российской Федерации. Исследованы предпосылки изменений в правовом регулировании данных норм. Проанализированы предложения по совершенствованию законодательства в сфере государственного языка. Изучена законодательная инициатива в сфере государственного языка Российской Федерации.
К л ю ч е в ы е с л о в а: государственный язык, русский язык, изменение норм права, законодательство о государственном языке, норма, языковое многообразие, функции государственного языка, защита русского языка.

SOME ASPECTS OF LEGAL REGULATION STATE LANGUAGE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Changes in legal norms regulating the use of the state language of the Russian Federation are considered. The prerequisites for changes in the legal regulation of these norms have been studied. Proposals to improve legislation in the field of the state language are analyzed. The legislative initiative in the field of the state language of the Russian Federation has been studied.
K e y w o r d s: state language, Russian language, changes in legal norms, legislation on the state language, norm, linguistic diversity, functions of the state language, protection of the Russian language.

Поступила в редакцию 26 апреля 2024 г.

Последняя редакция Федерального закона от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»[1] (далее – Закон о государственном языке) предусматривает некоторые изменения в правовом регулировании функционирования русского языка как государственного языка Российской Федерации. В соответствии с этими изменениями нормативное положение ч. 1 ст. 1 Закона о государственном языке приведено в соответствие с ч. 1 ст. 68 Конституции Российской Федерации[2], закрепившей положение русского языка как языка государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации. Высказывались опасения о доминировании русского языка и ущемлении языковых прав граждан в связи с такой форму-

© Белоконь Н. В., 2024

лировкой. Не отрицая и не умаляя языкового многообразия России, сохраняя гарантии иных языков народов нашего государства, законодатель, тем не менее, подчеркивает объединяющую функцию русского языка. Основными функциями любого языка являются коммуникативная, когнитивная и аккумулятивная, т. е. использование языка для передачи, накопления, сохранения информации и знаний. Из существующих на сегодняшний момент в Российской Федерации 277 языков и диалектов в системе образования изучаются 100. В условиях национального и языкового многообразия русский язык интегрирует культурные достижения российского народа независимо от национальной принадлежности, что декларируется и в преамбуле Закона о государственном языке в качестве одной из целей его принятия (защита и развитие языковой культуры). К этому же тезису нас отсылают ч. 4 и 5 ст. 1, в соответствии с которыми русский язык способствует взаимопониманию, укреплению межнациональных связей народов России в едином многонациональном государстве, а его защита и поддержка – приумножению и взаимообогащению духовной культуры народов Российской Федерации. Кроме того, использование русского языка как государственного позволяет синхронизировать деятельность органов власти с учетом обязательности его использования в сферах, определенных ст. 3 Закона о государственном языке.

С целью защиты русского языка и существенного ограничения использования иностранных заимствований, прежде всего в публичном пространстве, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации группой депутатов внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[3], предлагающий расширить действие мер по защите и поддержке русского языка в направлении сохранения идентичности граждан России (гражданской, культурной и языковой), что подчеркивает объединяющую функцию русского языка при использовании его в качестве государственного. Предложенная инициативной группой формулировка ч. 5 ст. 1 Закона о государственном языке расширяет рамки защиты и поддержки русского языка, которые должны быть направлены не только на сферу духовной культуры народов России, но и на сохранение общегосударственной идентичности. С этой же целью предлагается внести изменения в Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»[4] и Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»[5] в части определения порядка использования русского языка в информации для потребителей и закрепления обязательности наличия перевода на русский язык информации, содержащейся в рекламе, с сохранением идентичности содержания, размещения и оформления. Комитет Государственной Думы по экономической политике поддерживает предлагаемые изменения ч. 1 ст. 5, полагая, что это позволит обеспечить более эффективную защиту русского языка в рекламе.

Изменения п. 5.1 ст. 4 Закона о государственном языке в части обеспечения государственных гарантий касаются лиц, не имеющих гражданства Российской Федерации. Для иностранных граждан и лиц без гражданства предлагается, помимо изучения, создавать условия для популяризации русского языка как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами; для соотечественников, владеющих русским языком, акцентируется внимание на цели государственной поддержки – сохранении их идентичности. Иными словами, интегрирующая функция русского языка и основанных на ней культурных традиций позиционируется как важнейший фактор формирования общегосударственного единства (гражданского, культурного, языкового). Это ни в коей мере не преуменьшает необходимость сохранять культур-

ную уникальность народов России, в том числе и в их языковом многообразии.

В развитие ч. 6 ст. 4, а также во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 1 марта 2020 г. № Пр-355[6] в целях обеспечения гражданам, организациям, органам государственной власти и местного самоуправления доступа к информации о нормах современного русского литературного языка предлагается дополнить Закон ст. 4.1 «Национальный словарный фонд»[7]. Законопроектом регламентируется создание единого цифрового ресурса, аккумулирующего в себе все данные словарей русского языка, издаваемых на протяжении трех последних столетий. Использование печатных словарей русского языка на сегодняшний момент сопряжено с определенными трудностями. Не все словари отражают актуальное для настоящего времени состояние современного русского языка и удовлетворяют культурно-языковые потребности общества. Сложность свободного доступа к источникам языковой информации, напечатанным в прошлых столетиях либо небольшим тиражом, не позволяет получить информацию об изменениях, произошедших в языке, о функционировании языковых единиц в исторической динамике, трансформации во времени. В этом смысле Национальный словарный фонд, особенно с учетом серьезных темпов внедрения цифровых технологий в деятельности органов власти и в повседневной жизни всего современного общества, будет способствовать достижению как глобальной цели укрепления статуса государственного языка Российской Федерации и популяризации русского языка за рубежом, так и совершенствованию речевых и языковых навыков населения России, повышению уровня грамотности, особенно среди лиц определенных возрастных групп, для которых информационно-коммуникационные технологии давно уже стали привычным и необходимым элементом повседневной жизни. Кроме того, словари[8], содержащие нормы современного русского литературного языка, которые утверждены Министерством науки и высшего образования, фактически не отражают в полной мере современного состояния русского языка (в части лексической сочетаемости языковых единиц, изменения значения слова во времени и пр.). Такая цифровая платформа, как Национальный словарный фонд, может стать обобщенной общедоступной базой всех существующих на сегодняшний момент знаний о русском языке, что позволит не только совершенствовать языковые навыки обычным пользователям, но и будет способствовать оптимизации деятельности по подготовке документов в сферах официального и делового общения, т. е. там, где государственный язык Российской Федерации обязателен к использованию, а также созданию единого культурного и языкового пространства.

Следует отметить, что более ранний законопроект[9], подготовленный профильным министерством, отличался рядом положений. В частности, в ч. 1 ст. 4.1, которая определяет состав Национального словарного фонда, речь шла лишь о словарях, которые содержат нормы языка; новый законопроект дополнил состав фонда словарями, которые содержат сведения о развитии этих норм. Иногда такая информация бывает необходима для более полного понимания языковой ситуации, особенно при подготовке юридически значимых документов, как, например, в ситуации со словом «розыскной», которое долгое время функционировало в понятии «оперативно-розыскная деятельность», тогда как языковые правила диктуют нам правильный вариант написания «разыскной», что можно понять только из совокупной оценки морфологических и орфографических правил и исключений из них, а также истории функционирования этого понятия в юридическом дискурсе. Кроме того, в новом законопроекте изменена формулировка полномочий оператора Национального словарного фонда. Ранний вариант вменял в обязанность оператору обеспечивать функционирование фонда

и предоставлять гражданам, организациям и органам государственной власти и местного самоуправления некую «общедоступную информацию», содержащуюся в фонде. В соответствии с новым проектом оператор обязан предоставлять упомянутым субъектам информацию, содержащуюся в нем, без использования критерия общедоступности, т. е. по сути всю информацию фонда. Источники Национального словарного фонда новый законопроект ограничивает только лишь словарями, тогда как предыдущий вариант упоминал о словарях, справочниках и грамматиках, что было логично и соответствовало нормативному положению ч. 3 ст. 1 Закона, закрепляющего их в качестве источников языковых норм. Хотя по сути своей как материальные носители информации и словари, и справочники, и грамматики – это справочные издания, различающиеся лишь тематикой и формой внутренней организации материала. И наконец, в новом законопроекте отдельным положением закрепляется общедоступность Национального словарного фонда, что предыдущей версией документа предусмотрено не было. Общедоступность такого ресурса, несомненно, будет способствовать повышению уровня грамотности населения России и популяризации русского языка за рубежом. Это необходимые меры по реализации государственной языковой политики России в части укрепления статуса русского языка при его использовании в качестве государственного, повышения эффективности его правового регулирования, а также поддержки русскоязычной среды за рубежом.

Таким образом, целью законодательных инициатив по вопросам, связанным с использованием государственного языка Российской Федерации, является создание единого общекультурного и языкового пространства, защита и поддержка русского языка, особенно в сфере официального и делового общения. Предложение о создании Национального словарного фонда нацелено на решение научных, образовательных задач в сфере использования государственного языка, а также на практические аспекты – проверку знания русского языка и уровня владения его нормами, совершенствование речевых и языковых навыков, возможность быстрого получения информации о правильном употреблении языковых единиц различных уровней (фонетического, лексического, грамматического и др.). Кроме того, функционирование фонда на безвозмездной основе способствует обеспечению свободного доступа граждан, организаций, органов публичной власти к информации о правилах и нормах современного русского литературного языка в рамках одного ресурса, без необходимости обращения к различным источникам информации, как это происходит сейчас. Подобные меры объективно способствуют укреплению статуса русского языка как государственного языка Российской Федерации, а также созданию общероссийской гражданской, культурной и языковой общности, совершенствуя механизм правового регулирования данной сферы.

[1] О государственном языке Российской Федерации : федер. закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (в ред. от 28.02.2023) // Рос. газета. 2005. 7 июня.

[2] Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru

[3] О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект Федер. закона

№ 468229-8 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.10.2023). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте https://sozd.duma.gov.ru/ по состоянию на 25.10.2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] О защите прав потребителей : закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. от 04.08.2023) // Рос. газета. 1996. 16 янв.

[5] О рекламе : федер. закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ (в ред. от 24.07.2023) // Рос. газета. 2006. 15 марта.

[6] Перечень поручений по итогам заседания Совета по русскому языку : утв. Президентом РФ 1 марта 2020 г. № Пр-355. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте http://www.kremlin.ru/ по состоянию на 04.03.2020.

[7] О внесении изменения в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» : проект федер. закона № 538215-8 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.01.2024). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте https://sozd.duma.gov.ru/ по состоянию на 30.01.2024.

[8] См.: Об утверждении списка грамматик, словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации : приказ Минобрнауки РФ от 8 июня 2009 г. № 195 (зарегистрировано в Минюсте РФ 06.08.2009 № 14483) // Рос. газета. 2009. 21 авг.

[9] О внесении изменения в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» : проект федер. закона (подготовлен Минобрнауки России, ID проекта 01/05/07-23/00139820), (ред. до внесения в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 07.07.2023; одобрен Советом Федерации ФС РФ 17.04.2024). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте https://regulation.gov.ru/ по состоянию на 07.07.2023.

Воронежский государственный университет

Белоконь 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

УДК 342

С. Н. Хорунжий

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННО ЗАЩИЩАЕМЫЕ ЦЕННОСТИ

В настоящей статье проводится анализ высказанных в теории конституционного права, а также государства и права суждений в отношении правовой категории «конституционно защищаемые ценности». Автором выделены элементы, влияющие на содержание конституционно защищаемых ценностей, а именно: самобытность исторических условий формирования национальных ценностей; взаимосвязь конституционных ценностей и публичного интереса, а также публично-правовых притязаний.
К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционно защищаемые ценности, духовно-нравственные ценности, публичный интерес, публично-правовое притязание.

CONSTITUTIONALLY PROTECTED VALUES

This article analyzes the judgments expressed in the theory of constitutional law, as well as state and law, in the relations of the legal category "constitutionally protected values". The author has identified elements that influence the content of constitutionally protected values, namely: the originality of the historical conditions for the formation of national values; the relationship between constitutional values and public interest, as well as public legal claims.
K e y w o r d s: constitutionally protected values, spiritual and moral values, public interest, public legal claim.

Поступила в редакцию 24 апреля 2024 г.

Фундаментальное значение таких юридических категорий, как «право», «норма права», «принципы права», не вызывает сомнений. Вместе с этим именно в силу научной глубины указанных юридических конструкций и одновременно их исключительного значения в практике правового регулирования конвенциональное определение данных категорий сформулировать крайне затруднительно. Схожим образом обстоят дела с получившей широкое распространение (особенно в последнее десятилетие) в науке и правоприменительной деятельности судов юридической категорией «конституционно защищаемые ценности».

Несмотря на то, что исследованию вопросов конституционных ценностей посвящены работы выдающихся правоведов С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, Н. С. Бондаря, Н. В. Витрука, Н. А. Власенко, Г. А. Гаджиева, В. Д. Зорькина, В. И. Крусса, О. Е. Кутафина, В. В. Лазарева, В. М. Лебедева, В. О. Лучина, Л. А. Нудненко, Т. Г. Морщаковой, В. А. Туманова, Т. Я. Хабриевой, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева и др., общепринятого понятия до настоящего времени не выработано[1].

Очевидная связь рассматриваемой категории с общеправовым понятием правовых ценностей, а также его родовым определением[2] требует комплексного изучения.

В этой связи отметим, что помимо ученых, труды которых затрагивали прежде всего мировоззренческие аспекты правовых ценностей, вопросы аксиологии права осве-

© Хорунжий С. Н., 2024

щены в трудах А. Н. Бабенко, Ю. Ю. Ветютнева, В. Н. Кудрявцева, Е. А. Лукашевой, Г. В. Мальцева, Л. С. Мамута, Л. О. Мурашко, Н. И. Матузова, В. С. Нерсесянца, А. В. Полякова, М. С. Пермиловского, П. М. Рабиновича, О. И. Цыбулевской, А. Ф. Черданцева и др.[3]

Думается, что такие «цивилизационные ценности» находят свое естественно-правовое отражение в нормах позитивного права прямого действия – тексте Конституции (далее также – Основной закон, Закон), и даже не получив в ней прямого отражения, тем не менее составляют матрицу основополагающих культурных ценностей государства и социума.

С учетом сказанного представляет интерес позиция А. Н. Бабенко, который правовые ценности определяет как «переживаемые людьми и определяемые культурой формы их позитивного отношения к правовой системе общества, которые обусловливают выбор поведения, соответствующий этой системе, а также юридическую оценку событий»[4]. Авторская идея о «концепции конструктивной аксиологии», исключающей как крайний индивидуализм, так и крайний коллективизм, и в то же время стремящейся раскрыть традиционные российские ценности, достаточно близка к рассматриваемому нами тезису о балансе ценностей. Принципиальное отличие состоит в обосновании такого конструктивного базиса: А. Н. Бабенко правовые ценности видит прежде всего через призму «ценностной иерархии» классов, социальных групп, отдельной личности.

В. И. Крусс говорит о «нормативности конституционных ценностей», выделяя соответствующие формы ее выражения: прямое действие конституционных положений ценностного характера; непосредственное «ценностно-регулирующее воздействие прав и свобод человека»; «ценностная коннотация конституционных принципов»; «аксиологическая определенность юридических гарантий» и принципиально значимый для нашего исследования «модельно и ситуационно определенный баланс» конституционных интересов и ценностей[5].

А. Н. Кокотов режим законности видит через призму повседневного обеспечения баланса конституционных ценностей[6].

Н. С. Бондарь в рамках предложенного им понимания судебного конституционализма говорит о «высших правовых – конституционных – ценностях» как «политико-правового режима судебного обеспечения верховенства права и прямого действия Конституции, безусловного гарантирования конституционных ценностей на основе баланса власти и свободы, частных и публичных интересов, единства социокультурных и нормативных правовых факторов конституционализации экономического, социального, политического развития России как демократического правового государства»[7].

Рассматривая Конституцию как выражение ценностно-нормативной системы общества, Н. С. Бондарь формулирует важный для целей нашего исследования вопрос: «В чем же состоит смысл баланса власти и свободы?». По мнению профессора, ответы на него могут быть сформулированы в рамках парадигмы социальных противоречий, отраженных в триедином качестве Основного закона: 1) как порождение социальных противоречий современного общества; 2) как юридизированная форма отражения социальных противоречий; 3) как институционно-правовая основа разрешения социальных противоречий. Исследуя феномен ценностей в современном конституционализме, Н. С. Бондарь выделяет три «измерения» проявляемых конституционных ценностей: а) Конституция как ценность; б) ценности, выраженные и закрепленные в Конституции; в) «имплицитно выраженные конституционные ценности как результат практической конституционно-судебной аксиологии»[8]. Кроме того, полагаем полностью оправданным утверждение ученого о том, что конституционные ценности представляют собой инструментальное средство нормоконтрольной деятельности соот-

ветствующих органов конституционного контроля и одновременно – результат такой деятельности.

Такой подход позволяет Н. С. Бондарю рассматривать конституционные ценности не только как общетеоретическую и доктринально-гносеологическую категорию, но как категорию действующего права. Особенности последней ученый справедливо усматривает в собственных конституционно-правовых свойствах данных ценностей. Среди таковых он выделяет «нормативно-правообразующее значение конституционных ценностей». Благодаря им Конституционный Суд РФ (далее также – Суд) выявляет и анализирует различные правовые модели, преодолевает пробелы и дефекты в правовом регулировании, определяет тенденции развития и конституционную стратегию совершенствования законодательства. Наиболее актуальные тенденции Н. С. Бондарь связывает с «плюрализацией ценностно-социальных систем», утверждением «принципов культурно-идеологического многообразия и равноправия»[9].

С учетом изложенного отметим бесспорно глубокую мысль Н. С. Бондаря о правообразующем значении ценностей. В полном объеме разделяя авторскую идею, позволим небольшое уточнение в ее содержательной части. Представляется, что акцентуация цели нормативно-правообразующего значения конституционных ценностей на преодолении пробелов в праве замыкает их исключительно в систему противоречивого, коллизионного законодательства, в рамках которого мы должны отдать предпочтение единственно верному для такой парадигмы учению о праве как о системе взглядов в рамках юридической дефектологии.

Нисколько не исключая значение указанных выше направлений влияния конституционных ценностей, полагаем, однако, что оно состоит не только в преодолении пробельности закона и устранении его дефектов, но в том самом нормативно-преобразующем действии, включающем, по нашему мнению, определенные элементы динамического перепостроения существующих норм права в целях установления баланса частных и публичных интересов, обеспечения социально-экономического развития государства и общества. Последним и определяются конституционные ценности как категории действующего права.

Зачастую отличие юридических ценностей от конституционных сводится, по сути, к форме их нормативного закрепления, что, по нашему мнению, существенно обедняет подлинное содержание конституционных ценностей. Полагаем, что юридическая формализация ценности и облечение ее в соответствующую норму Конституции РФ не делает ее конституционной в рассматриваемом нами содержательном значении. Напротив, именно конституирующее значение ценности является причиной (мотивом) включения ее в конституционные нормы (принципы, стандарты) Основного закона.

Преобладающее большинство исследований конституционных ценностей сводится либо к обоснованию фундаментального значения таковых, либо к объяснению форм их воплощения (норм-принципов, идей, основных начал и т. п.). С учетом рассматриваемого нами аспекта первая позиция видится достаточно очевидной и не нуждается сейчас в дополнительной аргументации. Вторая же, помимо намерения определить видовое многообразие конституционных норм, нам не дает ответа на вопрос о том, что же именно делает обычную юридическую ценность конституционной (назовем это далее «конституированием ценности»).

Определенные попытки ответить на этот вопрос объективно приведут нас к истокам права, в том числе к разнообразным концепциям в русле естественно-правовых учений.

По результатам исследования И. А. Карасевой, конституционными ценностями являются «блага, воплощенные в различных юридических формах (нормах-принципах,

правах и свободах, иных нормах наиболее общего характера), закрепленные в Конституции РФ и выводимые из ее содержания путем официального толкования»[10].

По мнению Е. В. Ереклинцевой, конституционные ценности представляют собой совокупность неких универсальных и приоритетных социальных принципов (целей и установок), формализованных в Конституции РФ и (или) являющихся результатом конституционно-оценочной деятельности в рамках судебного конституционного контроля, что обеспечивают наиболее оптимальное развитие личности, общества и государства на основе баланса частных и публичных интересов, опирающегося на принцип справедливости[11].

С. П. Маврин конституционные ценности видит как «эксплицитно выраженные» либо «имплицитно подразумеваемые» Конституцией России фундаментальные положения (идеалы, идеи, стандарты, цели и принципы), которыми надлежит руководствоваться в своей деятельности гражданам и обществу в целом[12].

Е. С. Аничкин и Ю. А. Рудт полагают, что конституционные ценности – это «конституированные публичные и частные интересы участников конституционных правоотношений»[13], имеющие значение для развития государства на определенном конкретно-историческом этапе его развития и закрепленные в Конституции страны.

Рассматривая вопросы юридической формализации правовых ценностей, недопустимо ограничиваться исключительно конституционными нормами, принципами или правовыми презумпциями, непосредственно закрепленными в тексте Основного закона.

В этом смысле следует обратить внимание на сравнительно новый для российской правовой действительности документ (как по форме, так и по содержанию) – Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей[14]. Отметим, что в юридической литературе сравнительно давно было предложено рассматривать нравственность как конституционную ценность[15].

Данный правовой акт представляет интерес не только с точки зрения своего содержания, но также причин его принятия, по сути, устанавливает элементы публичного порядка[16].

В Указе Президента РФ № 809 закрепляется определение традиционных ценностей, под которыми понимаются нравственные ориентиры, формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению, лежащие в основе общероссийской гражданской идентичности и единого культурного пространства страны, укрепляющие гражданское единство, нашедшие свое уникальное, самобытное проявление в духовном, историческом и культурном развитии многонационального народа России.

Кроме того, в отличие от Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[17], Указом Президента РФ № 809 устанавливается исчерпывающий перечень традиционных ценностей: жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России.

Примечательно, что рассматриваемый Указ Президента РФ № 809 затрагивает и религиозные вопросы, перечисляя основные (для России) религии – христианство, ислам, буддизм, иудаизм, закрепляет за ними роль исторического и духовного наследия, поскольку они оказали значительное влияние на формирование традиционных ценностей, общих для верующих и неверующих граждан. При этом Указ отчасти воспроизводит положения преамбулы Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»[18], при-

знающего особую роль православия в истории России, а также в становлении и развитии ее духовности и культуры; юридически закрепляет принадлежащую православию особую роль в становлении и укреплении традиционных ценностей.

Говоря о традиционных ценностях, некоторые исследователи отмечают их неизменность и уникальность (социокультурную и цивилизационную самобытность), по содержанию являющиеся нормами-принципами[19].

С учетом сказанного можно выделить следующие элементы, влияющие на содержание конституционно защищаемых ценностей:

1) самобытность исторических условий формирования национальных ценностей;

2) взаимосвязь конституционных ценностей и публичного интереса;

3) обусловленность конституционных ценностей публично-правовым притязанием.

В конституционной ценности право обретает максимальную степень своей правовой абстракции, выступает своеобразным ориентиром и конечной целью регламентации публично-правовой жизни вообще и поведения субъектов общественных отношений в частности («конституционная телеология»[20]).

Смысловое (семантическое) содержание конституционной ценности обеспечивается посредством реализации ожидаемого социально-позитивного поведения всех субъектов конституционных отношений: для законодателя – формирование соответствующей правовой базы; для органов публичной власти и граждан – законопослушного правосознательного поведения; для правоохранительных и судебных органов – обеспечения защиты, в том числе с использованием мер государственного принуждения.

---

[1] См., например: Конституционные ценности в теории и судебной практике : сб. докладов. М., 2009. 234 с. ; *Баглай М. В.* Конституционализм и политическая система в современной России // Журнал рос. права. 2003. № 11. С. 10–19 ; *Его же.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. 587 с. ; *Мартышин О. В.* Проблема ценностей в теории государства и права // Государство и право. 2004. № 10. С. 5–14 ; *Автономов А. С.* Ценность Конституции // Государство и право. 2009. № 3. С. 5–11 ; *Его же.* Конституция как ценность // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 3. С. 17–19 ; *Арутюнян Г. Г.* Гарантии реализации основополагающих конституционных ценностей на уровне государственной политики и в общественной практике // Конституционное правосудие в новом тысячелетии. 2008. С. 27–36 ; *Бондарь Н. С.* Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6 (12). С. 1–11 ; *Нудненко Л. А.* Конституционные ценности : содержание и проблемы реализации (международная научно-теоретическая конференция) // Государство и право. 2009. № 10. С. 101–110 ; *Лучин В. О.* Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. 157 с. ; Доктринальные основы практики Верховного Суда Российской Федерации : монография / Т. Я. Хабриева, А. И. Ковлер, Р. А. Курбанов ; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2024. 384 с.

[2] Подробнее см.: *Хорунжий С. Н.* Ценность как юридико-аксиологический феномен // *Хорунжий С. Н.* Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность : механизмы его обеспечения и регулирования : монография. Воронеж, 2019. С. 9–62.

[3] Подробнее см.: *Нерсесянц В. С.* Философия права. М., 1998. 652 с. ; *Гусельникова А. А.* Рассмотрение ценностей в междисциплинарном значении // Вестник ПГГПУ. Сер. 3: Гуманитарные и общественные науки. 2021. № 1. С. 37–458 ; *Рындина А. С.* Истоки теории ценностей в социологии и направления ее развития // Вестник РУДН. Сер.: Социология. 2021. Т. 21, № 3. С. 23–27 ; *Пушкарев Е. А., Злыденко Д. С.* Политико-правовая трансформация традиционных ценностей со-

временного российского общества // Философия права. 2022. № 3 (102). С. 33–37 ; *Иванников И. А.* Государственно-правовые ценности России. Ростов н/Д. ; Таганрог, 2021. 97 с. ; *Бурла В. М.* Ценность как базовая категория отечественной конституционной аксиологии // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 4. С. 23–32.

[4] *Бабенко А. Н.* Правовые ценности и освоение их личностью : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2002. Об «относительной стабильности» правовых ценностей см.: *Михайлов С. В.* Правовые ценности : теоретико-правовой аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2011. С. 8–9 ; *Иванский В. П.* Антропологический подход в исследовании ценностей права : классика, неклассика и постнеклассика // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2021. № 1 (т. 25). С. 263–280.

[5] См.: *Крусс В. И.* Конституционное правопонимание и вызовы инструментально-юридической эпистемологии // Вестник юридического факультета ЮФУ. 2020. Т. 7, № 3. С. 46–57.

[6] См.: *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право : монография. М., 2020. С. 43.

[7] См.: *Бондарь Н. С.* Аксиология судебного конституционализма : конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., 2013 ; *Его же.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 126.

[8] *Бондарь Н. С.* Конституционные ценности – категории действующего права : проблемы восприятия студентами юридических вузов // Социология и право. 2011. № 2 (8). С. 8–25.

[9] *Его же.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 29.

[10] *Карасева И. А.* Конкуренция конституционных ценностей в практике Конституционного суда Российской Федерации и конституционных судов зарубежных стран : дис. … канд. юрид. наук. М., 2014. С. 28 ; *Ее же.* Злоупотребление правом как одна из причин мнимой конкуренции конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 10.

[11] См.: *Ереклинцева Е. В.* Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 12.

[12] См.: *Маврин С. П.* Конституционные ценности и их роль в российской правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 3. С. 1–13.

[13] *Аничкин Е. С., Рудт Ю. А.* Соотношение универсальных и национальных конституционных ценностей в странах Европейского Союза // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2013. № 2 (29). С. 86 ; *Их же.* Конституционное балансирование в России : практика и перспективы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 5. С. 80–100.

[14] Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей : указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 46. Ст. 7977 (далее – Указ Президента РФ № 809).

[15] См.: *Магадов Ш. Р.* Нравственность как конституционная ценность в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2012.

[16] См.: *Овчинников А. И.* Традиционные духовно-нравственные ценности как основа категории «публичной порядок» в современном правовом регулировании // Вестник юридического факультета Юж. федер. ун-та. 2022. № 4. С. 45–55.

[17] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351. Пункт 91 данной Стратегии содержит идентичный перечень, но воспроизводится он со словами «…относятся, прежде всего…», что свидетельствует об открытом характере перечисляемых в нем традиционных ценностей.

[18] О свободе совести и о религиозных объединениях : федер. закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 02.11.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

[19] См.: *Петрова Т. В.* Ценности права и правовые ценности // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 4. С. 131–140 ; *Овчинников А. И.* Традиционные духовно-нрав-

ственные ценности как основа категории «публичной порядок» в современном правовом регулировании // Вестник юридического факультета Юж. федер. ун-та. 2022. Т. 9, № 4. С. 45–55.

[20] См.: *Кравец И. А.* Конституционное право и телеология : предмет и метод метаотрасли, сферы конституционализации и межотраслевой гармонизации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11. С. 131.

Воронежский государственный университет

Хорунжий С. Н., *кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права*

E-mail: snhor@mail.ru

Voronezh State University

Khorunzhiy S. N.*, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department*

E-mail: snhor@mail.ru

УДК 342.734

И. С. Копыткова

Воронежский государственный университет

СОЦИАЛЬНАЯ УЯЗВИМОСТЬ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Статья посвящена теоретическим аспектам исследования места социальной уязвимости в системе конституционно-правовых отношений. Автор исследует понятие социальной уязвимости, анализирует ее причины и последствия, роль государства и общества в обеспечении прав и интересов уязвимых групп населения.
К л ю ч е в ы е с л о в а: социальная уязвимость, правовое состояние, социально уязвимые группы.

SOCIAL VULNERABILITY IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL RELATIONS

The article is devoted to the theoretical aspects of the study of social vulnerability in the system of constitutional and legal relations. The author explores the concept of social vulnerability, analyzes its causes and consequences, the role of the state and society in ensuring the rights and interests of vulnerable groups of the population.
K e y w o r d s: social vulnerability, legal status, socially vulnerable groups.

Поступила в редакцию 8 мая 2024 г.

Традиционно пристальное внимание научного сообщества направлено на изучение закономерностей и трудностей формирования категориального аппарата публичных правоотношений, несмотря на значительные достижения в исследовании общетеоретических и отраслевых аспектов конституционных правоотношений. Система конституционно-правовых отношений представляет собой совокупность наиболее важных для общества отношений, которые регулируются конституционным правом, направлены на реализацию прав и достижение свободы каждой личности, осуществление государственной власти и суверенитета народа. Эти отношения являются основой для формирования и развития всех других правоотношений в государстве, связаны с установлением и регулированием основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, принципов организации и деятельности всех государственных и общественных институтов.

В самом общем виде конституционно-правовое отношение определяется как определенный вид общественных отношений, урегулированных нормой конституционного права, содержанием которого является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмо-

© Копыткова И. С., 2024

тренных данной правовой нормой. «Отношения или связи между двумя сторонами, которые состоят в лежащих на одних и закрепленных за другими долгах – это правовые связи или правоотношения. Наши права суть закрепленные за нами, принадлежащие нам как актив долги других лиц. Права и правоотношения не представляют чего-то отдельного и отличного от правовых обязанностей, пассив одной стороны называется ее правовой обязанностью, с точки зрения активной принадлежности другому называется его правом, а с нейтральной точки зрения называется правоотношением между той и другой стороной»[1].

На каждом историческом этапе[2] конституционно-правовые отношения формируются в каждом конкретном государстве в результате определения приоритета концепции государственного развития: права человека или публичный интерес государства. В настоящее время развитие конституционных правоотношений в России, как наиболее стабильных и закрепляющих баланс сил в обществе, осложняется таким объективными факторами, как глобализация, мировой экономический и политический кризис, проблемы миграционной политики.

Одной из самых значимых в истории правовой цивилизации явилась идея социальной государственности, предотвратившая многие социальные конфликты, установившая разумные параметры взаимодействия государства, общества и человека[3]. Конституция России 1993 г. впервые в истории отечественного конституционного строительства закрепила в виде официальной государственной позиции принцип социального государства, критерии для определения которого ввел в середине XIX в. в научный оборот немецкий ученый Лоренц фон Штайн. Государство обязано обеспечить полное равенство прав для всех социальных групп и отдельных личностей. Оно должно способствовать экономическому и общественному прогрессу своих граждан, так как развитие каждого человека является условием развития общества в целом, а определение общей скорости развития общества происходит не по скорости лидера, а по скорости отстающих. Конституционный принцип социального государства предполагает создание равных возможностей для всех членов общества, проведение социальной политики, признающей за каждым членом общества право на такой уровень жизни, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и когда он работает, и в случаях безработицы, болезни, инвалидности, старости.

Разнообразие физиологических, социальных, возрастных качеств и свойств человека оказывает непосредственное влияние на воплощение возможностей и реализацию прав, предопределяет состояние взаимности: притязания одного могут осуществляться лишь при условии создания другим благоприятных обстоятельств. С точки зрения формы все правомочия выражены как юридические права, т. е. позволяющие субъекту-носителю претендовать на определенный набор благ, обеспеченный обязанностями других лиц. Когда речь идет о правах человека, опосредующих связью личности и государства, то их принято именовать субъективными публичными правами, выделяя «права на содействие со стороны государства (поддержка социально слабых слоев населения), развитие образования, здравоохранения, права на защиту»[4]. Эти права неотчуждаемы, не подлежат свободному обороту, по природе фундаментальны, превращают правомерное государство в социально-правовое. Общей закономерностью России последних десятилетий стало тотальное ослабление социальной устойчивости и равновесия общественных отношений. Социальная структура российского общества перманентно претерпевает значительные изменения, создавая крайности и выделяя группы населения, особенно подверженные негативным факторам в большей степени, чем общество в целом.

Конституционная реформа 2020 г. однозначно выразила мнение законодателя о

реальностях, потребностях жизни, признании важности прав уязвимых категорий населения[5]. Это показательное особое отношение государства к людям, моральная позиция власти, когда правила традиции и правила человеческого общежития получили высшую форму признания – конституционное закрепление, что демонстрирует систему гарантированных государством индивидуальных возможностей, обеспечивает стабильность и жизнеспособность общества, позволяет поддерживать разнообразие человеческих проявлений. В настоящее время социальная уязвимость некоторых групп населения является уникальным объектом пристального внимания ученых-конституционалистов.

Необходимость реализации гражданами принципа равных возможностей обусловливает необходимость законодательного закрепления юридически релевантных состояний человека и реального функционирования эффективной системы правовых средств. В этой связи особое значение приобретает потенциальная возможность юридификации «нормативных моделей правовых состояний личности», позволяющая сообщить юридически значимые свойства человека с тем, чтобы создать и эффективно реализовать ожидаемые правовые последствия, необходимые для конкретного человека[6]. Несмотря на существенные расходы государственного бюджета в настоящем, это приведет к социальному и экономическому общественному подъему в перспективе. Таким образом, возможна констатация значительного правового потенциала категории «социальная уязвимость» для достижения социальности государства, а ее юридификация – для эффективного претворения в жизнь идеологии Конституции, для упрочнения роли права в качестве эффективного средства социального управления.

Анализ природы термина «социальная уязвимость» для целей правового воздействия и буквальное толкование ч. 1 ст. 39, ст. 75 Конституции РФ, предусматривающее государственные гарантии некоего набора социальных благ и услуг, предоставляемых при наступлении социального риска, и закрепляющее обязанность нивелировать последствия его наступления, позволили сформулировать определение следующим образом: *социальная уязвимость* – особая форма конституционно-правовых отношений подверженного социальному риску гражданина и государства как субъекта правового регулирования, нормативно принявшего на себя обязанность по компенсации неблагоприятных последствий социального риска, с целью реализации основ конституционного строя и принципов социального государства.

---

[1] *Петражицкий Л. И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности / [сост., автор вступ. ст. и коммент. А. Н. Медушевский]. М. : РОССПЭН, 2010. С. 76.

[2] См.: *Несмеянова С. Э.* К вопросу об иерархии конституционных ценностей // Legal Concept. 2017. Vol. 16, № 4. С. 71–74.

[3] См.: *Выдрин И. В., Выдрина И. И.* Концепция социального государства : от идеи к практике // Вестник экономики, управления и права. 2015. № 3 (32). С. 18–26.

[4] *Глухарева Л. И.* Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М. : Юристъ, 2003. С. 262.

[5] См.: *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* «В настоящее время в стране запущен процесс изменения Конституции России. Он, в том числе, призван расширить круг отношений, регулируемых с конституционного уровня» // Муниципалитет : экономика и управление. 2020 № 1 (30). С. 4–13.

[6] См.: *Груздев В. В.* Правовое состояние личности как субстанциональное и функциональное правовое явление // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. 2015. № 2. С. 167–172.

Воронежский государственный университет

Копыткова И. С., *аспирант кафедры конституционного и муниципального права*

E-mail: 321721@bk.ru

Тел.: 8-925-373-07-07

Voronezh State University

Kopytkova I. S., *Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department*

E-mail: 321721@bk.ru

Tel.: 8-925-373-07-07

УДК 325.14

А. А. Березин

Воронежский государственный университет

РЕАЛИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ В КОНТЕКСТЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ УГРОЗАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье анализируются особенности миграционной политики России, оказывающие влияние на рынок труда, установленные в целях противодействия угрозам национальной безопасности ограничения использования иностранной рабочей силы, а также региональные особенности осуществления миграционной политики; проводится анализ отдельных аспектов реализации миграционной политики в сфере легализации мигрантов, исследуются отдельные особенности их правового статуса в контексте национальной безопасности.
Ключевые слова: миграционная политика, мигранты, легализация мигрантов, иностранная рабочая сила, национальная безопасность.

IMPLEMENTATION OF MIGRATION POLICY IN THE SPHERE OF EMPLOYMENT IN THE CONTEXT OF COUNTERING THREATS TO NATIONAL SECURITY

The article analyzes the peculiarities of Russia's migration policy, influencing the labor market, restrictions on the use of foreign labor force established to counter threats to national security, as well as regional peculiarities of migration policy implementation; it analyzes certain aspects of migration policy implementation in the sphere of legalization of migrants, examines certain features of their legal status in the context of national security.
Key words: migration policy, migrants, legalization of migrants, foreign workforce, national security.

Поступила в редакцию 16 мая 2024 г.

Одним из стратегических приоритетов государственной политики является национальная безопасность России, обновленная Стратегия[1] которой предусматривает достижение баланса между сильной державой и благополучием человека. Государство видит решение этой сложной и в то же время крайне важной задачи в реализации комплекса различных мер, направленных как на противодействие внешним и внутренним угрозам, так и на достижение национальных целей развития. В их основе – повышение благосостояния народа, защита прав и свобод рос-

© Березин А. А., 2024

сийских граждан, что предопределяет взаимосвязь национальной безопасности и социально-экономического развития страны.

Миграция оказывает значительное влияние на социально-экономическую сферу государства, что предопределяет необходимость осуществления сбалансированной государственной миграционной политики. Концепцией, разработанной на период до 2025 г., предусмотрена защита национального рынка труда, приоритет интересов России и ее граждан, но при этом отмечается возрастающая необходимость в привлечении дополнительных трудовых ресурсов с квалификацией низкого и среднего уровня, что во многом обусловлено недостаточно высоким уровнем технологического развития в отдельных отраслях экономики[2].

Миграционная политика в сфере занятости носит комплексный характер. В целях защиты национальной безопасности федеральный законодатель установил ряд ограничений, не позволяющих принимать на работу и службу иностранных работников. Значительная часть указанных ограничений связана с осуществлением трудовой деятельности в органах, входящих в единую систему публичной власти.

Обновленная Конституция Российской Федерации[3] непосредственно закрепила невозможность занятия должностей сенаторов, депутатов, министров, высших должностных лиц субъектов РФ, а также ряд других должностей лицами, имеющими какую-либо устойчивую правовую связь с иностранным государством в случае, если они являются претендентами на вышеуказанные должности. Президент России, более того, должен быть гражданином Российской Федерации по рождению. Указанные ограничения не вызывают сомнений, конституционно оправданы и обусловлены необходимостью принятия мер в целях обеспечения безопасности государства. Подобные ограничения содержатся в законах, регулирующих прохождение государственной гражданской и муниципальной службы, службы иных видов, военной службы за исключением службы по контракту на должностях солдат, сержантов, матросов и старшин. Соответствующий запрет был установлен и дополнен в 2021 г. в 25 действующих федеральных законах, при этом часть из них ограничивала привлечение иностранных работников и ранее[4].

Вместе с тем вне государственной службы существует ряд сфер, где также в целях недопущения повышения уровня угроз национальной безопасности ограничивается возможность приема на работу иностранных работников. Данный перечень утвержден постановлением Правительства РФ, в него входят: работа, связанная с использованием сведений, относящихся к государственной тайне; работа, связанная с объектами расположения ядерного оружия, их производства, хранения и испытаний; работа на объектах и ведомственных организациях Вооруженных Сил РФ, в том числе и непосредственно не связанная с осуществлением военной службы[5]. Указанные сферы трудовой деятельности, безусловно, относятся к объектам критической и даже стратегической инфраструктуры. В связи с этим законодательно оправдано установление дополнительных критериев к лицам, допускаемым к работе на соответствующих объектах, имеющих непосредственное отношение к осуществлению национальной безопасности.

Вместе с тем миграция представляет собой в первую очередь экономическое явление, что предопределяет избыточную концентрацию миграционных потоков в России, направленную на наиболее социально-экономически развитые территории: городские агломерации Москвы и Санкт-Петербурга, крупнейших городов-миллионников и т. д. Поскольку существенный приток мигрантов создает повышенную угрозу национальной безопасности, законодатель уделяет особое внимание проблемам миграционной безопасности, определяемой как «состояние защищенности интересов личности, общества

и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда в страну, выезда из нее, пребывания и проживания на территории страны как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и своих граждан, институционально предполагающее систему правовых норм, обеспечивающих доминанту национальных интересов в сфере регулирования миграционных процессов»[6].

Угрозы национальной безопасности проявляются в том, что миграция, в особенности ее нелегальная составляющая, создает дополнительные вызовы стабильности в обществе. Нелегальные мигранты крайне уязвимы перед статусом потенциальных жертв иностранных разведок и спецслужб, что особенно актуально в условиях проведения специальной военной операции. Подобные мигранты, не обладающие законным и легализованным статусом, становятся идеальной средой как для прикрытия работы иностранных разведок, так и тем незащищенным социальным слоем, который легко подкупаем на совершение терактов, шпионажа, подвержен влиянию радикальных исламистских идей и элементов.

В целях регулирования рынка труда федеральный законодатель установил особенности осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории России, в соответствии с которым иностранные работники не обладают равным статусом[7]. Так граждане Белоруссии полностью приравнены в трудовых правах к российским гражданам еще в 1996 г.[8], не требуется каких-либо разрешений для осуществления трудовой деятельности и гражданам стран – членов ЕАЭС в соответствии со ст. 97 заключенного в 2014 г. Договора[9], который предусматривает также взаимное признание в рамках ЕАЭС документов об образовании. Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрен и ряд других исключений, позволяющих на льготных условиях осуществлять иностранным работникам трудовую деятельность в России. Вместе с тем вышеуказанный закон предусматривает возможность установления ограничений привлечения иностранной рабочей силы, что выражается в определении количества квот в каждом субъекте Российской Федерации, позволяющих привлекать иностранных работников на основании визы.

Однако нельзя не отметить, что особенности регулирования труда рынка иностранной рабочей силы, установленные в законе, распространяются преимущественно на иностранных работников, въезжающих в Российскую Федерацию на визовых основаниях. При этом подавляющее большинство иностранных работников в России – граждане стран СНГ, с которыми на взаимной основе установлен безвизовый режим.

Вместе с тем особенностью национального рынка труда последних лет стала устойчивая концентрация иностранной рабочей силы в отдельных видах экономической деятельности по ряду отраслей экономики (общественное питание, торговля, такси и др.). В 2023 г. в Государственную Думу ФС РФ был внесен проект федерального закона № 453077-8 «О внесении изменения в статью 18.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[10] (далее – Закон о правовом положении). Законопроектом предлагалось установить абсолютный запрет на привлечение иностранной рабочей силы в следующих сферах деятельности: услуги легкового такси, школьное образование, организация транспортных перевозок легковым и грузовым транспортом, розничная торговля лекарственными средствами, а также оказание медицинской помощи в медицинских учреждениях, относящихся к государственной и муниципальной системам здравоохранения. Кроме того, предлагалось по всем иным существующим видам экономической деятельности в соответствии с ОКВЭД ввести предельно допустимую долю привлекаемых иностранных работников в размере 5 %.

Государственная Дума ФС РФ 6 мая 2024 г. отклонила законопроект в первом чтении. Следует отметить, депутаты весьма ответственно подошли к рассмотрению данного законопроекта и приняли верное решение. Очевидно, что в условиях рыночной экономики, предполагающей многообразие коммерческих негосударственных организаций, провести контроль соблюдения пятипроцентной квоты по каждому виду экономической деятельности не представляется возможным, поскольку законопроектом не предлагалось внесение изменений в законодательство, устанавливающих обязанность физических и юридических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью и привлекающих иностранных работников, кому-либо предоставлять соответствующую отчетность, равно как и не предполагалось определить оператора, который был бы обязан в масштабах страны проводить систематизацию данной информации, выявлять нарушения и, соответственно, привлекать виновных лиц к юридической ответственности.

Кроме того, в настоящее время существует более гибкий механизм, предусмотренный Законом о правовом положении, – Правительство РФ наделено полномочием определять количество и потребность отдельных субъектов РФ в привлечении иностранной рабочей силы, что в итоге влияет на число выдаваемых патентов вплоть до полного приостановления их выдачи на определенное время.

Так Постановлением Правительства РФ от 24 ноября 2023 г. № 1980[11] установлена квота на выдачу иностранным гражданам 155 929 разрешений на работу. Однако указанная квота распространяется только на граждан, прибывающих в Россию на основании визы, а они являются лишь небольшой долей иностранной рабочей силы.

Закон о правовом положении учитывает особенности социально-экономического положения отдельных субъектов Российской Федерации и предоставляет возможность высшему должностному лицу ежегодно устанавливать запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности с учетом региональных особенностей рынка труда и необходимости в приоритетном порядке трудоустройства граждан Российской Федерации.

Так Постановлением губернатора Краснодарского края от 11 января 2024 г. № 1 «Об установлении на 2024 год запрета на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Краснодарского края, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности»[12], введен запрет на привлечение иностранной рабочей силы по 85 видам экономической деятельности, среди которых розничная торговля, производство мебели, одежды, напитков, услуг в сфере туризма, здравоохранения, образования.

Однако, на наш взгляд, указанные меры не всегда достигают заявленных целей миграционной политики, среди которых повышение эффективности мер регулирования количества привлекаемой иностранной рабочей силы с учетом потребностей экономики и защиты интересов российских граждан. Ведь по сути указанные выше меры направлены на ограничение возможности использования трудовых ресурсов иностранных работников, как раз прошедших в установленном законом порядке процедуру легализации, получивших патент на работу и все иные необходимые документы для осуществления легального трудоустройства. Равно как и квоты для иностранных работников, въехавших на территорию Российской Федерации по визе, вводят регулирование на рынке труда лишь в отношении тех мигрантов, которые стремятся соблюдать российское законодательство и

проходят административные процедуры по получению всех необходимых документов.

В результате государство одновременно стремится создать условия для легализации мигрантов как в целом, так и применительно к рынку труда, принимает комплекс мер в целях осуществления противодействия нелегальной миграции и в то же время вводит ограничения для уже легализованных мигрантов, что, безусловно, не может не снижать мотивацию последних к легализации как таковой.

Таким образом, миграционная политика должна носить сбалансированный характер, учитывающий интересы национальной безопасности, потребности рынка труда, а также интересы граждан России. Принятый 12 апреля 2024 г. приказ Генеральной прокуратуры РФ «Об организации прокурорского надзора в сфере миграции»[13] установил одной из задач прокуроров – эффективное противодействие незаконной миграции, предотвращение привлечения мигрантов в криминальную среду. Для реализации этих целей необходимо выявлять коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения в сфере миграции, усиливать надзор за соблюдением миграционного законодательства при реализации полномочий сотрудниками органов внутренних дел, усиливать межведомственное взаимодействие.

В 2024 г. планируется существенная реформа миграционного законодательства. Безусловно, системная работа всех институтов государства способна изменить ситуацию в сфере реализации миграционной политики, однако эффективность перемен зависит и от органов законодательной власти, призванных обеспечить сбалансированную миграционную политику, что является непростой задачей. Однако необходимо и далее совершенствовать миграционное законодательство, упрощать административные процедуры таким образом, чтобы легализация мигрантов, порядок ее проведения были прозрачными, с понятным механизмом действий как для самих привлекаемых иностранных работников, так и для работодателей, желающих привлечь иностранную рабочую силу, а в случае нарушения миграционного законодательства необходима эффективная система привлечения к юридической ответственности, дополнительно превентивно стимулирующая его соблюдение.

---

[1] О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : федер. закон от 2 июля 2021 г. № 400-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

[2] О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента Рос. Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

[3] Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 14.03.2020) // Рос. газета. 2020. 4 июля.

[4] 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.

[5] Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу : постановление Правительства Рос. Федерации от 11 октября 2002 г. № 755 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 41. Ст. 3996.

[6] *Гриняев С. Н., Мареев П. Л., Медведев Д. А.* Национальная безопасность России : сущность, виды, понятийный аппарат. М. : АНО ЦСОиП, 2021. С. 47.

[7] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

[8] О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий : решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 // Рос. газета. 1996. 28 сент.

[9] Договор о Евразийском экономическом союзе. Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (в ред. от 15.03.2018). URL: www.pravo.gov.ru

[10] О внесении изменения в статью 18.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» : проект федерального закона № 453077-8. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/453077-8

[11] Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2024 год : постановление Правительства Рос. Федерации от 24 ноября 2023 г. № 1980 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 49 (ч. IV). Ст. 8741.

[12] Об установлении на 2024 год запрета на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Краснодарского края, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности : постановление губернатора Краснодарского края от 11 января 2024 г. № 1. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/2300202401190002?index,19.01.2024

[13] Об организации прокурорского надзора в сфере миграции : приказ Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 12 апреля 2024 г. № 273. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=94670293

Воронежский государственный университет
Березин А. А., *аспирант*
E-mail: alexberezin1999@gmail.com
Тел.: 8-951-542-80-27

Voronezh State University
Berezin A. A., *Post-graduate Student*
E-mail: alexberezin1999@gmail.com.
Tel.: 8-951-542-80-27

УДК 004.056+342.721

Л. С. Михайлова, Е. Н. Середа

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

БИОМЕТРИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫЕ ДЛЯ УДАЛЕННОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ ГРАЖДАН: ДОСТОИНСТВА И УЯЗВИМОСТИ, ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

В статье описаны достоинства применения технологий биометрической идентификации и аутентификации граждан, однако выявленные в процессе эксплуатации уязвимости (слабости) биометрических систем могут использоваться злоумышленниками для успешной реализации угроз безопасности, что в свою очередь может привести к катастрофическим последствиям. Установлены основные источники нормативного регулирования различных аспектов защиты прав субъектов биометрических персональных данных, обнаружены правовые пробелы, которые существенно затрудняют доступность правосудия.

Ключевые слова: биометрические данные, персональные данные, правовой режим, удаленная идентификация, утечка данных, уязвимости биометрических систем, электронные формы взаимодействия.

BIOMETRIC SYSTEMS DESIGNED FOR REMOTE IDENTIFICATION OF CITIZENS: ADVANTAGES AND VULNERABILITIES, LEGAL REGIME

The article describes the advantages of using technologies for biometric identification and authentication of citizens, however, vulnerabilities (weaknesses) of bimodal biometric systems identified during operation can be used by attackers to successfully implement security threats, which in turn can lead to catastrophic consequences. The main sources of regulatory regulation of various aspects of protecting the rights of subjects of biometric personal data have been identified, and legal gaps have been identified that significantly complicate the accessibility of justice.

Key words: biometric data, personal data, legal regime, remote identification, data leakage, vulnerabilities of biometric systems, electronic forms of interaction.

Поступила в реакцию 15 мая 2024 г.

В условиях технического прогресса и развития электронных форм взаимодействия между властью и обществом, банками и клиентами, участниками трудовых отношений, продавцами и покупателями защита персональных данных стала одной из приоритетных задач. Данные, позволяющие идентифицировать личность, превращаются в товар, который можно продать.

Киберпреступники используют вредоносное программное обеспечение, фишинговые рассылки и другие способы и средства для похищения логинов, паролей, информации о банковских картах, паспортных данных и т. п. Особенно уязвимыми для подобных атак являются данные пользователей социальных сетей, онлайн-банков и интернет-ма-

© Михайлова Л. С., Середа Е. Н., 2024

газинов. Подобные сайты часто собирают данные, которые потом могут быть проданы третьей стороне. Похищенные данные могут быть использованы для компрометации, дискредитации чести и достоинства, нарушения неприкосновенности частной жизни.

Последствия утечки данных порой даже сложно спрогнозировать. Биометрические персональные данные могут применяться для «создания клонов». Например, поддельные биометрические данные могут использоваться злоумышленниками для дистанционного получения банковских услуг. Так, технология клонирования голоса по загруженному слепку голоса человека способна этим голосом отвечать на вопросы оператора банка. Как следствие, в настоящее время участились случаи финансового мошенничества с использованием биометрии.

Закрепленный в ст. 2 Конституции Российской Федерации приоритет интересов личности обусловливает необходимость обеспечения информационной безопасности личности правовыми средствами и делает необходимым изучение возможностей действующего законодательства России в этой сфере[1]. Статьи 23 и 24 Основного закона гарантируют физическим лицам право на соблюдение тайны их частной жизни, личной и семейной тайны, создают необходимые предпосылки для неприкосновенности и необходимой защиты.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Закон № 152-ФЗ) закрепляет принципы и правила сбора и обработки персональных данных[2]. Статья 3 указанного нормативно-правового акта определяет персональные данные достаточно широко, поэтому исчерпывающего перечня сведений, относящихся к персональным данным субъекта, не существует. Устанавливая общий запрет на обработку персональных данных без согласия субъекта персональных данных, Закон № 152-ФЗ предусматривает случаи, когда такое согласие не требуется.

Исходя из особенностей обработки выделяются следующие виды (категории) персональных данных (рисунок):

1) обычные персональные данные;

2) персональные данные, разрешенные субъектом персональных данных для распространения;

3) специальные категории персональных данных;

4) биометрические персональные данные.

В основе сбора и анализа сведений, составляющих биометрические данные человека, лежит использование биометрических признаков. Примерами биометрических методов идентификации являются дактилоскопические данные, рисунок вен, изображение радужной оболочки глаз, голос, изображение человека, анализы ДНК, геномная информация и др.

Заслуживает внимания тот факт, что в легальном определении понятия «биометрические персональные данные» помимо данных, характеризующих физиологические и биологические особенности человека, не упоминается такой тип сведений, как поведенческий, несмотря на то, что поведенческие персональные данные способны идентифицировать человека по манере его походки, ведению разговора, подписи и т. п.

В письме Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее – Минцифры) № ЛБ-С-074-24059 «О методических рекомендациях» определено, что к биометрическим персональным данным не относятся[3]:

– данные, полученные при сканировании паспорта оператором персональных данных для подтверждения осуществления определенных действий конкретным лицом (например, заключение договора на оказание банковских услуг), т. е. без проведения процедур идентификации (установления личности);

– данные, полученные при осуществлении ксерокопирования документа, удостоверяющего личность;

Рисунок. Виды персональных данных

– фотографическое изображение, содержащееся в личном деле работника;

– подпись лица, наличие которой в различных договорных отношениях является обязательным требованием, и почерк, в том числе анализируемый уполномоченными органами в рамках почерковедческой экспертизы;

– рентгеновские или флюорографические снимки, характеризующие физиологические и биологические особенности человека и находящиеся в истории болезни (медицинской карте) пациента, поскольку они не используются оператором (медицинским учреждением) для установления личности пациента;

– материалы видеосъемки в публичных местах и на охраняемой территории.

Сбор и обработку биометрии осуществляют с помощью Единой биометрической системы (далее – ЕБС), имеющей статус государственной информационной системы (далее – ГИС).

Данные, содержащиеся в ГИС ЕБС, востребованы в различных сферах жизни. Они

могут быть использованы при получении государственных и муниципальных услуг, для идентификации субъекта при совершении платежей, прохождении миграционного контроля, регистрации пассажиров в аэропортах, дистанционной сдачи экзаменов, проведении оперативно-розыскных мероприятий, расследовании и раскрытии преступлений. И конечно же, наиболее широкое применение ЕБС имеет в финансовой сфере.

Биометрия не заменяет бумажные документы, а становится альтернативой. На портале «Госуслуги» каждый может проверить, регистрировалась ли ранее его биометрия в том или ином банке.

Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Закон № 572-ФЗ) введен запрет на принудительный сбор биометрии и на дискриминацию людей, отказывающихся ее предоставлять[4]. Отказаться от сдачи биометрии можно в МФЦ. Гражданин может отозвать ранее данное согласие на обработку биометрии в любой момент.

В соответствии с Законом № 572-ФЗ использование и хранение биометрии возможно только на территории России.

Представители Минцифры поясняют, что в ЕБС, предназначенной для удаленной идентификации граждан на портале «Госуслуги», хранятся только биометрические данные (причем в зашифрованной цифровой форме). Персональных данных, таких как ФИО, паспорт, адрес и т. п., в ней нет. Соответственно биометрию, хранящуюся и обрабатываемую в ЕБС, нельзя связать с конкретным человеком.

Разработчики систем безопасности, понимая риски, связанные с уязвимостями биометрических систем, для минимизации возможных «утечек» данных в систему идентификации ЕБС заложили сразу несколько видов биометрии. ГИС ЕБС осуществляет распознавание лица по фотографии и голосовую идентификацию пользователя.

Изначально предполагалось, что такой подход позволит уменьшить долю ошибочных срабатываний, а также снизит риски взлома, поскольку злоумышленникам придется обходить сразу два типа биометрии – фото и голос. Однако в начале 2020 г. китайские исследователи разработали генеративную нейронную сеть, которая позволяет «оживить» фотографию лица любого человека с его клонированным голосом. Данная разработка доказала уязвимость бимодальных биометрических систем[5].

С учетом действующего механизма удаленной идентификации можно утверждать, что при совершении регистрации физического лица в ЕБС может иметь место подмена персональных данных.

Также следует помнить об инсайдерских утечках. Право на получение персональных данных с последующим внесением их в ЕБС имеют самые разные субъекты (в том числе банки). В таких условиях, когда получать и собирать информацию могут разные субъекты, возникает проблема ответственности за их утечку или другие неправомерные действия с такой информацией[6].

В соответствии с действующим российским законодательством лица, виновные в неисполнении условий получения, хранения и защиты информации, составляющей персональные данные, а также занимающиеся незаконным собиранием и распространением персональных данных, могут быть привлечены к уголовной ответственности по ст. 137 «Нарушение неприкосновенности частной жизни» Уголовного кодекса Российской Федерации[7].

Но поскольку законно получать и собирать информацию о личности могут разные субъекты, то необходима дифференциация

уголовной ответственности в зависимости от формы вины, целей и мотивов, а также тяжести наступивших последствий (количества потерпевших, характера и размера причиненного им вреда).

Отметим, что с 1 марта 2023 г. вступил в силу Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор) от 27 октября 2022 г. № 178 «Об утверждении Требований к оценке вреда, который может быть причинен субъектам персональных данных в случае нарушения Федерального закона «О персональных данных». Оператор определяет одну из степеней вреда – высокую, среднюю либо низкую. Оценка осуществляется ответственным за организацию обработки персональных данных либо комиссией. Результаты оценки вреда оформляются актом[8].

Кроме того, сегодня существует проблема создания детализированного правового режима, регулирующего использование технологии распознавания лиц. Данная технология как одно из направлений биометрии внедряется практически повсеместно. Так, использование биометрических систем распознавания лиц активно используется правоохранительными органами и значительно облегчает их работу по пресечению и раскрытию преступлений. Однако в ряде случаев полученные данные требуют всесторонней тщательной проверки на достоверность. Даже 1 % ошибок в работе систем защиты биометрической информации будет катастрофой, когда чужое лицо распознается как ваше или ваше лицо не распознается[9]. Соответственно, информация, полученная с камер видеонаблюдения, обладающих технологией распознавания лица, не может быть признана прямым и единственно достаточным доказательством. Она должна быть проверена и подтверждена иными доказательствами по делу, оцениваемыми в совокупности.

Таким образом, на основе проведенного анализа НПА и научной литературы можно сделать следующие обобщающие выводы: 1) в условиях цифровизации главной опасностью является утечка персональных данных, в частности биометрических; 2) несмотря на то, что принятые законы и другие нормативно-правовые акты по вопросам обеспечения информационной безопасности непрерывно изменяются и дополняются, действующее законодательство в сфере организации защиты, использования, получения и распространения биометрических персональных данных содержит пробелы и требует модернизации существующих норм; 3) использование цифровых технологий в отношении идентификации, верификации и аутентификации личности при отсутствии средств и гарантий должной защиты личности от неправомерного использования ее биометрических данных является необоснованным риском применения таких технологий и сервисов.

---

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

[2] О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (в ред. от 06.02.2023) // Рос. газета. 2006. 28 июля.

[3] О методических рекомендациях : письмо Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 28 августа 2020 г. № ЛБ-С-074-24059. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ // Рос. газета. 2023. 11 янв.

[5] Технология клонирования голоса может стать реальной угрозой для систем голосовой биометрии. URL: https://rencredit.ru/about/press-bank/tekhnologiya-klonirovaniya-golosa-mozhet-stat-realnoy-ugrozoy-dlya-sistem-golosovoy-biometrii/?ysclid=lw5et5h46p368192786

[6] *Ровнейко В. В.* Проблемы уголовно-правовой оценки «кражи идентификации» // Цифровые технологии и право : сб. науч. трудов I Междунар. науч.-практ. конф. : в 6 т. / под ред. И. Р. Бегишева [и др.]. Казань, 2022. С. 180–184.

[7] Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 06.04.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

[8] Об утверждении Требований к оценке вреда, который может быть причинен субъектам персональных данных в случае нарушения Федерального закона «О персональных данных» : приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 27 октября 2022 г. № 178. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202211290004

[9] См.: *Радченко Т. В.* Роль искусственного интеллекта в системе уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений // Цифровые технологии и право : сб. науч. трудов I Междунар. науч.-практ. конф. : в 6 т. / под ред. И. Р. Бегишева [и др.]. Казань, 2022. С. 180–184.

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

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

E-mail: mls55@mail.ru

Середа Е. Н., *старший преподаватель кафедры правовой информатики, информационного права и естественнонаучных дисциплин*

E-mail: sereda-en@mail.ru

Central branch of Russian State University of Justice

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

E-mail: mls55@mail.ru

Sereda E. N., *Senior Lecturer of the Legal Informatics, Information Law and Natural Sciences Department*

E-mail: sereda-en@mail.ru

УДК 342.7

Ю. Н. Мамонтова, В. А. Шебанова

Воронежский государственный университет

ИСТОРИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ ЗЕМСКОГО И ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОТРАЖЕНИЕ ПРОШЛОГО ОПЫТА В НАСТОЯЩЕМ ВРЕМЕНИ

В статье освещается вопрос о значении для современности исторического наследия местного самоуправления и о характере его взаимодействия с государственной властью. Анализируются сущность преобразований местной власти в России в XIX столетии, недостатки проведенных реформ. Констатируется определенное сходство в контексте развития взаимоотношений между муниципальной и государственной властью, а также различия, касающиеся понимания вопросов местного значения, требований к лицам, обладающим избирательными правами, подчеркивается подконтрольность земств центральной власти.

К л ю ч е в ы е с л о в а: земская реформа, городская реформа, местное самоуправление, муниципальная власть, историческое наследие.

HISTORICAL HERITAGE OF ZEMSTVO AND URBAN SELF-GOVERNMENT: REFLECTING PAST EXPERIENCE IN THE PRESENT TIME

The article highlights the importance of the historical heritage of local self-government for modernity and the nature of its interaction with state power. The essence of the transformations of local government in Russia in the 19th century and the shortcomings of the reforms are analyzed. Certain similarities are noted in the context of the development of relations between municipal and state authorities, as well as differences regarding the understanding of issues of local importance, requirements for persons with voting rights, and the control of the zemstvos of the central government is emphasized

K e y w o r d s: zemstvo reform, urban reform, local self-government, municipal power, historical heritage.

Поступила в редакцию 11 мая 2024 г.

Среди ученых юристов достаточно часто темой дискуссий становится вопрос о значении для современности исторического наследия муниципальной власти и о характере ее взаимодействия с государственной властью. Рассуждают об этом и представители других общественных наук. Так, российский политолог Р. Туровский[1] исходит из факта тесного взаимодействия государственных и местных структур, стремясь вывести из этого некие универсальные принципы и механизмы, работающие на установление баланса между ними. Профессор Ю. М. Плюснин[2] делает методологическую ставку на локальный харак-

© Мамонтова Ю. Н., Шебанова В. А., 2024

тер местного самоуправления, обращая внимание на территорию, условия, связанные с обеспеченностью ресурсами, этническими и культурными особенностями местного населения. По мнению М. П. Беспаловой[3], в современном мире наблюдается уменьшение автономности муниципалитетов, увеличение их зависимости от государственных органов, и эти процессы неизбежны.

В отечественном историческом опыте развития местной власти наиболее важную роль сыграли события XIX в., а именно проведение земской и городской реформ. После внесения поправок 2020 г. в Конституцию Российской Федерации[4], которые определили органы местного самоуправления частью единой системы публичной власти, принципиально важным является изучение и использование этого опыта. Следует обратить внимание на причины и условия проведения данных реформ Александром II.

Первое, что можно отметить, это то, что после отмены крепостного права (1861 г.) и освобождения крестьян от власти помещиков необходимо было создать учреждения, которые взяли бы на себя заботу о бытовом и культурном уровне жизни населения (постоянные крестьянские волнения и неуправляемые бунты в провинциях империи никому не были нужны).

Помимо этого, возникала необходимость формирования нового статуса помещиков-дворян, лишившихся в ходе реформы 1861 г. значительной части своих привилегий[5].

Нельзя не отметить, что создание таких региональных учреждений предполагалось и при участии общественности, в целом, прежние бюрократические методы управления привели хозяйственную жизнь российских губерний и уездов практически в состояние упадка.

Говоря о целях проведения Земской реформы, стоит отметить, что Александр II посредством ее проведения стремился привлечь к управлению и развитию территорий различные слои местного населения.

Период юридического провозглашения органов земского самоуправления в Российской империи пришелся на 1864 г. В действительности же их официальное утверждение на большей части территории государства произошло лишь спустя 49 лет. Первоначально земства были созданы в 34 центральных губерниях с последующим охватом более отдаленных регионов (начиная с Уфимской в 1875 г. и заканчивая Астраханской, Оренбургской, Ставропольской губерниями в 1910-е гг.). На 1916 г. деятельность земств охватывала 58 % населения от общей численности Российской империи, или 186 млн человек. Стоит отметить, что деятельность земских органов на различных территориях имела общие черты, но при этом обладала специфическими особенностями.

Земские органы самоуправления были наделены важными для местного населения функциями. «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. выделяет: «заведывание имуществами, капиталами и денежными сборами земства; устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержимых на счет земства»; «меры обеспечения народного продовольствия»; «заведывание земскими благотворительными заведениями и прочие меры призрения; способы прекращения нищенства; попечение о построении церквей»; «участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, законом определенных, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах» и др.[6] Помимо этого, на земство были также возложены некоторые государственные обязанности, например, развитие сети дорог межгубернского назначения и их содержание, ремонт зданий части государственных учреждений и др.

Для осуществления предусмотренного круга деятельности по обозначенным направлениям создавались специальные органы земского управления, а именно Земские собрания, которые выбирали постоянно дей-

ствующий орган – Земские управы. Если, говоря о функциях органов земского самоуправления, мы подразумеваем, что во всех регионах они более или менее были сходны и различались только в способах реализации, то состав этих выборных органов местного самоуправления имел определенные различия. Процитируем «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», которое также определяло принципы формирования земских органов самоуправления: «Земские учреждения разделяются, согласно ст. 1-й сего Положения, на уездные и губернские», которые делились на уездное земское собрание и уездную земскую управу. Состав собрания был всесословный, избираемый: «а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами». Выборы были непрямыми. Непосредственных депутатов избирали на съездах: землевладельцев, горожан и выборных от сельских обществ. Среди землевладельцев право голоса имели те, кто имел в уезде земельную собственность в размере, установленном законом для конкретного региона. Давало его также наличие недвижимого имущества, промышленного или торгового заведения, оцененного не ниже 15 тыс. руб., или наличие годового торгового оборота более 6 тыс. руб. Имели право голоса и уполномоченные от нескольких владельцев земельной собственности, но чья собственность была не менее 1/20 доли от положенной по закону. К избранным принадлежало и духовенство, владевшее на территории уезда церковной землей, а также уполномоченные от других собственников земли в размере, определенном законом[7].

Вместе с тем стоит заметить, что А. И. Васильчиков – русский писатель и общественный деятель, родоначальник кооперативного движения в России, в своей монографии «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений»[8] 1872 г. подчеркивает, что у земств не было четкого перечня прав и обязанностей, именно в этом выражалась недоработка реформы.

Таким образом, к ведению земств относились вопросы местного значения, тем самым данные органы были отстранены от политической деятельности. Стоит заметить, что несмотря на свои недостатки, данную реформу можно назвать великой, как и реформу по отмене крепостного права. Ведь если бы случилось освобождение, но не было введено самоуправление, это было бы освобождение на 1/10 часть. Было бы самоуправление без освобождения, это было бы самоуправление на 1/50 часть. Именно соединение самоуправления и освобождения народа создало тот импульс, который позволил Российской империи исключительно быстро развиваться в последние пятьдесят лет ее исторического существования.

Другой крупной реформой была реформа городского самоуправления 1870 г. Ее основой стало «Городовое положение», по которому сословные думы заменялись всесословными городскими учреждениями.

Создавались два постоянных органа: городская дума и подотчетная ей городская управа. Дума избиралась на четыре года голосованием городских жителей, а сама избирала (также на четыре года) членов городской управы и городского голову, который был председателем обоих органов. Разделение полномочий между думой и управой было подобно разделению законодательной и исполнительной властей: дума принимала общие правила и постановления, назначала содержание должностным лицам, регулировала местное налогообложение, рассматривала бюджеты и отчеты о доходах и расходах, давала общие инструкции исполнительной власти и т. д.; управа же исполняла определения думы, составляла сметы доходов и расходов, собирала для думы сведения и отчитывалась перед ней о своей работе[9].

К ведению органов городского общественного управления относились хозяйственные вопросы: благоустройство, содер-

жание и улучшение инфраструктуры, продовольственное обеспечение, противопожарные меры, здравоохранение, народное образование, устройство пристаней, бирж и кредитных учреждений и пр. Надзор за деятельностью этих органов доверялся губернатору.

Таким образом, система функционирования городских дум была схожа с земской системой. В выборах также существовала куриальная система, тем самым воля дворян и других привилегированных групп была значимой. Однако имеются отличия земской и городской реформ, например, имущественный ценз для горожан был больше, чем для сельских жителей.

Если проводить параллели между местным самоуправлением того времени и нынешним, то нельзя не заметить определенные сходства в контексте развития взаимоотношений между муниципальной и государственной властью. В настоящее время также наметилась тенденция к объединению органов местного самоуправления и органов государственной власти в рамках единой системы публичной власти как способа наиболее эффективного решения поставленных задач в интересах населения.

Нельзя не согласиться с исследователями, считающими, что органы местного самоуправления являются инструментом для решения повседневных проблем населения, т. е. вопросов местного значения[10]; эти вопросы близки и понятны жителям, поскольку связаны с жизнеобеспечением муниципалитетов, созданием комфортного проживания в них населения[11]; жители вправе рассчитывать на надлежащее качество принимаемых органами и должностными лицами местного самоуправления решений, эффективность их работы. А. Н. Чертков подчеркивает, что автономность местного самоуправления имеет смысл там, где это улучшает жизнь населения. Если же решение вопроса требует сложенности работы органов государственной власти и местного самоуправления, то эффективной становится их кооперация[12].

Безусловно, в нынешней системе местного самоуправления и той, которая существовала еще в XIX в., наблюдаются существенные различия, к которым можно отнести, например, то, что понималось под вопросами местного значения. Сейчас это достаточно широкий круг вопросов в различных сферах жизни населения (местные налоги, транспортные услуги, создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, вопросы, связанные с культурной жизнью, содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, вопросы благоустройства и др.). Земства же занимались решением локальных местных проблем. Сфера деятельности земств ограничивалась исключительно хозяйственными вопросами местного значения, такими как строительство местных дорог, открытие и ремонт школ, больниц и приютов, сбор статистических данных и организация переписи населения, помощь крестьянским и иным хозяйствам, особенно в неурожайные годы.

Изменения претерпели и требования к тем, кто имеет избирательные права. Так, согласно городской реформе, избирательные права получал каждый горожанин – плательщик налога при условии, что он должен быть подданным Российской империи, быть не моложе 25 лет, владеть каким-либо имуществом и не иметь задолженности по уплате налогов. Кроме того, избиратель не должен был быть судимым или находиться под следствием. Сейчас же, как мы знаем, всеобщим избирательным правом обладает гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 18 лет. Но главное отличие заключалось в том, что земства находились под контролем центральной и местной власти – министра внутренних дел и губернатора, которые имели право приостанавливать любое постановление земского собрания, признав его «противным законам или общим государственным пользам»[13].

На данный момент мы можем говорить о том, что органы местного самоуправления самостоятельны в решении вопросов местного значения, но при этом существует круг вопросов, находящихся в совместном ведении органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, 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.

Исходя из вышесказанного, можно сказать, что земская и городская реформы заложили основу для формирования местного самоуправления в России. Посредством проведения этих реформ были заложены принципы выборности, самостоятельности в местных вопросах, обособленности от губернской и центральной власти. Однако последующие исторические события вносили свои коррективы в организацию и функционирование местной власти. В настоящее время наше государство также переживает сложный этап в своем развитии, тем не менее считаем важным сохранить право населения самостоятельно управлять своими делами, а не передавать это полностью в руки чиновников, входящих во властную вертикаль. Это очень важно для реализации, в том числе, конституционного принципа народовластия.

[1] См.: *Туровский Р. Ф.* Местное самоуправление : к организации эффективной власти // Общественные науки и современность. 2005. № 6. С. 68–79.

[2] См.: *Плюснин Ю. М.* Факторы развития местного самоуправления. Оценка значения изоляции и изоляционизма // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 38–50.

[3] См.: *Беспалова М. П.* Проблемы взаимодействия муниципальных образований с органами государственной власти РФ в свете конституционной реформы 2020 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 24–28.

[4] Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru

[5] См.: *Хвостова И. А.* Земство и русская деревня. URL: https://dmitriyromanov.ru/project/lektsii-text/zemstvo-i-russkaya-derevnya/?ysclid=lupuspr5yo868343878

[6] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е : в 129 т. Т. 39. Отделение 1. 1864 г. СПб. : Типография II Отделения Собственной ЕИВ Канцелярии, 1867. С. 276.

[7] См.: Там же. С. 389.

[8] *Васильчиков А. И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений : в 3 т. СПб., 1872. Т. 3. С. 1, 4–5.

[9] См.: Городовое положение 16 июня 1870 г. СПб. : [б. и.], 1871. 101 с.

[10] См.: *Михеева Т. Н., Михеев Д. С.* Формы взаимодействия общественных институтов с органами местного самоуправления // Правовое государство : теория и практика. 2011. № 1 (23). С. 9–11.

[11] См.: *Михеева Т. Н., Михеев Д. С.* Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 17–22.

[12] См.: *Чертков А. Н.* Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества : историко-правовой взгляд на современные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 37–41.

[13] См.: *Платонов С. Ф.* Учебник русской истории для средней школы. Курс систематический : в 2 ч. Изд. 5-е, пересмотр. СПб., 1913. С. 447–448.

Воронежский государственный университет

Мамонтова Ю. Н., *студент*

E-mail: Mamontova_yulia@mail.ru

Тел.: 8-900-930-97-75

Шебанова В. А.*, студент*

E-mail: viksheb55@gmail.com

Тел.: 8-909-229-24-29

Voronezh State University

Mamontova Yu. N., *Student*

E-mail: Mamontova_yulia@mail.ru

Tel.: 8-900-930-97-75

Shebanova V. A., *Student*

E-mail: viksheb55@gmail.com

Tel.: 8-909-229-24-29

УДК 342.9

А. Э. Петров

Воронежский государственный университет

ПРОКУРОРСКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ

В статье рассматривается административное преследование, осуществляемое прокурором, в качестве самостоятельной функции прокуратуры Российской Федерации. Анализируется вопрос о соотношении функции прокурорского надзора и функции административного преследования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: прокурор, прокурорский надзор, административное преследование, функции прокуратуры.

PROSECUTORIAL ADMINISTRATIVE PROSECUTION

The article examines the administrative prosecution carried out by the prosecutor. The opinion is substantiated that the administrative prosecution carried out by the prosecutor is largely the result of his exercise of the function of prosecutorial supervision. The question of the correlation between the function of prosecutorial supervision and the function of administrative prosecution is being considered.

K e y w o r d s: prosecutor, prosecutorial supervision, administrative prosecution, functions of the prosecutor's office.

Поступила в редакцию 17 мая 2024 г.

Современная прокуратура Российской Федерации представляет собой орган многофункционального типа, некоторые ученые полагают, что многофункциональность является принципом организации и деятельности надзорного органа[1]. В связи с особым конституционным статусом прокуратуры вопросы ее организации, деятельности, соотношения функций и т. д. вызывают весьма бурные дискуссии в правовой науке. Конституционные новеллы 2020 г. в части ст. 129 Конституции РФ поставили множество вопросов перед учеными и практиками: например, являются ли функции (прокурорский надзор, уголовное преследование и иные функции), перечисленные в ч. 1 данной статьи, основополагающими и базисными[2]. Тогда возникает закономерный вопрос: остальные функции надзорного органа являются второстепенными и порожденными от вышеназванных? Думается, в некоторой степени да.

Федеральный закон «О прокуратуре РФ» в ч. 2 ст. 1 закрепляет, как указывает ученый-прокуроровед А. Ю. Винокуров, самостоятельную функцию ведомства – административное преследование[3]. Данное основное направление деятельности обособленным может считаться тогда и только тогда, когда прокурор осуществляет административное преследование по тем составам, возбуждение дел по которым отнесено к исключительной компетенции органов прокуратуры (ч. 1 ст. 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях)[4]. Однако ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ наделяет прокурора полномочиями при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов возбудить дело о любом административном правонарушении,

© Петров А. Э., 2024

ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ. В данном случае реализуется именно полномочие прокурора или его заместителя в результате или в процессе реализации прокурорского надзора за исполнением законов (ч. 2 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ»), и как следствие, его необходимо рассматривать в качестве меры прокурорского реагирования.

Законодатель при принятии КоАП РФ в 2001 г. несколько сузил компетенцию прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях, поскольку Федеральный закон «О прокуратуре РФ» наделяет прокурора полномочием возбуждать дело об административном правонарушении и при осуществлении надзора за исполнением законов, и при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 22 и 27 Федерального закона «О прокуратуре РФ» соответственно), а в свою очередь правовая норма КоАП РФ (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ) только при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов. Следует отметить, что сам законодатель в поправках в ст. 129 Конституции РФ в 2020 г. различает данные отрасли надзора, последовательно перечисляя их. В этой связи считаем необходимым изложить п. 2 ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ в следующей редакции: «При осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации».

Д. В. Гриценко, размышляя о предоставлении в 2011 г. права на возбуждение дел об административном правонарушении «оскорбление» исключительно прокурору, указывает на то, что на прокуратуру возлагается не свойственная для нее функция – функция надзора за соблюдение законов физическими лицами[5]. Имеются основания не согласиться с данной точкой зрения, поскольку прокурорский надзор как функция прокуратуры имеет свой предмет, характерные полномочия и т. д. При осуществлении административного преследования по тем составам, которые отнесены к исключительной компетенции прокуратуры, речи об осуществлении прокурорского надзора не идет (за исключением ситуаций, о которых будет сказано далее), поскольку: а) в предмет любой отрасли прокурорского надзора в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре РФ» правоисполнительная деятельность физических лиц не включена; б) весьма характерной для административного преследования, но не характерной для прокурорского надзора целью является изобличение лица, виновного в совершении правонарушения[6]. Думается, что в данном случае реализуется самостоятельная функция надзорного органа – возбуждение дел об административном правонарушении и проведение административного расследования. В этой связи целесообразно согласиться с мнением Д. В. Гриценко, который считает, что «деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях и проведению административного расследования... необходимо рассматривать в качестве самостоятельной функции органов прокуратуры, которая реализуется независимо от осуществления надзора за деятельностью органов административной юрисдикции»[7]. Ученый-правовед К. В. Моренко полагает, что «при реализации полномочий, предусмотренных ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ», прокурор не осуществляет надзор за соблюдением и применением законов в процессе производства по рассматриваемой категории, которое осуществляется другим субъектом, а сам является активным участником производства»[8]. Имеются основания не согласиться с данным утверждением. Во-первых, важно учитывать,

что возбуждение административного производства в рамках реализации полномочий, предусмотренных ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ», – это результат надзорной деятельности. Во-вторых, именно в порядке надзора прокурор обнаруживает основания (например, существенные нарушения процессуальных требований) для принесения протеста и в дальнейшем его приносит, что важно – независимо от его участия в деле (п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ).

Функция прокурорского надзора и функция возбуждения дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования коррелируют между собой, данные функции находятся во взаимосвязи и взаимозависимости. Функция прокурорского надзора может породить функцию возбуждения дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования (например, при осуществлении надзора за исполнением законов о порядке рассмотрения обращений граждан прокурором выявлено правонарушение и впоследствии в связи с тем, что этот состав относится к исключительной компетенции прокурора, он возбуждает дело об административном правонарушении), так и наоборот (например, ст. 30.10 КоАП РФ – протест на постановление по делу об административном правонарушении). Таким образом, к данным отношениям справедливо применима по аналогии конструкция В. А. Ефановой о двух отличительных, но взаимосвязанных функциях уголовного преследования и прокурорского надзора[9].

Учеными применительно к деятельности прокуратуры в сфере производства по делам об административных правонарушениях выделяется три формы деятельности.

1. Осуществление прокурорского надзора в производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 24.6 КоАП РФ). Данная норма исключает из объекта прокурорского надзора дела, находящиеся в производстве суда. Однако тогда возникает вопрос: какую функцию осуществляет прокурор, принося протест в порядке ст. 30.10 КоАП РФ? Думается, что и в данном случае прокурор приносит протест в результате или в процессе осуществления им функции прокурорского надзора.

2. Участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях судами. Полагаем, данный вид деятельности может реализовываться в двух формах: когда закон (или иной нормативный акт) обязывает прокурора участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении (см., например: п. 3 приказа Генерального прокурора РФ от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях»[10]), либо, установив нарушение закона в рамках прокурорского надзора, прокурор обращается в суд (см., например: принесение прокурором протеста независимо от участия в деле в порядке п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ).

3. Возбуждение дела об административном правонарушении и проведение административного расследования[11].

Все эти формы деятельности находятся во взаимосвязи и взаимозависимости и направлены на реализацию тех целей, которые поставлены перед органами прокуратуры п. 1 ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Прокурорское административное преследование уникально в силу того, что может являться результатом двух функций надзорного органа: как мера прокурорского реагирования при обнаружении нарушений закона при осуществлении прокурорского надзора (т. е. функции прокурорского надзора) и как самостоятельная функция возбуждения дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования по тем составам, возбуждение дел по которым отнесено к исключительной компетенции прокуратуры.

[1] См.: *Алева-Герман Е. А.* Многофункциональность прокуратуры Российской Федерации как принцип ее организации и деятельности // Актуальные проблемы рос. права. 2022. Т. 17, № 4. С. 176.

[2] Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Рос. газета. 1993. 25 дек.

[3] О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 ноября 1995 г. (с изм. и доп. от 04.08.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5772 ; См. также: Прокурорский надзор : учебник для вузов / А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров ; под общ. ред. А. Ю. Винокурова. М., 2020. С. 53.

[4] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 25.03.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1 ; 2022. № 13. Ст. 1951.

[5] См.: *Гриценко Д. В.* Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 2014. С. 132.

[6] См.: Там же. С. 109.

[7] Там же. С. 107.

[8] *Моренко К. В.* Прокурор в административно-деликтном производстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 164.

[9] См. подробнее: *Ефанова В. А.* Прокурорское уголовное преследование : современное состояние и перспективы развития // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 4. С. 262–272.

[10] Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях : приказ Генерального прокурора РФ от 19 февраля 2015 г. № 78. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[11] Подробнее об этой функции см.: *Винокуров А. Ю.* Участие прокурора в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях : проблемы межфункционального разграничения // Сборник материалов круглого стола. М. : Университет прокуратуры, 2019. С. 19–26 ; *Мартынов А. В., Алиев Я. Л., Королев Г. Н., Ширеева Е. В.* Вопросы правового регулирования полномочий прокуратуры в производстве по делам об административных правонарушениях : история, современность и перспективы правового регулирования // Вестник Нижегор. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2019. № 6. С. 132–152.

Воронежский государственный университет

Петров А. Э., *студент*

E-mail: artempetroff200@bk.ru

Тел.: 8-920-440-93-01

Voronezh State University

Petrov A. E., *Student*

E-mail: artempetroff200@bk.ru

Tel.: 8-920-440-93-01

УДК 342.56

У. Э. Харченко

Воронежский государственный университет

СУБЪЕКТЫ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ С ЖАЛОБОЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

В статье исследуются вопросы определения круга субъектов, обладающих правом на обращение в Конституционный Суд с жалобой, законодательством и практикой органа конституционной юстиции; анализируются конкретные правовые позиции органа конституционного контроля по вопросам реализации права на обращение с конституционной жалобой различными субъектами.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционная жалоба, круг субъектов, обладающих правовом на обращение в Конституционный Суд России, Генеральный прокурор РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, правовые позиции Конституционного Суда России.

SUBJECTS OF THE RIGHT TO APPEAL TO THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGISLATIVE REGULATION AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

The article examines the issues of determining the range of subjects having the right to appeal to the Constitutional Court with a complaint by the legislation and practice of the constitutional justice body; it analyzes specific legal positions of the constitutional control body on the issues of realization of the right to appeal with a constitutional complaint by various subjects.

K e y w o r d s: constitutional complaint, range of subjects having the right to appeal to the Constitutional Court of Russia, Prosecutor General of the Russian Federation, Commissioner for Human Rights of the Russian Federation, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 29 апреля 2024 г.

Из всех полномочий, осуществляемых органами конституционной юстиции в современном государстве, институт жалобы является наиболее востребованным. Жалобы составляют абсолютное большинство из всех обращений, поступивших в Конституционный Суд РФ, например, в структуре всех поданных обращений в 2022 г. – 99,7 % от общего числа[1]. Несмотря на изменения, произошедшие в связи с внесением поправок в Конституцию РФ[2], которые значительно усложнили порядок обращения, количество жалоб в судебный орган конституционного контроля не уменьшилось.

Одним из критериев допустимости жалобы является закрепление перечня субъектов, обладающих данным правом, которые пере-

© Харченко У. Э., 2024

числены в ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»[3].

В соответствии с ч. 1 ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (далее по тексту – ФКЗ о КС РФ) субъектами права на обращение с жалобой в Конституционный Суд РФ являются: граждане, юридические лица, муниципальные образования в лице органов местного самоуправления, Уполномоченный по правам человека в РФ, региональные уполномоченные по правам человека, специализированные уполномоченные, иные органы и должностные лица в соответствии с федеральным законом, общероссийские организации.

Согласно данной норме можно обозначить две группы субъектов конституционной жалобы: тех, кто обращается в Конституционный Суд РФ в защиту своих прав и свобод, и тех, кто обращается в орган конституционного контроля для отстаивания интересов других лиц.

Следует отметить, что круг субъектов конституционной жалобы оставался неизменным с момента принятия ФКЗ о КС РФ и до внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г. До редакции ст. 96 ФКЗ о КС РФ правом на обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладали граждане, объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

К первой группе субъектов конституционной жалобы относятся граждане и юридические лица.

В ходе изменений, вносимых в ФКЗ о КС РФ, неизменной осталась лишь одна категория субъектов конституционной жалобы – это категория «граждане». Обозначение в качестве субъекта права обращения в Конституционный Суд РФ «гражданина» первоначально вызвало ряд критических замечаний ученых[4], так как данное положение Закона можно было истолковать, как будто оно предоставляет право только гражданам Российской Федерации, в отличие, например, от прежнего закона РСФСР 1991 г.[5], закреплявшего право подачи индивидуальной жалобы также за иностранными гражданами и лицами без гражданства. Решение законодателя оставить данную категорию без перемен достаточно спорно, так как это положение следует интерпретировать расширительно, исходя из ряда постановлений Конституционного Суда РФ.

Так, в Постановлении от 17 февраля 1998 г. № 6-П Конституционный Суд указал, что по смыслу нормы ч. 1 ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде» «в ее взаимосвязи со статьями 46, 17 (часть 2), 62 (часть 3) и 125 (часть 4) Конституции РФ возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам, и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ»[6]. Сохранение в законе в качестве наименования субъекта конституционной жалобы указанной категории не совсем удачно. Надо полагать, что замена законодателем категории «граждане» на «физические лица» сделала бы смысл данной статьи наиболее юридически выверенным.

Следующая категория субъектов конституционной жалобы – «юридические лица», так законодатель ушел от категории «объединения граждан». Данной категорией охватывается широкий спектр юридических лиц – коммерческие и некоммерческие организации, начиная от акционерных обществ вплоть до адвокатских кабинетов.

В рамках ранее существовавшей категории «объединения граждан» возникал вопрос о том, подпадают ли под данное понятие юридические лица – субъекты предпринимательской деятельности или же только общественные объединения, созданные в порядке реализации права на объединение и не преследующие коммерческих целей (общественные организации, политические партии, профессиональные союзы, религиозные объединения). Неопределенность была

устранена Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П, в котором было отмечено, что по смыслу ст. 96 ФКЗ о КС РФ «граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения, в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями)»[7]. Впоследствии право на обращение с конституционной жалобой было признано и за государственным предприятием – юридическим лицом, а еще позже за муниципальными образованиями в лице органов местного самоуправления. Многие из вышеперечисленных субъектов существенно отличаются по своим признакам от понимания объединения граждан, которое вытекает из смысла Конституции РФ. Данное изменение можно охарактеризовать как плюс, так как в рамках ряда постановлений Конституционного Суда РФ категория «объединения граждан» порождала значительную правовую неопределенность и законодательное закрепление за юридическими лицами права на обращение с конституционной жалобой вызвано объективной необходимостью.

Две названные выше категории – наиболее активные стороны конституционного судебного процесса. Более 90 % дел Конституционный Суд РФ рассматривает именно по жалобам граждан и юридических лиц.

Муниципальные образования в лице органов местного самоуправления – новый субъект конституционной жалобы. Относительно данной категории правовые позиции Конституционного Суда РФ складывались крайне противоречиво. Изначально практика органа конституционного контроля подразумевала, что органы местного самоуправления не могут обладать данным правом. В Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П[8] Конституционный Суд РФ ясно изложил свою позицию относительно данного вопроса. Право на осуществление местного самоуправления означает, что «граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования».

В 2002 г. Конституционным Судом РФ была сформулирована совершено противоположная позиция, согласно которой «не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления»[9]. Таким образом, муниципальные образования в лице органов местного самоуправления получили право на подачу конституционной жалобы, подразумевая под собой категорию «объединения граждан». Обособление органов местного самоуправления как отдельного субъекта конституционной жалобы, на наш взгляд, является наиболее правильным вариантом и говорит нам о том, что законодатель подтвердил позицию Конституционного Суда РФ касаемо этого вопроса. Однако, как показывает статистика, органы местного самоуправления хоть и проявляют активность в реализации данного права, но большинство жалоб не принимается к рассмотрению, как противоречащие требованиям ФКЗ.

Вторая группа субъектов включает в себя тех лиц, которые обращаются в Конституционный Суд РФ за защитой прав и свобод, законных интересов других физических и юридических лиц.

До редакции 2020 г. в соответствии с федеральным законодательством к данной группе относились только два субъекта: Генеральный прокурор РФ и Уполномоченный по правам человека РФ.

По тексту измененной нормы мы можем наблюдать, что институт Уполномоченного по правам человека в РФ выделили как отдельный субъект конституционной жалобы, а также закрепили данное право за региональными уполномоченными по правам человека и специализированными уполномоченными, в то время как Генеральный прокурор так и остался не обозначенным в тексте ФКЗ о КС РФ как субъект данного права.

Такое решение законодателя можно связать с тем, что Генеральный прокурор единожды воспользовался столь существенным правом. В 2005 г. он обратился с жалобой на нарушение конституционных прав граждан, но не смог соблюсти всех критериев допустимости, поэтому Конституционный Суд определил, что данная жалоба не подлежит дальнейшему рассмотрению, поскольку для разрешения поставленного в ней вопроса не требуется вынесение итогового решения в виде постановления[10].

Уполномоченный по правам человека в РФ более активно реализует данное право. По его жалобам было вынесено 7 итоговых решений Конституционного Суда РФ, которыми оспариваемые заявителями нормы соответствующих законов были признаны не соответствующими Конституции РФ, а также 15 определений, в том числе с так называемым «позитивным» содержанием. Но последнее Постановление по жалобе Уполномоченного по правам человека было вынесено Конституционным Судом в феврале 2016 г.[11] Несмотря на то, что жалобы продолжают поступать как от самого Уполномоченного по правам человека РФ, так и от региональных омбудсменов, а также уполномоченных по правам в отдельных сферах или отдельных категорий лиц, они получают отказ в принятии к рассмотрению по причине их несоответствия критериям допустимости конституционной жалобы.

Специфика вышеназванных субъектов конституционной жалобы несомненна. Несмотря на это, закрепление законом их права обращаться с жалобой в Конституционный Суд имеет положительное воздействие на обеспечение гарантий защиты прав и свобод личности. Для большей эффективности деятельности Генерального прокурора РФ и Уполномоченного по правам человека РФ, а также иных уполномоченных в рамках конституционного процесса следовало бы наделить данных субъектов правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом в порядке абстрактного, а не конкретного нормоконтроля, что позволит им реагировать на нарушения конституционной законности более оперативно.

Следующий субъект, обладающий правом на обращение с жалобой в Конституционный Суд РФ, – это общероссийские организации, которые в соответствии с федеральным законом могут представлять интересы граждан и юридических лиц. До изменения ст. 96 ФКЗ данный субъект, как и многие другие, подпадал под категорию «объединения граждан». Вынесение «общероссийских организаций» отдельно можно связать с тем, что законодатель не хочет повторять ошибок предыдущей редакции и объединять в категорию «юридические лица» большой круг субъектов, которых целесообразно закрепить отдельно. В настоящее время общероссийские организации существуют в РФ в качестве бизнес-организаций, политических партий, религиозных объединений, благотворительных обществ, профессиональных союзов. Например, в рамках данного права политические партии могли бы обращаться за защитой конституционных прав и свобод своих членов.

Общероссийские организации могут обращаться с жалобой в Конституционный Суд РФ в рамках двух групп субъектов в зависимости от того, чьи интересы преследуются. Как «юридические лица» – за защитой своих собственных конституционных прав и свобод, а также за защитой интересов других граждан и юридических лиц. Здесь следует отметить, что в своих интересах общероссий-

ские организации используют данное право достаточно часто. А за защитой сторонних прав и свобод – в единичных случаях. За период с 2020 г., т. е. с внесения изменений в ст. 96 ФКЗ, по 2023 г. от общероссийских организаций не поступало конституционных жалоб в интересах других лиц.

Данный субъект нельзя назвать активной стороной конституционного судебного процесса. За всю практику Конституционного Суда РФ по жалобе общероссийской организации РФ было вынесено всего лишь одно Постановление в 2004 г.[12], которое признало не противоречащими Конституции оспариваемые заявителем нормы. Последний раз Конституционный Суд рассматривал жалобу общероссийской общественной организации «Российский общественный институт избирательного права» (также – РОИИП) в мае 2023 г. и признал ее недопустимой, поскольку она не отвечала критериям допустимости[13]. Предметом данной жалобы было нарушение конституционных прав РОИИП.

Проанализировав законодательное регулирование и правоприменительную практику по вопросам определения круга лиц, наделенных правом на обращение с жалобой в Конституционный Суд РФ, можно отметить, что изменение ст. 96 ФКЗ о КС РФ заслуживает положительной оценки, так как перечень субъектов значительно расширился. В связи с данной закономерностью, на наш взгляд, необходимо также наделить Центральную избирательную комиссию РФ и избирательные комиссии субъектов РФ правом на обращение с жалобой в орган конституционного контроля, в противовес политическим партиям, которые обладают данным правом.

Также можно наблюдать, что изменение круга субъектов конституционной жалобы во многом основывается на правовых позициях Конституционного Суда РФ. Таким образом, не являясь правотворческим органом, орган конституционной юстиции значительно повлиял на законодательство о конституционном судопроизводстве.

И как отметил Председатель Конституционного Суда РФ В. Зорькин: «гражданин, который обращается, кажется, в своем интересе, по своему личному делу, на самом деле решает судьбу тысяч, если не сотен тысяч дел таких же, которые разрешались раньше»[14]. Поэтому Конституционный Суд – это уникальный инструмент в рамках судебной системы, который по праву занимает особое место в области защиты прав и свобод личности.

---

[1] См.: *Блохин П. Д.* Методы конституционного правосудия. Опыт России, Германии и США : монография. М. : Проспект, 2024. С. 9.

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

[3] О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31.07.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

[4] См.: *Кряжков В. А., Лазарев Л. В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации : учеб. пособие. М., 1998. С. 284.

[5] О Конституционном Суде РСФСР : закон РСФСР от 12 июля 1991 г. // Ведомости СНД и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017.

[6] По делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 февраля 1998 г. № 6-П. П. 4 // Рос. газета. 1998. 3 марта.

[7] По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 октября 1996 г. № 17-П // Рос. газета. 1996. 6 нояб.

[8] По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в ред. Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» : постановление от 30 ноября 2000 г. № 15-П. П. 4 // Рос. газета. 2000. 19 дек.

[9] По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева : постановление Конституц. Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П. П. 4 // Рос. газета. 2002. 10 апр.

[10] По жалобе Генерального прокурора Российской Федерации на нарушение конституционных прав граждан п. 3 ст. 26 ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда РФ от 16 февраля 2004 г. № 394-О. URL: https://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx

[11] По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и гражданина Федеративной Республики Нигерия Х. Э. Увангуе : постановление Конституц. Суда РФ от 16 февраля 2016 г. № 4-П. URL: https://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx

[12] По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и Д. А. Савина : постановление Конституц. Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П. П. 1. URL: https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30309.pdf

[13] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общероссийской общественной организации «Российский общественный институт избирательного права» на нарушение ее конституционных прав п. 1 ст. 234 ГК РФ : определение Конституц. Суда РФ № 1241-О от 30 мая 2023 г. URL: https://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx

[14] Встреча с Председателем Конституционного Суда Валерием Зорькиным. URL: http://kremlin.ru/catalog/persons/170/events/70067

Воронежский государственный университет

Харченко У. Э., *студент*

E-mail: ulkharchenko@gmail.com

Voronezh State University

Kharchenko U. E., *Student*

E-mail:ulkharchenko@gmail.com

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОЙ СЕССИИ ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА СЕКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2024 г.)

20 апреля 2024 г. состоялось заседание секции конституционного и муниципального права в рамках научной сессии преподавателей юридического факультета Воронежского государственного университета. На данном заседании секции было представлено 14 докладов.

Профессор *Н. В. Бутусова* в докладе на тему: *«Конституционная законность в системе принципов конституционного строя России»* проанализировала существующие взаимосвязи и взаимообусловленности принципа конституционной законности и иных принципов конституционного строя России.

Принцип конституционной законности – одна из основ конституционного строя России (ст. 15 Конституции России 1993 г.). Нормы конституционного института основ конституционного строя России обладают наивысшей юридической силой: никакие иные положения Конституции «не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации» (ч. 2 ст. 16 Конституции РФ). Нормы главы I российского Основного закона 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*. Поэтому неслучайно специалисты в области конституционного права главу I Конституции называют «Конституцией в Конституции».

Именно нормы «Основ конституционного строя» закрепляют важнейшие социальные ценности. Все *конституционные ценности в той или иной степени представляют собой конституционные идеалы,* к наиболее полному осуществлению которых стремится государство, общество и каждый человек. Конституционная законность как принцип конституционного строя России и чрезвычайно важная социальная ценность 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 лицами, гражданами и их объединениями, полное соответствие не только «букве», но и «духу» Конституции, конкретизирующих ее законов и иных нормативных правовых актов, а также правоприменительной практики.

Говоря о соотношении принципа конституционной законности с иными принципами рассматриваемого конституционного института, необходимо исходить из их безусловной взаимосвязи и взаимообусловленности. Так, будучи самостоятельным принципом конституционного строя, принцип конституционной законности является неотъемлемым элементом ряда других конституционных характеристик, принципиальных черт российского

© Бондарева Е. А., 2024

государства, таких как, например, демократическое и правовое государство (ст. 1 Конституции РФ) или принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью и обеспечения этой высшей ценности как первостепенной обязанности российского государства (ст. 2 Конституции РФ). Обеспечение конституционной законности является необходимым условием *реальности* всех принципов конституционного строя России, а также иных норм Конституции и важнейшим условием и показателем ее социальной ценности. В этом, пожалуй, состоит главное назначение принципа конституционной законности как одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

Автор обратила внимание на различные проявления нарушений конституционной законности органами публичной власти, рассматривая их в качестве угрозы государственному суверенитету и государственной безопасности страны. В качестве одной из мер противодействия процессам нарушения принципа конституционной законности, а следовательно, «деконституционализации» российского законодательства и правоприменительной практики, предлагается повышение роли научного юридического сообщества в законодательном процессе. По мнению профессора Н. В. Бутусовой, в этих, в частности, целях в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ по законопроектам, имеющим наиболее важное значение для правового статуса личности и для обеспечения государственных интересов, предусмотреть обязательность их обсуждения научным юридическим сообществом, а также механизм доведения результатов этого обсуждения до сведения депутатов Государственной Думы и сенаторов и в таких случаях необходимость участия независимых экспертов научного юридического сообщества на всех стадиях законодательного процесса.

В выступлении старшего преподавателя *Н. В. Белоконь «Лингвистический эксперимент в языке права»* было обращено внимание на то, что в отношении языка права лингвистический эксперимент интересен с точки зрения двух основных аспектов: степени толерантности по отношению к языковой системе и особенностей языковых единиц, задействованных в эксперименте. Наиболее щадящим можно считать качественный эксперимент, который подтверждает основополагающие свойства языковой системы путем их утрирования: повторяющиеся языковые единицы и конструкции как в устной речи (с целью расстановки смысловых и эмоциональных акцентов на наиболее важной для адресата информации), так и в юридическом тексте (избыточность в форме полных тождественных повторов языковой единицы как уход от синонимии и как текстообразующее средство). Умеренные языковые эксперименты (например, преобразование слов «параолимпийский» и «сурдоолимпийский» в «паралимпийский» и «сурдлимпийский» соответственно) не направлены на разрушение языковой системы, а лишь испытывают прочность ее границ. Однако иногда они воспринимаются профессиональным сообществом негативно, что произошло со словом «р***а***зыскной» в привычном словосочетании «оперативно-р***о***зыскная деятельность», несмотря на то, что такое написание отвечает всем правилам.

Кризисные эксперименты, суть которых – в попытке изменить сущностные свойства языка на одном из языковых уровней, в языке права явление достаточно редкое, поскольку у юристов нет задачи разрушить систему языка или сделать ее неустойчивой (понятие «нецензурная брань», семантическое значение которого идет вразрез с классификацией лексического состава современного русского языка, а его употребление осложняется параллельным использованием синонимичных словосочетаний «нецензурные выражения», «нецензурные высказывания», «выражения в нецензурной форме» и т. п.). В силу этого такие эксперименты, как правило, носят позитивный характер, что подкре-

пляется достаточно прочными позициями в юридическом обиходе, нормативных правовых актах и иных юридических документах, а также доктрине права.

В своем выступлении на тему: «*Вопросы государственного суверенитета в правовых позициях Конституционного Суда России*» доцент *Е. А. Бондарева* обратила внимание на слова главы государства о том, что «если для ряда европейских стран национальная гордость – давно забытое понятие, а суверенитет – слишком большая роскошь, то для России реальный государственный суверенитет – абсолютно необходимое условие ее существования. Или мы будем суверенными, или растворимся, потеряемся в мире»[1].

Содержание принципа государственного суверенитета зависит от социально-экономических условий, сложившихся в конкретном государстве, от уровня развития международного общения, как между отдельными странами, так и между различными блоками и объединениями государств, а также от комплекса требований в политической сфере применительно для той или иной исторической эпохи.

Глава российского государства в своих Посланиях парламенту неоднократно акцентировал внимание на том, что именно в условиях глобализационных и интеграционных процессов вопросы обеспечения суверенитета страны как в политической, так и экономической сферах чрезвычайно актуальны, а свобода общая, национальная, самостоятельность и независимость Российского государства отнесены Президентом к числу наших ценностей (наряду с личной, индивидуальной свободой, свободой предпринимательства, слова, вероисповедания, выбора места жительства и рода занятий)[2].

В российской правовой доктрине традиционно выделяют три формы суверенитета: государственный, народный и национальный. Суверенитет выступает как качественный признак государства. Все вышеуказанные разновидности суверенитета взаимосвязаны и взаимообусловлены, а их содержание и признаки в той или иной степени получили интерпретацию в правовых позициях Конституционного Суда России.

Далее в своем выступлении Е. А. Бондарева остановилась на анализе решений органа конституционного контроля, посвященных вопросам сущности государственного суверенитета, его неделимости, его носителей, а также участия субъектов РФ в международных отношениях в контексте отсутствия у них суверенитета.

Суверенитет России, по мнению органа конституционного контроля, представляет собой:

– необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус и предполагающий, по смыслу ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции России, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П);

– возможность определять как внутреннюю экономическую политику, так и позиционирование страны в мировом экономическом пространстве;

– конституционно значимую ценность (наряду с целостностью и неприкосновенностью территории России, обеспечением обороны страны и безопасности государства) (Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П);

– цель защиты федерального законодателя в области таможенного регулирования (наряду с обеспечением единого экономического пространства, экономической безопасности, прав и законных интересов граждан) (Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 2011 г. № 7-П).

В своих правовых позициях Конституционный Суд России выступил проводником и

защитником унитарной теории о неделимости государственного суверенитета в федерации. Так в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П, Определениях от 27 июня 2000 г. № 92-О, от 19 апреля 2001 г. № 65-О указал, что Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Особое внимание докладчик уделил правовым позициям органа конституционного контроля по вопросам конкретизации государственного суверенитета в налоговой сфере. Конституционный Суд указал:

– во-первых, государственный бюджет, бюджетные отношения следует рассматривать как: элемент государственной власти; финансово-экономическое содержание государственного суверенитета; основной инструмент финансовой деятельности государства; материальную основу осуществления публичных функций и полномочий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П);

– во-вторых, федеральный законодатель, обладающий фискальным суверенитетом, вправе устанавливать показатели оценки финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, необходимые для целей налогообложения, исходя из стоимостных, экономических или физических данных, характеризующих объект налогообложения, основываясь в том числе на определениях и понятиях, используемых не только в налоговом, но и в иных отраслях законодательства (Определения Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2010 г. № 1258-О-О; от 3 февраля 2010 г. № 165-О-О; от 19 мая 2009 г. № 1047-О-О).

Также орган конституционного контроля России акцентировал внимание на том, что законодатель в целях обеспечения налогового суверенитета государства, гарантирования прав налогоплательщиков должен руководствоваться в своей деятельности принципами справедливости и равенства налогообложения (Определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 757-О-О).

Одной из целей конституционной реформы 2020 г. в России было обозначено укрепление государственного суверенитета страны. Внесенные поправки к Конституции РФ направлены на закрепление основ территориального суверенитета России (п. 2.1 ст. 67), защиту национального российского суверенитета (ст. 79). Введение новой ст. 79.1 в текст Основного закона является реакцией нашего государства на изменения в мировом порядке: появление глобальных вызовов, вмешательства ряда государств в политические процессы других стран и последующие за ними изменения в системе публичной власти.

В своем заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 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 таких решений Российской Федерацией при не-

уклонном 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.

В своем научном сообщении преподаватель *В. Е. Китаева* рассмотрела *институт контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления в рамках концепции единой публичной власти*, обратив внимание на то, что он играет решающую роль в обеспечении эффективного управления на местном уровне, способствует соблюдению законов и правил, а также прозрачности и подотчетности в процессе принятия решений.

В рамках концепции единой системы публичной власти институт контроля и надзора работает во взаимодействии с другими государственными органами для обеспечения согласованности и последовательности в процессе управления: с органами государственной власти субъекта, правоохранительными органами, аудиторскими учреждениями и другими соответствующими органами для решения проблем, связанных с неэффективностью местного самоуправления и даже с коррупцией.

Институт контроля и надзора способствует наращиванию потенциала и обучению должностных лиц органов местного самоуправления. Данная деятельность подразумевает взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления во всех сферах их деятельности, предполагает возможность давать рекомендации, оказывать помощь в улучшении работы местных органов власти и повышать их способность в предоставлении качественных услуг гражданам. В целом, институт контроля (надзора) можно назвать важным инструментом в единой системе публичной власти, работающим в направлении укрепления вертикали власти и обеспечения эффективного управления на всех уровнях.

Контроль за органами местного самоуправления помогает оценивать и регулировать их деятельность так, чтобы они действовали в правовых рамках, осуществляли свою деятельность в соответствии с целями и задачами национальной политики государства.

В. Е. Китаева исходит из тезиса о том, что институт контроля включает в себя любую контрольную деятельность государства, в этой связи в докладе важную роль играют:

– правовые основы деятельности органов местного самоуправления. Государство определяет права, обязанности и ограничения местных органов власти и устанавливает пределы вмешательства органов государственной власти в осуществление местными органами своей власти. То есть, по сути, это правила, которым должны следовать местные органы, а контроль и надзор – это инструменты наблюдения и влияния, которыми пользуются государственные органы в процессе взаимодействия с органами местного самоуправления и в случае выявления нарушений;

– оценка (или мониторинг) эффективности деятельности органов местного самоуправления. На наш взгляд, оценку эффективности можно рассматривать как элемент института контроля местного самоуправления. Вместе с тем отмечается, что существующая система оценки недостаточно результативна и имеет ряд недостатков;

– механизмы подотчетности. Механизмы контроля включают меры подотчетности перед населением, одних органов местного самоуправления перед другими органами местного самоуправления, перед государством. Например, отчеты органов и должностных лиц перед населением, ежегодные отчеты о результатах деятельности главы местной администрации о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, отчетность органов и должностных лиц местного самоуправления по реализации переданных отдельных государственных полномочий и т. д.

Поскольку органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти, одним из механизмов, позволяющих функционировать этой системе, является контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления, и все его элементы имеют одинаковую важность для достижения общегосударственных целей.

Преподаватель *В. А. Попов* в докладе на тему: «*Некоторые тенденции правового регулирования института административно-территориального устройства в зарубежных странах*» отметил, что метод сравнительно-правовых исследований играет важную роль в познании сущности и природы института административно-территориального устройства. Зарубежный опыт необходим, в том числе, и для построения современной российской концепции данной формы территориальной организации публичной власти. Хотя необходимо учитывать то обстоятельство, что вопросы системы власти в каждом государстве обусловлены историческими, национальными, культурными и иными особенностями, поэтому любые рецепции иностранного законодательства в этой сфере должны быть максимально точечными и обоснованными.

Анализ зарубежных конституций и некоторых законодательных актов, в частности, стран, изучаемых в рамках науки конституционного права зарубежных стран – Франции, ФРГ, Великобритании, США, позволяет сформулировать несколько наиболее общих закономерностей правового регулирования, схожего с российским институтом. Первая из них связана с отсутствием во многих государствах термина «административно-территориальное устройство» и производных от него. Во многом это обусловлено тем, что данная формулировка появилась в советских науке и праве, в связи с чем многие постсоветские страны и некоторые государства бывшего социалистического лагеря легально закрепляют такую категорию. В других правопорядках, как правило, речь идет об отдельных уровнях публичной власти и характере управления в них.

Еще одна особенность связана с зависимостью административно-территориального устройства от государственного устройства: если в унитарном государстве эти две формы территориальной организации практически совпадают, то в федеративном существование административно-территориальных единиц возможно только внутри субъектов Федерации. Отсюда следует, что решение вопросов административно-территориального устройства, местного самоуправления находится в исключительном ведении регионов (штатов в США, земель в ФРГ) при минимальном вмешательстве центра (например, гарантировании самоуправления в общинах на уровне Основного закона Германии).

Наконец, в качестве еще одной тенденции можно выделить многоуровневую систему территориальных образований, гибкий характер публичной власти на местах в зарубежных странах и отстутствие, как в России, двух параллельных ее форм – администра-

тивно-территориальных единиц и муниципальных образований. Как правило, двумя подсистемами публичной власти выступают центральная и местная власть, последняя из которых представлена в децентрализованных униях и субъектах федераций местным самоуправлением, в относительно централизованных государствах – дополнительно и государственным управлением в высших территориальных единицах.

Доклад профессора *Е. В. Сазонниковой* на тему: *«Государственная политика в сфере трудового наставничества: история и современность»* был нацелен на осмысление таких традиционных российских духовно-нравственных ценностей, как коллективизм и созидательный труд.

Наставничество как передача опыта от поколения к поколению во всех сферах жизни общества существует так же давно, как и вообще общество. В общеизвестные толковые словари слово «наставник» было включено уже в XIX в. и с тех пор определялось похоже, но не совсем одинаково: «учитель», «воспитатель», «руководитель», «опытный рабочий» и т. п. Трудовое наставничество – только одна из разновидностей наставничества, которая, как видно из его определения, акцентирована на передаче опыта и знаний одного работника другому.

В советский период отечественной истории с самого начала были предприняты меры по сохранению рабочих на производстве. С начала 1920-х гг. по инициативе центральных комсомольских органов стали создаваться ученические бригады подростков под руководством опытных рабочих-партийцев, несколько позднее появились школы фабрично-заводского ученичества[3]. Так зарождалось движение шефства на производстве.

Примером соревновательного духа на производстве и подготовки новых рабочих кадров стало движение ударников. Задачи ударничества были определены в постановлении ЦК ВКП (б) от 28 апреля 1930 г.: «Основной целью ударного движения является, наряду с повышением интенсивности труда, всемерное улучшение всего процесса производства: лучшая организация труда, рационализация производства и управления, максимальное развитие изобретательства, внедрение культурных навыков в производстве (поднятие технической квалификации, тщательный уход за машиной, станком, инструментом и т. д.)»[4].

Наставничество как массовое движение, организованное в трудовых коллективах, оформилось в 1960-е гг. XX в. Помощь в адаптации молодежи на производстве, в новом коллективе стала насущной задачей в деле восстановления страны и развития экономики в послевоенные годы. В 1970–1980-е гг. наставничество обогатилось новыми задачами и формами, в том числе ориентированными на подготовку самих наставников. Труд наставников отмечался государственными наградами, достижения широко освещались в прессе, проводились коллективные мероприятия для обмена опытом и т. п. В 1990-е гг. институт наставничества переживал кризисный период, идеи наставничества зачастую были преданы забвению.

В настоящее время институт наставничества возрожден. В 2018 г. на встрече с участниками Всероссийского форума «Наставник» Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин сказал: *«Движение наставников родилось не вчера, оно давно родилось, и его умные люди поддержали и сформулировали когда-то. Часто говорят: новое – это хорошо забытое старое. Не все так, конечно, много нового, совсем нового, но это дело чрезвычайно важное еще и с морально-этической точки зрения. Потому что поддержать молодых людей, а речь прежде всего идет о молодых специалистах, помочь им сформировать правильное отношение к делу, к профессии, к стране, в конце концов, – в этом основа успеха»*[5].

Понятие «наставничество» в Трудовом кодексе Российской Федерации отсутствует. Определенность в понимание природы тру-

дового наставничества вносит приказ Минэкономразвития России от 14 февраля 2023 г. № 84 «О проведении Всероссийского этапа конкурса «Лучшие практики наставничества», в котором закреплено, что «*наставничество – форма адаптации и профессиональной подготовки новых работников, подготовка при переходе на новую должность и первичное сопровождение выполнения трудовых функций под наблюдением опытного работника с регулярным получением конструктивной обратной связи с целью быстрейшего овладения необходимыми трудовыми навыками и компетенциями, приобщения к корпоративной культуре организации*».

Для поддержки развития института наставничества в настоящее время разрабатывается федеральный закон.

На уровне субъектов Российской Федерации нормативные предписания о наставничестве в сфере трудовых отношений регулируются отдельными статьями законов о молодежной политике (так обстоит дело в Архангельской и Тамбовской областях, Хабаровском крае) или, реже, отдельными законами (в Воронежской области).

В Воронежской области принят Закон Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 132-ОЗ «О первом рабочем дне выпускников и трудовом наставничестве», в котором закреплено: *трудовое наставничество (далее – наставничество) – форма профессионального обучения работников, вновь принятых на работу или переведенных на другую работу, если выполнение трудовых обязанностей требует расширения или освоения новых профессиональных знаний, овладения новыми практическими навыками.* Затем в областном законе поименованы стороны отношения наставничества «*наставник*» и «*обучаемый*» и даны их определения. По областному закону наставничество устанавливается на срок от трех месяцев до одного года и не может быть установлено в отношении более чем трех обучаемых. В Воронежской области в последнее воскресенье сентября отмечается знаменательная дата – Первый рабочий день выпускников.

В Воронежской области наставничество применяют более 360 предприятий. На 1 мая 2023 г. численность наставников в области составляла почти 2 тыс. человек, численность обучаемых – 3,4 тыс. человек. Больше всего наставничество развито в сферах образования, обрабатывающих производств, сельском хозяйстве, здравоохранении[6].

Выступление доцента *И. А. Стародубцевой* было посвящено *вопросам правового механизма обеспечения соответствия международных договоров Конституции Российской Федерации.*

Место и действие международных договоров в правовой системе России исследованы во многих научных трудах. Соотношение международных и национальных правовых актов с учетом того, что каждый массив обладает сложным комплексом источников с разной юридической силой, является крупным блоком правового регулирования. К наиболее важным конституционно-правовым проблемам относится обеспечение соответствия международных договоров Конституции Российской Федерации, а федеральных законов – международным договорам.

Основной закон России устанавливает, что международное право и международные договоры входят в правовую систему России, закрепляет соотношение международных договоров и законов – приоритет международных договоров (ч. 4 ст. 15). Высшая юридическая сила Конституции Российской Федерации, в том числе и в отношении международных договоров, обеспечивается полномочием Конституционного Суда Российской Федерации проверять международные договоры до их вступления в силу на соответствие Основному закону России.

Конституция Российской Федерации в ст. 79, изложенной в новой редакции поправкой 2020 г., предусматривает возможность России участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих

полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации.

Таким образом, правовой механизм обеспечения соответствия международных договоров Конституции Российской Федерации представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих процедуру конституционного контроля не вступивших в силу международных договоров, и практики их применения:

1) предварительный конституционный контроль не вступивших в силу международных договоров в соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»;

2) конституционный запрет на исполнение в России решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, на основании ст. 79 Конституции Российской Федерации.

Проблема в реализации вышеуказанного механизма на современном этапе заключается в том, что на практике почти не применяются нормы о предварительном конституционном контроле международных договоров, не вступивших в силу, и ратифицируемых по нормам Федерального закона «О международных договорах». Это происходит по причине необязательности данного вида конституционного контроля. Конституционный Суд РФ проверил только один международный договор в рамках факультативного конституционного контроля по запросу группы депутатов Государственной Думы при вхождении России во Всемирную торговую организацию, и признал международный договор соответствующим Основному закону России (Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации»). Однако почти ежегодно в России принимаются федеральные законы о ратификации международных договоров без осуществления конституционного контроля.

В случае присоединения к России новых субъектов Федерации действует обязательный конституционный контроль в соответствии с Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», и он был проведен при принятии в состав России Республики Крым, города федерального значения Севастополь, Луганской Народной Республики, Донецкой Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей.

Для обеспечения соответствия Конституции Российской Федерации международных договоров необходимо совершенствование действующего законодательства.

Во-первых, возможна обязательная предварительная проверка в Конституционном Суде Российской Федерации всех международных договоров, подлежащих ратификации в форме федерального закона.

Во-вторых, можно установить обязательный предварительный контроль определенных видов международных договоров, подлежащих ратификации в форме федерального закона. Тогда потребуется внесение изменений в Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» с закреплением обязанностей органов государственной власти по обращению в Консти-

туционный Суд РФ и сроков их выполнения. Известный конституционалист Н. В. Витрук отмечал, что целесообразно «установить обязательность обращения в Конституционный Суд РФ для проверки конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, затрагивающих фундаментальные права и свободы человека и гражданина, государственную безопасность и территориальную целостность Российской Федерации»[7].

С докладом на тему: *«Перспективы и риски конституционно-правовой реализации свободы совести и свободы вероисповедания: поиск оптимального подхода»* выступила доцент *С. В. Судакова.* В своем выступлении она акцентировала внимание на следующих аспектах:

– проанализировала содержание свободы совести, опираясь на выработанные наукой теологический, философский, социологический, правоведческий и конкретно-юридический подходы;

– выявила соотношение свободы совести и свободы вероисповедания;

– выделила ключевые особенности конституционно-правового регулирования данных свобод в плоскости международных стандартов;

– проанализировала наиболее актуальные практические проблемы, возникающие в сфере реализации рассматриваемых свобод.

Учитывая, что Российская Федерация – многонациональное, многоконфессиональное государство с масштабными пространственными территориями и уникальной историей, становится очевидным, что конституционное закрепление светского характера государства, свободы совести и вероисповедания – важное достижение внутренней политики.

Конкретизация этих положений происходит на уровне Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее по тексту ФЗ № 125-ФЗ).

В докладе С. В. Судаковой были отмечены следующие наиболее значимые результаты действия ФЗ № 125-ФЗ. К ним относятся:

– возрождение и развитие духовной культуры России, национально-культурной идентичности народов, ее населяющих;

– реставрация, сбережение и восстановление объектов, имеющих как религиозную ценность, так и архитектурное, научное и историко-культурное значение;

– стремление государства к созданию условий для диалога между представителями различных религиозных и мировоззренческих убеждений;

– проведение совместных межконфессиональных мероприятий различного уровня, таких как Форум «Право, религия, государство», Московский молодежный межрелигиозный форум «Вера и дело» или «Национальная духовная трапеза» и т. п.

Помимо положительных аспектов, в своем выступлении С. В. Судакова выделила несколько масштабных проблем, негативно влияющих на общественные отношения, духовно-нравственный климат, угрожающих безопасности людей.

Во-первых, было отмечено, что в условиях осложненной международной обстановки участились случаи возникновения конфликтных ситуаций, связанных с деятельностью религиозных организаций иностранного происхождения.

Во-вторых, были проанализированы риски, способствующие возникновению деструктивных псевдорелигиозных объединений, имеющих своей целью разжигание межрелигиозной розни, призывы к терроризму и экстремизму.

В-третьих, в качестве самостоятельной проблемы были рассмотрены предпосылки и факторы развития новых религиозных движений, природа и цели которых неоднозначны. Каждая из обозначенных проблем была проиллюстрирована конкретными примерами и аргументирована.

В качестве варианта решения данных проблем с учетом действующих конституционно-правовых гарантий и светского характера РФ было предложено следующее.

1. К анализу и прогнозированию развития современных государственно-конфессиональных отношений в России применить метод государственно-правового моделирования. В качестве оптимальной модели государственно-конфессиональной политики была названа кооперационная модель.

2. Именно на основе данной модели целесообразна разработка и утверждение Стратегии государственно-конфессиональной политики Российской Федерации.

3. В данной Стратегии целесообразно зафиксировать возможность выстраивания договорных отношений государства с религиозными организациями на основе заключения соглашений о сотрудничестве в сфере решения социально значимых задач по вопросам благотворительности, волонтерства, реабилитации людей, страдающих зависимостями, укрепления семейных ценностей и пр. (вне вопросов теологии и особенностей вероучения). При этом С. В. Судакова подчеркнула, что в отдельных случаях такая практика реализуется и сейчас. Например, ряд таких соглашений фактически заключены между федеральными органами исполнительной власти (Министерством труда, Министерством культуры, Федеральной таможенной службой и др.) и Русской Православной Церковью. По ее мнению, данную практику в более совершенной форме стоит распространить на отношения с религиозными организациями, руководители и представители которых входят в Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ и участвуют в заседаниях Комиссии по религиозным объединениям при Правительстве РФ. Ведь эти конфессии вполне успешно реализуют широкое многообразие благотворительных и социальных проектов, направленных на укрепление традиционных духовно-нравственных ценностей.

4. На уровне базового ФЗ № 125-ФЗ целесообразно закрепить:

– детальное регулирование механизма заключения таких соглашений и конкретную систему условий, при соблюдении которых религиозная организация получит возможность стать стороной таких соглашений;

– понятийный аппарат, актуальный для рассматриваемой сферы.

5. Важно, чтобы и Стратегия государственно-конфессиональной политики, и ФЗ № 125-ФЗ были в системном концептуальном единстве и соответствовали реалиям времени.

Доцент *И. И. Тюнина* подготовила выступление на тему: «*Институт омбудсмена во Франции*».

В результате прошедшей в 2008 г. конституционной реформы в Конституции Франции 1958 г. появилось положение об омбудсмене (ст. 71-1), в соответствии с которым правовой статус Защитника прав регулируется органическим законом.

Защитник прав – это независимый конституционный орган. Согласно Конституции Франции он назначается Президентом Республики после публичного заключения компетентной постоянной комиссии каждой палаты Парламента. Назначается Защитник прав на шестилетний срок без права продления полномочий. А уволить данное лицо можно только по его просьбе или в случае наличия препятствий к исполнению возложенных на него функций при соблюдении условий, определенных декретом Государственного Совета.

Французский омбудсмен не вправе совмещать свою должность с членством в правительстве и парламенте. Он не может являться членом Конституционного Совета, Высшего Совета магистратуры, Экономического, социального и экологического Совета или обладать выборным мандатом. Кроме того, его функции являются несовместимыми с любой другой публичной функцией или должностью и любой профессиональной деятельностью, а также с любой функцией пред-

седателя или члена административного совета, председателя или члена правления, председателя или члена наблюдательного совета и управляющего директора в каком-либо обществе, предприятии или учреждении.

Защитник прав не может преследоваться в судебном порядке, разыскиваться, быть заключен под стражу, осужден за высказанные им мнения или совершение действий при осуществлении своих функций.

Что касается полномочий, то Защитник прав следит за соблюдением прав и свобод государственными административными органами, территориальными коллективами, публичными учреждениями, а также любым органом, на который возложена миссия публичной службы, или органом, наделенным органическим законом ее полномочиями. Кроме этого, органический закон устанавливает следующие полномочия:

– защищать и поощрять интересы и права ребенка, закрепленные законом или надлежащим образом ратифицированным (одобренным) Францией международным обязательством;

– бороться с дискриминацией, прямой или косвенной, запрещенной законом или надлежащим образом ратифицированным (одобренным) Францией международным обязательством, а также способствовать обеспечению равенства;

– следить за соблюдением этических принципов лицами, осуществляющими деятельность в области безопасности на территории Республики.

Обращение к Защитнику прав является бесплатным. Так же, как и в Российской Федерации, обращению к омбудсмену в обязательном порядке должно предшествовать административное или судебное обжалование. Рассматривая обращение, Защитник прав оценивает, заслуживают ли указанные в нем факты вмешательства со стороны государства, затем принимает решение о рассмотрении или отказе. Отказ в рассмотрении обращения обязательно должен содержать обоснование.

Французский омбудсмен вправе осуществлять выездные проверки, запрашивать необходимую для рассмотрения дела информацию, давать рекомендации для восстановления нарушенного права, выступать в качестве посредника, примиряя конфликтующие стороны.

В своей деятельности Защитник прав ежегодно отчитывается перед Президентом Республики и Председателями Сената и Национального Собрания. В обязательном порядке готовит доклад о соблюдении прав ребенка к Международному дню прав ребенка.

Проведенный анализ французского законодательства показывает, что Защитник прав независим в своих действиях, при осуществлении своих полномочий не следует каким-либо указаниям. За омбудсменом закрепляются ключевые функции, которые отвечают потребностям контроля за деятельностью органов публичной власти и защиты прав и свобод человека.

Аспирантка 4-го года обучения *И. С. Копыткова* выступила с научным сообщением на тему: *«Социальная уязвимость в системе конституционно-правовых отношений»,* которое было посвящено теоретическим аспектам исследования места социальной уязвимости в системе конституционно-правовых отношений. Докладчик исследовал понятие социальной уязвимости, проанализировал ее причины и последствия. Отдельно И. С. Копыткова обозначила роль государства и общества в обеспечении прав и интересов уязвимых групп населения.

Подробно с тезисами выступления можно ознакомиться в отдельной статье И. С. Копытковой, включенной в содержание настоящего номера журнала.

Аспирантка 3-го года обучения *О. А. Лесовик* сферой своих научных интересов выбрала вопросы *межрегионального сотрудничества субъектов Российской Федерации.*

В докладе отмечена особая роль на современном этапе всестороннего устойчивого развития Российской Федерации, укрепления ее положения и продвижения своих интересов в международном сообществе, развития ее субъектов, которое, в том числе, выражается в их непрерывном взаимодействии друг с другом, с субъектами других стран.

Каждый регион обладает определенными особенностями (природными, экономическими и социальными), отличаясь политическими предпочтениями населения, особым географическим положением и т. д., т. е. по-своему уникален. Данное обстоятельство должно учитываться при разработке региональной политики и проведении региональных исследований. Для упрощения работы по формированию региональной политики регионы, имеющие общие черты, объединяют в группы. В практике построения типологий регионов используются самые различные социально-экономические критерии: особенности производственного процесса и специализации, обеспеченность ресурсами, освоенность территории, качество жизни населения и пр.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года от 13 февраля 2019 г. года указано, что в Российской Федерации в течение последних десяти лет в результате проводимой государственной политики регионального развития наблюдается сокращение межрегиональных социально-экономических диспропорций. Так, обмен опытом, технологиями, инновациями способствует: сглаживанию различий между отдельно взятыми регионами Российской Федерации; стремительному улучшению ситуации в субъектах Российской Федерации, которые «отстают» от других по развитию той или иной отрасли экономики; позволяет субъекту всесторонне и в более короткие сроки усовершенствовать работу в определенной отрасли экономики, которая является «сильной стороной» этого субъекта благодаря его историческому развитию, географическому положению, а именно сформировать стратегию по ее модернизации и реализовать это на практике.

До 2014 г. в Российской Федерации действовало Министерство регионального развития Российской Федерации, но когда оно было упразднено, его функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, районов Крайнего Севера и Арктики, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, территориального планирования, разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, координации отбора и реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов, а также по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации были переданы Министерству экономического развития Российской Федерации.

Кроме того, ежегодно с 2007 г. Министерством экономического развития Российской Федерации оценивается эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. С 2012 г. эта оценка осуществлялась по 12 показателям, а с 2022 г. – по 20. В ходе оценки выявляются наиболее проблемные сферы, требующие приоритетного внимания и принятия своевременных управленческих решений, для дальнейшего сбалансированного развития указанных территорий. Данная оценка эффективности помогает установить результативность в достижении национальных целей по развитию Российской Федерации, установленных в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Россий-

ской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

29 февраля 2024 г. в Послании Президента Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В. В. Путин определил стратегические цели и задачи по развитию внутренней и внешней политики страны на ближайшие шесть лет. Одной из таких целей является достижение большей экономической самодостаточности субъектов РФ к 2030 г.

Таким образом, по мнению докладчика, на данном этапе развития государства межрегиональное сотрудничество является одним из наиболее перспективных направлений государственной политики, оно позволяет субъектам РФ экономически совершенствоваться, что в конечном итоге и является основным способом повышения качества жизни жителей регионов.

Соискатель кафедры конституционного и муниципального права *Е. А. Раджабова* представила доклад на тему: *«Конституционно-правовые принципы реализации дискреционных полномочий»*.

Актуальность поднятых в докладе вопросов заключается в том, что правовая дискреция, являясь объективно необходимым элементом компетенции органов публичной власти, не имеет, однако, под собой надлежащей нормативной правовой основы. В действующем законодательстве должным образом не регламентированы все возможные способы и условия осуществления дискреционных полномочий, не определены границы усмотрения, а механизм их реализации сформирован в самом общем виде. В связи с этим необходимо разработать основные идеи, которые будут и могут использоваться как отправная точка (ориентир) реализации правовой дискреции. Оптимальный способ решения проблемы усматривается в законодательном воплощении системы принципов осуществления дискреционных полномочий.

В рамках научного сообщения был проведен обзор соответствующих принципов, закрепленных в международных и национальных правовых актах. Особый акцент сделан на необходимости выстраивания системы принципов в механизме реализации дискреционных полномочий. Предложена следующая классификация: 1) фундаментальные принципы (верховенства права и законности, которые имеют основополагающее значение в формировании конституционно-правового института дискреционных полномочий); 2) общие принципы (использования дискреционного полномочия с надлежащей целью, равенства перед законом, объективности и беспристрастности, разумного времени принятия решения); 3) специальные принципы (пропорциональности, конституционной сдержанности). Кроме того, отдельно выделен принцип пруденциальности, который на сегодня не закреплен в национальном законодательстве, но применяется на практике. Сделан вывод, что правовое установление и практическое применение вышеназванных принципов в деятельности органов публичной власти позволит, с одной стороны, повлиять на характер и последствия взаимодействия соответствующих органов между собой, с другой – создать эффективные гарантии прав, свобод и законных интересов граждан (прав и законных интересов организаций) от злоупотреблений и произвола.

В завершение доклада было отмечено, что при исследовании вопроса дискреционных полномочий современной конституционно-правовой идеей является конституционализация механизма их реализации. Последнее, как процесс подчинения деятельности соответствующих органов принципам и ценностям конституции, представляет собой научную проблематику, актуальную как для конституционного права, так и (учитывая межотраслевое влияние конституционно-правовых норм) для целого ряда других отраслей публичного права. Однако при определении принципов осуществления дискреционных полномочий и подчеркивая их значение, важно обратить внимание не столько на

юридическую конкретизацию таких принципов, сколько (и прежде всего) на развитие механизма их реализации непосредственно в деятельности органов публичной власти, без чего свойство конституционности, которым наделены отдельные принципы, во многом остается декларативным.

Аспирант 1-го года обучения *А. А. Березин* выступил с докладом на тему: «*Противодействие коррупции в органах по вопросам миграции как фактор укрепления национальной безопасности государства: история и современность*». В нем рассматриваются отдельные аспекты противодействия коррупции в миграционных органах России на основе исторического опыта и анализа правоприменительной практики действующего антикоррупционного законодательства.

Докладчиком было отмечено, что обращение к историческому опыту регулирования миграционных процессов позволяет определить пути развития государства и его институтов, более широко взглянуть на существующие проблемы, увидев как их истоки, так и возможные пути их разрешения в настоящем и будущем.

Автор обратил внимание слушателей на то, что незаконная миграция, которая по своей природе тесно связана с коррупцией в миграционной сфере, создает дополнительные вызовы национальной безопасности и стабильности в обществе. Нелегальные мигранты, как следствие коррупции, могут стать потенциальными жертвами иностранных разведок и спецслужб, что особенно актуально в условиях проведения специальной военной операции.

В ходе выступления было констатировано, что задачей проводимой внутри структуры МВД антикоррупционной политики является профилактика, выявление и пресечение коррупционных проявлений. В целях ее реализации федеральным законодательством установлен антикоррупционный стандарт поведения для сотрудников миграционных органов как в ГУВМ, так и в территориальных подразделениях по вопросам миграции. Антикоррупционный стандарт призван формировать правосознание сотрудников миграционных органов, вырабатывать у них установки на добросовестное выполнение своих служебных обязанностей, неприемлемость совершения коррупционных правонарушений, соблюдение в процессе работы этических правил и норм служебного поведения.

В завершение доклада был сделан вывод о том, что преодоление коррупции в миграционных органах будет наиболее эффективным в случае, когда уже действующие в настоящее время административные процедуры будут упрощены вместо ужесточения предъявляемых к ним требований. Трудновыполнимые правила, многоэтапные и запутанные бюрократические процедуры не приводят к их усердному соблюдению, а лишь порождают дополнительную возможность для возникновения коррупционных проявлений. Только эффективное взаимодействие, синергия усилий государства и общественная отдача способны сформировать миграционное законодательство, которое в полной мере будет отвечать интересам населения и национальной безопасности.

Аспирант 1-го года обучения *И. А. Сысоев* выступил с докладом на тему: «*Конституционная обязанность граждан по защите Отечества: содержание и основные организационно-правовые формы реализации*», в котором обратил внимание на актуальность вопросов обороны страны и обеспечения безопасности государства в настоящее время. Постепенное наращивание и модернизация агрессивного вооружения некоторыми странами, а также внедрение новых видов вооружения подрывают систему глобальной безопасности, представляя новые вызовы и угрозы для национальной безопасности Российской Федерации. Сохранение государственного суверенитета и территориальной целостности России достигается различными способами, включая установление консти-

туционной обязанности граждан по защите своей Родины.

Далее выступающий обосновал необходимость раскрытия содержания данной конституционной обязанности по защите Отечества через анализ понятий «защита», «Отечество», «долг» и «обязанность».

«Защита» в данной лексической конструкции выступает синонимом слова «оборона», что подразумевает активное действие или бездействие, направленное на сохранение и поддержание работоспособности какого-либо субъекта, в данном случае Отечества. «Отечество» – комплексное понятие, означающее государство, гражданином которого является человек, и одновременно этическое отношение гражданина к этому государству – признание его ценности, осознание своей принадлежности к государству и вытекающего из этого морального долга. Выступающий предложил следующее определение понятия «Защита Отечества»: в широком смысле – это осознанная деятельность гражданина, направленная на обеспечение существования, функционирования и сохранение легитимности государства, осуществляемая ввиду признания гражданином ценности государства и осознании моральной обязанности перед ним.

Понятия «долг» и «обязанность» во многом являются схожими, но их нельзя назвать синонимами. Обязанность – это юридический термин, который означает определенное правило должного поведения, установленное государством. «Долг» с этической точки зрения можно рассматривать как моральное обязательство или ответственность перед другими людьми или обществом. Над соотношением этих понятий рассуждали мыслители во все времена. По мнению И. А. Сысоева, наиболее точно обозначил эти понятия немецкий философ Г. В. Ф. Гегель: «обязанность исполняется на основе права (в объективном смысле), характеризующегося внешней необходимостью, а долг – на основе морали, для которой важно субъективное отношение личности». Таким образом, можно заключить, что законодатель не случайно поместил в текст п. 1 ст. 59 Конституции РФ понятия «долг» и «обязанность»: с одной стороны, эти существительные усиливают значение друг друга, с другой – подчеркивают уникальную двойственную природу содержащегося в норме предписания – установление не только юридической обязанности граждан оборонять государство посредством законных процедур, но и возникновение у граждан морального долга перед страной.

Нравственный аспект морального долга по защите Отечества корреспондирует с содержанием преамбулы к Конституции РФ. В преамбуле отмечено, что, принимая Конституцию РФ, многонациональный народ РФ «соединен общей судьбой», чтит память предков, передавших любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, исходит «из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями». Таким образом презюмируется, что сохранение и защита конституционного строя во многом основаны на осознании гражданами себя частью государства, разделении ими общей исторической судьбы и схожих нравственных ориентиров. Также можно отметить, что долг и обязанность защищать Отечество являются проявлением принципа народовластия, закрепленного в ст. 3 Конституции РФ. Граждане, составляющие народ России, защищают Отчество через созданные государством институты, тем самым подтверждают легитимность существующего конституционного строя и демонстрируют осознание своего морального долга в сохранении существования государства.

В докладе было обращено внимание на то, что обязанность защищать Отечество является двусторонней. Защищать Россию обязан не только индивидуально каждый гражданин, но и государство, создавая для своей защиты соответствующие институты. В подтверждение данного тезиса можно привести положение подп. «м» части первой ст. 71 Кон-

ституции РФ, согласно которому «оборона и безопасность» находятся в ведении Российской Федерации. И подп. «е» п. 21 Военной доктрины РФ, согласно которому защита Российской Федерации происходит путем объединения усилий государства, общества и личности.

Несение военной службы является одним из основных способов реализации гражданами долга по защите Отечества, на что косвенно указывает законодатель, объединяя упомянутое ранее положение п. 1 ст. 59 Конституции РФ и положение п. 2 ст. 59 Конституции РФ «Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом» в рамках одной статьи. Конституция обязывает всех граждан защищать Отечество, но воинская обязанность распространяется только на определенную категорию лиц и имеет дифференциацию по полу, возрасту, состоянию здоровья.

Тем не менее несение военной службы является основной формой реализации долга по защите Отечества и предусматривает, согласно ст. 1 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», следующие формы реализации: воинский учет, обязательная подготовка к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе. Воинская обязанность в отдельных случаях выражается в форме призыва на военную службу по мобилизации, в период военного положения, в военное время.

Граждане РФ также имеют право на прохождение альтернативной гражданской службы согласно п. 3 ст. 59 Конституции РФ. Данное право корреспондирует с положениями о свободе совести и вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ) и соблюдением прав коренных малочисленных народов (ст. 69 Конституции РФ). Прохождение альтернативной гражданской службы урегулировано Федеральным законом «Об альтернативной гражданской службе».

И. А. Сысоев предложил к формам реализации обязанности по защите Отечества также относить:

– участие в организации патриотического воспитания граждан (например, в рамках федерального проекта «Патриотическое воспитание», реализуемого Министерством просвещения РФ»);

– деятельность граждан в составе народных дружин (ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»), которые в том числе содействуют пограничным службам Федеральной службы безопасности в охране государственной границы (Постановление Правительства РФ «О порядке привлечения граждан к защите государственной границы Российской Федерации»);

– защита Отечества работниками сферы здравоохранения: в широком смысле – оказание медицинской помощи гражданам РФ, в узком смысле – квалифицированное медицинское обслуживание военнослужащих, проведение военно-врачебных экспертиз (ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ»).

---

[1] *Путин В. В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. // Рос. газета. 2014. 5 дек.

[2] См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Рос. газета. 2008. 6 нояб.

[3] См.: *Филиппов Д. Н.* Комсомол и его роль в развитии наставничества // Некоторые проблемы организации и развития наставничества. М., 1980. С. 3–18.

[4] См.: *Гершберг С. Р.* Ударничество // Большая советская энциклопедия : в 30 т. М. : Советская энциклопедия, 1969–1986. URL: https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/113/586.htm

[5] *Путин В. В.* Отрывок из речи на встрече с участниками Всероссийского форума «Наставник» в 2018 г. URL: http://special.kremlin.ru/catalog/keywords/74/events/56858

[6] См.: Воронежская область поделилась опытом поддержки наставничества. Выступление В. И. Нетесова // Рос. газета. URL: https://rg.ru/2023/08/25/reg-cfo/voronezhskaia-oblast-podelilas-opytom-podderzhki-nastavnichestva.html

[7] *Витрук Н. В.* Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал рос. права. 2011. № 10. С. 119–133.

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

ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2024 г.)

18 апреля 2024 г. в рамках ежегодной научной сессии студентов юридического факультета под руководством доктора юридических наук, профессора *Т. Д. Зражевской* и преподавателя *В. А. Попова* состоялось заседание секции «Конституционное право», в которой приняло участие 22 студента бакалавриата, специалитета и магистратуры. Доклады выступающих отразили многие актуальные проблемы конституционного права: основы экономического строя и социального государства, новое законодательство о гражданстве, правовой статус беженцев и соотечественников, реализация прав граждан в цифровой среде, вопросы федерализма, правотворческая функция прокуратуры и ряд иных значимых проблемы.

Доклад студентки 1-й группы 1-го курса бакалавриата *Е. Пятигор* был посвящен *конституционным поправкам 2020 г. в свете укрепления территориальной целостности и государственного суверенитета Российской Федерации*. Выступающая отметила, что обстоятельства, происходящие как внутри страны, так и на международной арене, требуют внесения изменений в Основной закон государства в целях соответствия реалиям современного этапа развития всех сфер общественной жизни и адекватного и безопасного ответа на вызовы XXI в. Появившийся термин «федеральная территория» является новым для России. Анализ вышеупомянутого правового акта позволяет выделить несколько важных моментов, которые могут составить основу общего законодательства по данному институту территориальной организации публичной власти. Так, закон определяет федеральные территории как имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности. Однако в данной норме не указаны виды федеральных территорий и возможные цели их создания, эти вопросы полностью отнесены к дискреционным полномочиям российского парламента. Ряд других поправок стали необходимым шагом к укреплению территориальной целостности и государственного суверенитета России, так как направлены на предотвращение отсоединения какой-либо части (субъекта) федерации, например, Крыма, недопущение вмешательства иностранных государств во внутренние дела России. Они устанавливают приоритет Конституции РФ над международным правом, регламентируют, что русский язык является языком государствообразующего народа, закрепляют возможность Конституционного Суда указывать на неправомерность решений международных органов и на их противоречие российским законам.

Студентка 2-й группы 1-го курса бакалавриата *Д. Трофимова* в своем исследовании, проанализировав научные позиции ученых-юристов, обратила внимание на *отсутствие единого подхода к содержанию термина «публичное управление»*, уточнив наличие двух позиций: широкого подхода, который соответствует пониманию недавно закрепленного в Конституции РФ термина «публичная власть», и узкого подхода, который предполагает публичное управление рассматривать как организационно-правовую форму осуществления публичной исполнительной власти, в которую включается уровень государственной власти и уровень муниципальной власти. В результате анализа было предложено конституционное закре-

© Зражевская Т. Д., Попов В. А., 2024

пление термина «публичное управление», а также принятие базового федерального конституционного закона «Об общих принципах организации публичного управления в РФ».

Студент 2-й группы 1-го курса бакалавриата *С. Миронов* в своем докладе проанализировал *признаки республиканской формы правления после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 г.* Им рассмотрено несколько наиболее распространенных концепций определения формы правления в Российской Федерации. Проанализировав соответствие признаков суперпрезиденсткой, президентской и смешанной республики применительно к правовой действительности в России на сегодняшний день, он сделал вывод, что Российская Федерация, с учетом поправок 2020 г. в Конституцию РФ, является смешанной республикой, в которой Президент РФ имеет широкий круг полномочий.

Студентка 1-й группы 1-го курса бакалавриата *Е. Репкина* в своем докладе осветила *проблемы реализации конституционного института основ экономического строя России.* В ходе выступления были затронуты вопросы развития экономической модели РФ, принципа государственного планирования, регулирования частной собственности и т. д. В результате анализа выступающей предложена модернизация основ экономики, содержащихся в ныне действующей Конституции: увеличение доли государственного влияния в данной сфере; увеличение роли государственного планирования по примеру Французской Республики; развитие регулирования частной собственности, в том числе уделение внимания интеллектуальной собственности; отражение равного доступа экономических субъектов к мерам государственной поддержки.

Выступление студентки 4-й группы 1-го курса бакалавриата *П. Сотниковой* было посвящено теме *несоответствия между принципами социального государства, заложенными в конституционных нормах, и реальной ситуацией в обществе.* Выделены наиболее актуальные проблемы, такие как: вопиющий разрыв в доходах, который стал причиной огромного количества бедных, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, недостаточное финансирование, пробелы правового регулирования социальной сферы. Для решения вышеупомянутых проблем были предложены следующие механизмы: введение прогрессивной шкалы взимания подоходного налога с физических лиц, создание «Социального кодекса», а также привлечение дополнительного финансирования за счет малых и средних предприятий.

Студентка 10-й группы 1-го курса бакалавриата *С. Кальманович* выступила с докладом на тему: *«Соотношение принципов социального государства и рыночной экономики как двух основ конституционного строя»*. Выступающей отмечено, что в науке конституционного права выработаны и реализуются в законодательстве следующие принципы социального государства: социальной справедливости, социальной солидарности, индивидуальной социальной ответственности, социальной компенсации, социальных гарантий, социальной поддержки, социального партнерства. Поправки к Конституции РФ 2020 г. обогатили Конституцию новыми нормами и расширили содержание принципа социального государства. Так, конституционными принципами становятся: взаимное доверие государства и общества, солидарность поколений, экономическая, политическая и социальная солидарность.

Соотношение между свободой и мерой вмешательства в сферу частных экономических интересов индивида выражает принцип пропорциональности. В соответствии с принципом пропорциональности конституционно-правового регулирования экономики государство не должно налагать на лицо чрезмерных ограничений. Соответственно, в современном конституционализме, включая российскую модель конституционного развития, выработаны критерии допустимо-

сти вмешательства государства в экономические интересы частных лиц, что неоднократно признавалось Конституционным Судом РФ не противоречащим Конституции Российской Федерации. Для решения вышеуказанной проблемы необходим разумный баланс между публичными и частными экономическими интересами, основы которого установлены конституционными нормами, поскольку без него не будет декларируемого признания и соблюдения юридического равноправия сторон экономических отношений, хотя и при отсутствии фактического равенства, что характерно для рыночной экономики.

В своем докладе *Т. Чибисов*, студент 2-й группы 1-го курса бакалавриата рассмотрел *влияние цифровых технологий на реализацию конституционных прав в современном обществе*. Обращаясь к перспективам и проблемам цифровизации в общественно-политической сфере, особенно в контексте демократических процессов, он рассказал о трансформации демократии в цифровую демократию. В пример были приведены мнения ученых юристов, освещающих потенциальные преимущества цифровой демократии. Обращая внимание на нормативные изменения в сторону цифровизации избирательного процесса в законодательстве Российской Федерации, докладчик предложил решение для улучшения системы дистанционного электронного голосования (ДЭГ) с целью укрепления демократических процессов.

В. Тюнина, студентка 2-й группы 1-го курса бакалавриата, рассказала *о новеллах законодательства о гражданстве*. Докладчиком отмечено, что 28 апреля 2023 г. был принят новый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», который изменил правила для приобретения и прекращения российского гражданства. Новый федеральный закон о гражданстве концептуально не меняет сложившийся подход к пониманию основных терминов, требованиям, предъявляемым к лицам, желающим приобрести гражданство Российской Федерации. Анализ положений нового нормативного акта показывает: во-первых, изменился список оснований для приобретения гражданства по рождению; во-вторых, смягчены требования к приобретению российского гражданства и признанию гражданами Российской Федерации более чем для 20 категорий лиц; в-третьих, в целях исключения практики заключения фиктивных браков между иностранными гражданами и гражданами Российской Федерации для приобретения российского гражданства упрощенное приобретение теперь предусмотрено только в случае наличия в браке общего ребенка; в-четвертых, исключена возможность получения гражданства в упрощенном порядке за инвестиции и предпринимательство. Новый Федеральный закон учитывает современные приоритеты и направления государственной миграционной политики, среди которых создание условий и стимулов для переселения в Россию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов, противодействие незаконной миграции. В то же время он не лишен определенных замечаний и скорее всего в дальнейшем потребуется внесение в него изменений.

Студентка 4-й группы 1-го курса бакалавриата *Е. Орешкова* в своем выступлении акцентировала внимание на *проблемах в законодательстве, касающихся получения гражданства в упрощенном порядке*. В свете вопроса о национальной безопасности Российской Федерации докладчик предлагает внести поправки в Федеральный закон «О гражданстве РФ» в части ужесточения проверки биографических данных, а также репутации лица, претендующего на получение гражданства. Помимо этого, необходимо закрепить обязательное прохождение специального тестирования, которое непосредственно определит цель получения гражданства в упрощенном порядке.

Студентка 3-й группы 1-го курса бакалавриата *Е. Авдеева* в своем докладе осве-

тила *проблемы прекращения гражданства Российской Федерации*. В ходе выступления были затронуты вопросы правового регулирования в сфере прекращения гражданства Российской Федерации, учитывающие реалии специальной военной операции, но неактуальные в мирное время. В результате анализа выступающей выявлено, что нормы действующего законодательства о гражданстве не учитывают положения о равном гражданстве вне зависимости от оснований его приобретения, и для решения данной проблемы было предложено на законодательном уровне закрепить определения понятий «прекращение гражданства» и «лишение гражданства» с целью их разграничения.

Доклад на тему: *«Конституционные ограничения доступа к информации о персональных данных ("право на забвение")»* подготовлен студентом 2-й группы 1-го курса бакалавриата *Д. Володиным*. Отмечено, что право на забвение приблизительно с начала 2000-х гг. относится к числу современных субъективных прав личности в информационной сфере. С 1 января 2016 г. вступил в силу федеральный закон, который наделяет физических лиц (граждан) правом требовать от оператора поисковой системы прекращения выдачи сведений об указателе страницы сайта в сети Интернет, позволяющих получить доступ к определенной информации о таком физическом лице. Согласно данному закону удалению подлежат не только ссылки, содержащие информацию персонального характера, которая распространяется с нарушением законодательства Российской Федерации или является недостоверной, но также ссылки на информацию, которая стала неактуальной или утратила значение для физического лица в силу последующих событий или его собственных действий. Данный российский закон был встречен критически, в первую очередь, российской интернет-индустрией. Высказывались мнения о нарушении законом конституционного права на информацию, принуждении поисковых машин к выполнению несвойственных им функций, высоком риске злоупотреблений, ущемляющих общественные интересы.

Практика показывает, что в реализации права на забвение в России имеются определенные сложности, в первую очередь связанные с тем, что именно оператор поисковой системы (например, Google, Яндекс и т. д.) должен определить факт нарушения законодательства и, соответственно, подтвердить, что информация является недостоверной или неактуальной. При этом не всегда конкретный оператор системы может быть компетентен в решении оговоренных в законе вопросов. Таким образом, фактически операторам поисковых систем переданы несвойственные им полномочия, традиционно относимые к ведомству правоохранительных и судебных органов. Соответственно, отсутствие четких критериев, по которым оператор поисковой системы определит неактуальность информации либо зафиксирует утрату значения информации для заявителя в силу последующих событий или действий заявителя является одним из существенных недостатков российского механизма реализации права на забвение. В связи с этим механизм реализации права на забвение в нашей стране требует доработки и совершенствования.

А. Пармузина, студентка 1-й группы 1-го курса бакалавриата выступила с докладом на тему: *«Проблема реализации и защиты конституционных прав граждан в условиях цифровизации»*. В докладе затрагивалась тема влияния цифровизации на реализацию ст. 23 и 24 Конституции РФ. Сейчас в России происходит массовый, тотальный сбор персональных данных граждан, из-за которого систематически нарушаются права граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, происходит разного рода дискриминация, поэтому законодателю необходимо для решения данных проблем и защиты конституционных прав и свобод граждан ввести категорию «цифровых прав», разработать «Цифровой кодекс», систематизи-

рующий правовое регулирование отношений в цифровом пространстве Российской Федерации, усовершенствовать правовые механизмы, регулирующие сбор персональных данных граждан. Для этого необходимо совместное участие юристов и IT-специалистов.

Доклад на тему: *«Правовой статус наблюдателей и проблемы его реализации»* был подготовлен *А. Ареян*, студенткой 3-й группы 1-го курса. В рамках исследования рассмотрен вопрос о правовом статусе наблюдателей в различных сферах деятельности. Представлен анализ национального законодательства, регулирующего статус наблюдателей, а также выявлены основные проблемы, с которыми сталкиваются наблюдатели при осуществлении своих функций. В ходе исследования были проанализированы случаи нарушения прав и обязанностей наблюдателей, а также предложены пути решения проблемы, связанной с недостаточной защитой их прав.

В докладе на тему: «*Конституционно-правовой статус беженцев в РФ*», подготовленном *В. Агбалян*, студенткой 3-й группы 1-го курса бакалавриата, была рассмотрена актуальность проблемы, дана оценка регулирования вопросов правового положения беженцев в федеральном законодательстве. Также предложено решение насущных проблем, с которыми столкнулись беженцы в период с 2022 по 2024 г.

А. Пестрецова, студентка 10-й группы 1-го курса бакалавриата, выступила с докладом *«Некоторые проблемы института российских соотечественников»*. Важнейшая конституционная обязанность Российского государства, его органов и должностных лиц связана с признанием, соблюдением и защитой прав и свобод граждан, включая соотечественников за рубежом. В настоящий период основные направления деятельности Российского государства в отношении соотечественников регулируются Федеральным законом «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом». Одной из острейших проблем современной России является снижение численности населения страны. Важным способом решения демографической проблемы может стать разработка привлекательной для иностранцев миграционной политики. В целях стимулирования переселения граждан из стран СНГ в июне 2006 г. была разработана и принята Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, целями которой являются стимулирование и организация процесса добровольного переселения в РФ соотечественников на основе повышения привлекательности ее субъектов, а также компенсация естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Россию.

Несмотря на многочисленные поправки, остается значительное число проблем, как концептуального, так и процессуального характера, препятствующих повышению эффективности Программы содействия добровольному переселению. Не решены вопросы социального обустройства переселенцев, в первую очередь – жилищного. Существуют серьезные проблемы с легализацией на территории России. Нередко специальность приезжающих в Россию участников программы не соответствует потребностям рынка труда. Программа была принята Россией с опозданием: к моменту ее утверждения большинство желающих переселиться в РФ на постоянное жительство сделали это; остальные успели приспособиться к новым условиям жизни. Отчасти решить указанные проблемы поможет Указ Президента РФ, принятый в конце 2023 г. и вводящий новую категорию «репатриант», хотя вопрос о ее соотношении с соотечественниками пока остается открытым.

Студентка 2-й группы 1-го курса бакалавриата *К. Подкопаева* в своем докладе проанализировала *патерналистические аспекты*

в российской правовой системе, выявила их влияние на права и свободы граждан, а также дала оценку эффективности применения патерналистических методов на современном этапе развития общества. В ходе выступления были рассмотрены подходы к пониманию патернализма и выведено определение данного термина. В связи с нормативным пониманием данного понятия были предложены законодательные акты, которые стоит принять для развития патернализма, такие как введение обязательного лицензирования информационной деятельности, установление ответственности за деятельность без лицензии и механизма лишения лицензии за распространение вредоносной информации в целях защиты граждан от некомпетентных и недобросовестных поставщиков информационных услуг; введение обязательного государственного страхования от мошеннических действий в целях снижения финансовых рисков граждан и повышения их защищенности от мошенничества.

Э. Бавыкина, студентка 1-й группы 1-го курса бакалавриата, выступила с докладом на тему: «*Конституционное право граждан на местное самоуправление: перспективы развития*».

Студентка 1-й группы 1-го курса бакалавриата *Д. Захарова* в докладе осветила *проблему взаимодействия органов федеральных территорий с органами публичной власти в пределах территории субъектов Российской Федерации*. В ходе выступления были затронуты вопросы места федеральной территории в системе публичной власти, а также объема правосубъектности этого правового образования. В результате анализа было предложено предусмотреть распределение регулятивных функций, отличное от установленного в ст. 71–73 Конституции Российской Федерации, и соответственно, схему действия законодательных актов, отличную от очерченной в ст. 76 Конституции Российской Федерации, и передать осуществление полномочий органов государственной власти субъектов РФ в пределах федеральных территорий, формируемых вне территории субъектов Российской Федерации, специализированным федеральным органам на местах, подчиненных Правительству РФ.

А. Стрельников, магистрант 2-го курса, подготовил выступление на тему: «*Взаимоотношения Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации как элемент механизма реализации публичной власти*». В докладе рассмотрен один из аспектов взаимоотношения Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации – институт ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Упомянутый институт проанализирован в контексте положений ст. 29 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Из проведенного анализа сделаны выводы о недостатках действующего законодательства по данному вопросу: высказаны доводы о необходимости исключения из законодательства такой меры ответственности, как выговор, свойственной трудовым отношениям, с включением оснований, предусмотренных для вынесения выговора, в перечень оснований для вынесения высшему должностному лицу субъекта РФ предупреждения; внесено предложение об исключении из норм действующего законодательства полномочий Президента РФ по отрешению от должности высших должностных лиц субъектов РФ на основании «утраты доверия».

Д. Барсукова, студентка 5-й группы 3-го курса специалитета, выступила с докладом на тему: «*Правотворчество в реализации полномочий прокурора на уровне субъекта и местного самоуправления*». На практике реализацию нормотворческой инициативы прокурора можно увидеть на примере прокурора Воронежской области, который, используя право законодательной инициативы, разработал

законопроект о внесении изменений в Закон Воронежской области «О питьевой воде», который ранее по его предложению был включен в план законопроектной работы. Был сделан вывод о том, что наделение Генерального прокурора РФ так же, как уже наделены прокуроры субъектов Федерации, правом законодательной инициативы, безусловно, положительно отразится на качестве законов, стабильности правовой системы, уровне правовой защищенности граждан, а также повысит эффективность правотворческого процесса. Также присутствует необходимость расширения роли прокурора субъекта Федерации во взаимодействии с муниципальными органами. В связи с этим предлагается для решения этой проблемы внести в Конституцию РФ и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» следующие изменения: дополнить ст. 104 Конституции РФ, добавив после слов «Правительству Российской Федерации» слова «Генеральному прокурору Российской Федерации»; ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» изложить в новой редакции, предусматривающей наделение прокурора правом законодательной инициативы.

Доклад студентки 5-й группы 3-го курса специалитета *Е. Мартыненко* был посвящен *участию прокурора субъекта Российской Федерации в правотворческой деятельности.* Особое внимание уделялось нормативному регулированию данной деятельности и связанным с этим проблемам, кроме того, высказывалась необходимость внести поправки в ст. 104 Конституции РФ, дополнив перечень субъектов законодательной инициативы Генеральным прокурором Российской Федерации.

Доклад *А. Петрова*, студента 1-й группы 1-го курса бакалавриата, посвящен *вопросам эффективности взаимодействия органов прокуратуры РФ и Уполномоченного по правам человека РФ и в субъектах Федерации*. Рассмотрены основные формы взаимодействия на примере прокуратуры Воронежской области и Уполномоченного по правам человека в Воронежской области. Сделаны выводы о необходимости усиления взаимодействия двух государственных институтов в целях повышения результативности правозащитной функции.

По итогам конференции лучшими были признаны доклады *В. Агбалян, Д. Володина и А. Петрова*. Указанные студенты поощрены почетными грамотами кафедры конституционного и муниципального права.

Т. Д. Зражевская,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права

В. А. Попов,
преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2024 г.)

15 апреля 2024 *г.* в рамках традиционной весенней научной сессии юридического факультета под руководством кандидата юридических наук, доцента *Е. А. Бондаревой* и преподавателя *В. Е. Китаевой* прошло заседание ***секции конституционного процесса***.

В конференции приняли участие студенты бакалавриата и специалитета.

В научных сообщениях учащихся были подняты актуальные проблемы, которые нашли отражение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

В фокусе исследовательского интереса студентки 2-го курса специалитета *У. Харченко* оказались *вопросы законодательного регулирования и правоприменительной практики определения круга лиц, обладающих правом на обращение с конституционной жалобой*. Особое внимание было уделено особенностям реализации указанного права субъектами, обращающимися в Конституционный Суд в интересах других граждан и юридических лиц. Подробно с тезисами докладчика можно ознакомиться в статье У. Харченко, включенной в содержание настоящего номера журнала.

Студент 2-го курса специалитета *Д. Лапыгин* в своем выступлении раскрыл *конституционно-правовое содержание принципов народного и государственного суверенитетов в контексте анализа материальных и процессуальных аспектов правовых позиций Конституционного Суда России*.

Народный суверенитет выражает совокупность политико-правовых идей и установок о неотчуждаемом праве государствообразующего народа самому определять свою судьбу, быть социальным источником верховной государственной власти, быть ее первичным носителем, оказывать на нее определяющее влияние при выработке и осуществлении государственной политики, участвовать в осуществлении государственной власти и контролировать ее.

В своих постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам интерпретации принципа народного суверенитета указывает, в частности, что Президент России, согласно Конституции, является главой государства и в силу своего места в системе разделения властей определяет основные направления внешней и внутренней политики России, а реализация этой политики возложена на Правительство России. Именно этим обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Правительства Российской Федерации, в том числе и назначение председателя правительства. Из ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с другими конституционными положениями, касающимися статуса главы государства, следует, что выбор представляемой Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации является прерогативой Президента Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, не ограничивая данное право, позволяет Президенту Российской Федерации самому определять конкретный вариант его реализации, а именно вносить предложение об одном и том же кандидате дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата (Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П).

Государственный суверенитет – это политическое и правовое свойство, один из важнейших признаков государства, кото-

© Бондарева Е. А., 2024

рое выражает верховенство и независимость власти в нем. Государственный суверенитет делится на внутренний – верховенство внутри страны и внешний – независимость на мировой арене.

В отношении внутреннего суверенитета орган конституционного контроля сформулировал следующую позицию: Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П).

В отношении проявления внешнего суверенитета выступающий обратил внимание на правовую позицию, согласно которой Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и, следовательно, не оценивает собственно политическую целесообразность заключения международного договора Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П). Однако Суд не может не учитывать фактических обстоятельств, которые в сложившемся политико-правовом контексте являются предпосылками для заключения международного договора. Суд должен оценить правовую цель (правовую целесообразность) заключения договора в сложившихся обстоятельствах с точки зрения конституционно защищаемых ценностей (национальная, языковая, религиозная и культурная идентичности (Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. № 37-П).

Подводя итог, докладчик отметил, что Конституционный Суд России осуществляет защиту суверенитета на всех уровнях. Касательно государственного суверенитета Конституционный Суд Российской Федерации защищает исключительный суверенитет Российской Федерации. В вопросах внешнего суверенитета Конституционный Суд защищает интересы и независимость России.

В рамках дискуссии студентом 1-го курса специалитета *А. Андрековым* были проанализированы *понятие и содержание принципа разделения власти в доктрине и практике Конституционного Суда России с учетом места последнего в системе публичной власти Российской Федерации*.

Принцип разделения властей как политико-правовая теория получила свое развитие в трудах Дж. Локка и Ш. Монтескье и основывается на идее, согласно которой объединение в одних руках законодательной и исполнительной власти грозит как появлением тиранических законов, так и возможностью их своевольного применения, кроме того, соединение судебной власти с исполнительной грозило превращением судьи в угнетателя.

Однако идея разделения власти на ветви не предполагает их противопоставления. Наоборот, создание системы сдержек и противовесов призвано обеспечить основную функцию государственной власти – работу на благо общества, обеспечение его стабильного и планомерного развития. Источником всех трех ветвей власти так или иначе является народ, что и нашло свое закрепление в ст. 3 Конституции России.

Для предупреждения конфликта тех или иных ветвей власти, а также в случае его возникновения – для предотвращения его перерастания в политический кризис законом предусматривается механизм осуществления взаимного контроля и четкое разделение полномочий ветвей власти по воздействию друг на друга.

Сложившаяся в России модель разделения властей не позволяет четко выделить исключительно законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Несмотря на то, что именно такое деление закреплено в ст. 10 Конституции, уже ст. 11 прежде всех иных органов власти называет Президента, которого в полной мере нельзя отнести ни к одной из ветвей власти. Ряд ученых даже высказывают мнение о существовании некой иной формы власти – президентской. Президент при этом как бы стоит над всеми властями (С. А. Авакьян). Глава 7 Основного закона «Судебная власть и прокуратура» выделяет еще одну ветвь власти – прокурорскую. Такая трактовка принципа разделения властей несколько изменяет его первоначальный смысл.

Регулярно различные аспекты правового статуса Федерального Собрания и его палат становились предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. На протяжении трех последних десятилетий высшим органом конституционного контроля в России сформулировано множество правовых позиций, которые в свое время оказали серьезное влияние на развитие и функционирование системы сдержек и противовесов.

Знаковыми, по мнению выступающего, являются некоторые позиции Конституционного Суда, сформулированные им еще до принятия Конституции РФ 1993 г. и определяющие основные принципы деятельности Президента. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 12 февраля 1993 г. № 3-П было обозначено, что с учетом основополагающих конституционных принципов (о разделении властей, целях и пределах ограничения прав и свобод личности) Президент РФ может действовать только теми методами и только в пределах тех полномочий, которые закреплены за ним в Конституции России.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 3 июня 1993 г. № 13-П Суд указал, что Президент РФ не наделен правом оценивать конституционность и приостанавливать действие законов субъектов РФ, поскольку тем самым он вмешивается в компетенцию судебной власти, что противоречит принципу разделения властей.

Постановлением от 31 июля 1995 г. № 10-П Конституционный Суд расширил полномочия Президента, признав конституционным так называемое «указное» нормотворчество, когда Президент своими указами регулировал сферы общественных отношений, не относящихся к его компетенции в соответствии с Конституцией, но не урегулированные федеральным законодательством. Тем самым Конституционный Суд фактически занял позицию, противоположную ранее вынесенным им же постановлениям 1993 г.

Вышеназванные примеры ярко иллюстрируют неоднозначную сторону «указного» нормотворчества, возможность которого в свое время подтвердил Конституционный Суд, так как урегулирование вопросов, относящихся к компетенции парламента, посредством указов Президента фактически размывает разграничение их полномочий, не в полной мере соответствует принципу разделения властей и закрепленной в Конституции РФ самостоятельности и независимости ветвей власти.

Немаловажную роль сыграли позиции Конституционного Суда, изложенные им в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З: согласованное функционирование органов публичной власти необходимо в целях утверждения гражданского мира и согласия, чему, по мнению органа конституционного контроля, будут способствовать отлаженный механизм взаимных сдержек и противовесов органов власти (п. 4.1).

Конституционный Суд обратил внимание на возможность конкретизации принципа разделения властей, касающейся статуса федеральных органов государственной власти (главы 4–7 Конституции РФ), которая в свою очередь, допускает высокую степень дискреции законодателя и различные вари-

анты в регулировании организации и деятельности данных органов (п. 4.1).

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.

Комплексному анализу *роли правовых позиций Конституционного Суда России в реализации принципов российского гражданства* было уделено внимание в научном сообщении студентки 1-го курса специалитета *Ю. Саранцевой.*

Тема гражданства в нашей стране в последние годы приобрела исключительную актуальность. Существенно возрос интерес к гражданству и в связи с провозглашением в нашей стране прав и основных свобод человека высшей ценностью.

В федеративном государстве особо остро стоит вопрос о возможности установления субъектами РФ собственного гражданства. В Определении Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О ставился вопрос о единстве гражданства и возможности гражданства у республик. Признание Конституцией Российской Федерации суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в вопросе о гражданстве, поскольку именно суверенное государство правомочно законодательно определять, кто является его гражданами, признавая их тем самым полноправными субъектами права, обладающими всеми конституционными правами человека и гражданина. Конституция Российской Федерации ни в ст. 6, устанавливающей принцип единого гражданства Российской Федерации, ни в статьях о статусе субъектов Российской Федерации, о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не предусматривает гражданство республик либо других субъектов Российской Федерации и их правомочия в этой области. Следовательно, Конституционный Суд подтвердил, что гражданство РФ едино и устанавливается государством в целом – РФ, а не ее субъектами.

В Заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1–3 Конституционный Суд толкует вопрос о способе приобретения гражданства в контексте возможности занятия определенных должностей в государстве только лицами, не имеющими и не имевшими ранее гражданства другого государства. Связано это с тем, что конституция должна гарантировать стабильность в обществе, которая за счет этого и достигается.

В Определении Конституционного Суда РФ от 11 февраля 2021 г. № 183-О Конституционный Суд разъясняет, что лишение гражданства в Российской Федерации невозможно (ст. 6 Конституции РФ). Но это понятие тесно связано с понятием «прекращение» гражданства, т. е. процессом, при котором решение о приобретении гражданства подлежит отмене в связи с несоблюдением гражданином закона или отказа от Присяги, что свидетельствует о даче ложных показаний при подаче заявления на гражданство и приводит к его отмене.

Изучив практику Конституционного Суда в реализации принципов гражданства Российской Федерации, можно определить те принципы, по поводу которых больше всего решалось вопросов. В основном это вопросы, связанные с приобретением и прекращением гражданства, а также принцип об отмене гражданства, который в юридической литературе иногда смешивается и отождествляется с принципом лишения, что, по мнению автора, недопустимо.

Отдельное внимание было обращено на роль института особых мнений судей Конституционного Суда России в формировании итоговых решений органа конституционного контроля и их влиянии на правотворческую деятельность органов публичной власти.

Исследованию правовых позиций, раскрывающих *принцип социального государ-*

ства и анализу его доктринального понимания было посвящено выступление студентки 1-го курса специалитета *М. Гордиенко.*

Принцип социального государства, провозглашенный ч. 1 ст. 7 Конституции России в качестве одной из основ конституционного строя, является базовым принципом, регулирующим отношения государства. Как отмечается в литературе, посредством достижения высокого экономического развития государства указанный принцип позволяет перераспределять доходы населения, не ущемлять кардинально интересы собственников; формировать социально ориентированную структуру экономики, гарантировать многообразие и равенство форм собственности; развивать социальное законодательство; формировать гражданское общество, в руках которого государство является инструментом проведения социальной политики, а также социальной защищенности и равных стартовых условий для самореализации личности (Е. А. Бондарева).

Суть активной роли социального государства, по мнению В. Е. Чиркина, состоит в обеспечении различными методами условий и процессов повышения качества жизни общества и человека, в обеспечении такого уровня жизни, который считается достойным в международном сообществе, а также учитывает конкретные условия данной страны, обычаи и традиции ее народа, реальные возможности общества и государства.

Такой подход прослеживается в актах Конституционного Суда РФ, содержание которых позволяет сделать вывод, что принцип социального государства предполагает обязанность законодателя создать такую систему социальной защиты, которая позволяла бы гражданам, в том числе их наиболее уязвимым категориям, получать соответствующую поддержку, в том числе материальную, со стороны государства и могла бы обеспечить реализацию своих прав теми, кто в силу возраста, состояния здоровья или по другим не зависящим от него причинам не может трудиться. Иными словами, одной из целей социального государства выступает материальное обеспечение граждан, предоставление различных льгот и компенсаций для таких категорий граждан, которые не могут позаботиться о себе самостоятельно. Эта политика направлена на гармонизацию социальных отношений путем разрешения социальных проблем. Для этого необходимо преодоление «кризиса доверия» населения к реализуемой политике социального государства путем участия граждан в принятии определенных решений и их реализации для улучшения социального благополучия.

Поправки в Конституцию 2020 г. затронули некоторые гарантии реализации закрепленного в ст. 7 Основного закона принципа социального государства. Социальная основа приобрела несколько иное содержание, наполненное конституционными гарантиями. Однако внесенные поправки необходимо более детально развивать в отраслевом законодательстве. Так, реализация положений ст. 75^{1} Конституции РФ, касаемых повышения благосостояний граждан, требует дальнейшего осмысления и закрепления различных гарантий реализации заявленного принципа.

В Постановлении от 24 мая 2001 г. № 8-П Конституционный Суд при описании такого важного элемента социального государства, как социальное обеспечение, указал на недопустимость отказа государства от выполнения в отношении отдельных категорий граждан ранее взятых на себя социальных обязательств. Впоследствии эта правовая позиция многократно воспроизводилась Судом и стала одним из важнейших конституционных принципов, ограничивающих свободу усмотрения законодателя при изменении им объема и содержания социальных льгот. В частности, данный принцип означает запрет умаления или ограничения права на социальное обеспечение лиц, которые приобрели данное право на основании ранее действовавших положений закона, а также отсутствие возможности у государства отка-

заться от принятых на себя социальных обязательств.

Принцип социального государства выражается в активном участии органов государственной власти во всех сферах жизни общества для обеспечения гарантий, однако стоит учитывать принцип субсидиарности, который подразумевает, что социальная политика является обязанностью не только государства, но также и ответственностью всего общества.

При рассмотрении дел, связанных с реализацией социальных гарантий, Конституционный Суд РФ учитывает широкие дискреционные полномочия законодателя в регулировании социальной сферы, необходимость достижения баланса частных и публичных интересов, приоритеты социальной политики и финансовые возможности государства на данном этапе развития. Из этого следует, что правовое регулирование в социальной сфере должно основываться на принципах равенства, справедливости и соразмерности, используемых при определении целей социальной политики и условий их реализации.

Провозглашение РФ социальным государством – это принцип, цель, достижение которой требует огромных усилий. На данный момент Российское государство находится на первой ступени построения социального государства.

Совместный доклад студенток 1-го курса специалитета *А. Наквасиной и А. Семеновой* был посвящен исследованию *роли Конституционного Суда России в защите социальных прав граждан.*

Конституция России 1993 г. провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7), конкретные социальные права закреплены в главе II Основного закона.

Защита социальных прав – одна из главных проблем нашего времени. О неудовлетворенности значительной части населения как правовым регулированием, так и исполнением законодательства в сфере социальных прав говорит статистика обращений граждан в Конституционный Суд России. Все это свидетельствует о недостаточной разработанности теории социального государства, в том числе ее важнейших правовых аспектов.

Важную роль в защите и реализации социальных прав граждан играет Конституционный Суд РФ. Благодаря его деятельности выявляется подлинное содержание социальных прав. С развитием общества эта функция государства все более расширялась, постепенно превращаясь в приоритетное направление деятельности государства.

В целях детального анализа судебной практики Конституционного Суда РФ следует остановить свое внимание на некоторых его решениях.

В Российской Федерации конституционное право на социальное обеспечение гарантируется. В сфере пенсионного обеспечения лиц, работавших по трудовому договору, указанное право означает необходимость такого правового регулирования, которое бы предусматривало эффективные гарантии права на трудовую пенсию (Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2004 г. № 19-П).

В качестве одного из основных направлений социальной защиты определено обеспечение государственной поддержки инвалидов, в числе основ правового статуса личности закреплено право каждого на социальное обеспечение, в частности в случае инвалидности (Постановление Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2018 г. № 10-П).

Некоторые положения Жилищного кодекса РФ являлись предметом рассмотрения в той мере, в какой на их основании решается вопрос об условиях и порядке обеспечения жилыми помещениями граждан, признанных малоимущими, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Данная категория подлежит внеочередному

обеспечению по договору благоустроенными жилыми помещениями (Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2023 г. № 20-П).

В заключение выступления докладчики отметили, что анализ обширной практики Конституционного Суда РФ по исследуемой проблематике позволяет констатировать, что все социальные права, закрепленные в Конституции, являлись предметом рассмотрения данного органа. За время своей деятельности орган конституционного контроля уточнил истинное значение социальных прав и разъяснил, как они должны толковаться и применяться. В сформулированных правовых позициях Конституционного Суда РФ отчетливо прослеживается стремление не допустить снижение социальной обеспеченности граждан.

Студентки 1-го курса специалитета *А. Осипенко и П. Сомова* выступили с совместным научным сообщением на тему: *«Роль Конституционного Суда России в реализации экономических прав граждан»*.

Институт права собственности является ключевым в правовой системе любого государства, поскольку его нормы относятся к различным отраслям права. Важность этого института определяется его закреплением на конституционном уровне, что свидетельствует о его значимости и роли в правовом положении личности в обществе и государстве. В своих решениях Конституционный Суд России сформулировал ряд правовых позиций, раскрывающих конституционный смысл права собственности, содержание данного права, пределы его осуществления, допустимые ограничения, гарантии судебной защиты.

Статья 35 Конституции РФ гарантирует права владения, пользования и распоряжения имуществом не только собственникам, но и другим участникам гражданского оборота. В случаях, когда имущественные права на спорную вещь имеют другие лица, помимо собственника, такие как владельцы и пользователи вещи, этим лицам также должна быть гарантирована государственная защита их прав. Наблюдается ограничение собственности по кругу лиц (Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2021 г. № 35-П).

Право собственности и иные имущественные права гарантируются посредством права на судебную защиту, которая должна отвечать критериям пропорциональности и соразмерности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота, возможные ограничения прав владения, пользования и распоряжения имуществом и свободы договоров также должны отвечать требованиям справедливости. Право собственности ограничено, но защищается в соответствии с действующим законодательством (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017 г. № 16-П).

Если посмотреть историю права собственности, то можно заметить, что начиная с 1996 г. (Постановление Конституционного Суда РФ от 16 января 1996 г. № 1-П) право признали неабсолютным, а позднее выявили критерии для ограничения: запреты собственнику совершать определенные активные действия, уменьшение объема возможностей собственника посредством сужения имеющихся дозволений, ограничение правомочий собственника в закреплении строго определенных условий его поведения при осуществлении права и т. д.

Таким образом, ограничение права собственности является уменьшением усмотрения собственника при осуществлении его правомочий по владению и распоряжению имуществом, обусловленным в определенных случаях самой природой отношений собственности либо волей законодателя.

Студентка 1-го курса специалитета *К. Гречишникова* посвятила свое выступление *исследованию вопросов избирательного права и возможности их защиты посредством конституционного судопроизводства.*

Политические права являются неотъемлемым элементом в механизме реализации

народовластия, отражают особую правовую связь между государством и гражданином.

Конституционное право на судебную защиту – это эффективный механизм принудительного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, который занимает центральную, основную позицию, поскольку осуществляется самостоятельной и независимой ветвью государственной власти, специально созданной для обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

С внедрением электронных технологий судебная защита избирательных прав получила широкое развитие.

Термин «электронное голосование» впервые был введен в 60-е гг. XX в. и подразумевал, что волеизъявление избирателей выражается с помощью электронных средств, а новая система может использовать электронные средства для подачи и подсчета голосов. Первой страной в мире, использовавшей систему электронного голосования на республиканских выборах, стала Эстония в 2005 г.

Экспериментальное внедрение технологии дистанционного электронного голосования в России впервые состоялось на выборах депутатов Московской городской Думы 8 сентября 2019 г.

Законодательное закрепление основных принципов и параметров проведения ДЭГ, единых для всех выборов и референдумов на территории Российской Федерации, произошло в марте 2022 г.

Развитие цифровых технологий, обусловившее дополнение избирательной системы новыми институтами, требует от судов общей юрисдикции правильного и единообразного толкования и применения избирательного законодательства для защиты политических прав и свобод граждан.

Однако законодатель предусмотрел возможность обращения человека за защитой своих прав и свобод не только в суды общей юрисдикции, но и в Конституционный Суд Российской Федерации.

Большое внимание в своих решениях Конституционный Суд России уделяет вопросу о сущности судебной защиты избирательных прав граждан:

– из права каждого на судебную защиту не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральным законом (см.: Определения Конституционного Суда РФ от 14 декабря 1999 г. № 222-О, от 26 февраля 2021 г. № 199-О и др.);

– суды должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права и не могут, признавая незаконным отказ в регистрации лица кандидатом, ограничиваться одной только констатацией нарушения избирательных прав (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П);

– суды при осуществлении защиты избирательных прав не вправе ограничиваться формальной оценкой соответствия закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации нормам федерального законодательства, а должны по каждому рассматриваемому ими делу реально обеспечивать эффективное восстановление в избирательных правах (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2020 г. № 12-П);

– внесудебное обжалование решений избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию не может заменять судебную процедуру рассмотрения спора о правах и свободах гражданина или затруднять доступ к ней (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2020 г. № 12-П).

Весной 2022 г. в федеральном законодательстве появились правовые нормы, регулирующие проведение дистанционного элек-

тронного голосования. Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внес изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», дополнив его ст. 64.1 «Дистанционное электронное голосование», под которым понимается голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с помощью специального программного обеспечения. Несмотря на данное обстоятельство, правовые позиции Конституционного Суда по вопросу применения субсидиарных способов голосования, к которым можно отнести и ДЭГ, существуют уже достаточно продолжительное время.

Согласно особому мнению судьи Конституционного Суда С. М. Казанцева, при реализации избирательных прав законодатель должен исключить такие формы голосования, при которых не гарантируется надлежащий контроль подсчета голосов и подведения итогов голосования (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П).

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации, который, не являясь непосредственно специализированным юрисдикционным органом по разрешению избирательных споров, играет огромную роль в избирательном процессе посредством оценивания конституционности норм избирательного права.

Д. Будылко, студент 1-го курса бакалавриата выступил с научным сообщением на тему: «*Способы замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в правовых позициях Конституционного Суда*».

За 33 года существования должности высшего должностного лица субъекта РФ неоднократно изменялись подходы к различным элементам его правового статуса, включая порядок замещения данной должности, в чем также принимал участие Конституционный Суд РФ.

В первой половине 1990-х гг. в России не было единого порядка избрания высшего должностного лица. Но Конституционный Суд в постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П, основываясь на нормах конституции, постановил, что законодательные органы субъекта не могут самостоятельно выбирать губернаторов, которые могут получить свой мандат только непосредственно от народа.

Однако в 2004 г. Президент России В. В. Путин принял решение изменить порядок избрания глав субъектов РФ. Вместо всенародных выборов губернаторы стали назначаться региональными законодательными органами по представлению Президента. Конституционный Суд в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П признал произошедшие изменения соответствующими Основному закону. В нем также отмечалось, что правовые позиции Постановления 1996 г. не могут применяться в данной ситуации из-за изменения «конкретных социально-правовых условий».

В 2012 г. при Президенте Д. А. Медведеве была возвращена возможность прямых выборов губернатора. Высший орган конституционного контроля в Определении от 19 декабря 2017 г. № 3090-О подтвердил конституционность данной процедуры и возможность устанавливать различные способы замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в зависимости от социально-исторического контекста. При этом Конституционный Суд в данном Определении вновь не ссылается на Постановление от 18 января 1996 г.

Комплексному исследованию правовых позиций Конституционного Суда РФ применительно к местному самоуправлению в контексте новейшей конституционной реформы 2020 г. был посвящен доклад студентки 3-го курса специалитета *И. Абрамкиной.*

Впервые понятие «публичная власть» законодательно появилось в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». В правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации данное понятие применялось до этого не раз, так, например в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П. В указанном решении Конституционный Суд впервые вводит понятие публичной власти.

В Постановлении Конституционного Суда от 9 июля 2002 г. № 12-П понятие «публичная власть» употребляется в следующем контексте: «многонациональный народ России, являясь в силу конституционного принципа народовластия носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляет ее как непосредственно, так и через органы публичной власти».

Конституционный Суд в своих Постановлениях от 26 апреля 2016 г. № 13-П и 30 мая 2023 г. № 27-П разъясняет правовые основы компетенции муниципальных образований, включая определение вопросов местного значения, их дифференциацию по видам муниципальных образований, установление полномочий органов местного самоуправления по решению таких вопросов и их прав, связанных с решением вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, а также определение порядка и условий наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Стоит также упомянуть и о Постановлениях Конституционного Суда (от 22 ноября 2000 г. № 14-П и 11 ноября 2003 г. № 16-П), где он затрагивает организационные основы местного самоуправления, а именно формирование представительного органа муниципальных образований, вопросы замещения должности глав муниципалитетов и конституционно-правовую ответственность органов местного самоуправления.

Таким образом, можно сказать, что позиции Конституционного Суда Российской Федерации находят отражение в нормативных правовых актах, способствуют выявлению острых проблем при реализации норм права, а также помогают в совершенствовании российского законодательства, в том числе в системе местного самоуправления.

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

ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2024 г.)

18 апреля 2024 г. состоялось заседание секции муниципального права студенческой научной сессии юридического факультета, участники которой посвятили свои доклады актуальной проблематике организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации.

Студентка 4-го курса бакалавриата *Е. Джиоева* посвятила доклад *анализу местного самоуправления как формы народовластия в России.* В системе конституционных ценностей народовластие занимает особое место, будучи наиболее значимой ценностью. Местное самоуправление, в свою очередь, является формой осуществления народом своей власти, которая является наиболее простым и эффективным способом самоорганизации населения для самостоятельного решения вопросов местного значения. Однако фактически властью на местном уровне наделены органы местного самоуправления, а не само население. Правда, и их на практике нельзя считать самостоятельными властными структурами, поскольку в последнее время они, по сути, оказались встроенными в вертикаль государственной исполнительной власти. Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти (как напрямую, так и опосредованно). Происходит трансформация положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее по тексту – ФЗ № 131-ФЗ) в сторону формализации институтов народовластия, что искажает саму демократическую сущность местного самоуправления. На практике все вопросы местного значения решаются местными органами власти. Так, например, ранее в соответствии с ч. 7 ст. 13 ФЗ № 131-ФЗ изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществлялось законом субъекта РФ с согласия населения муниципальных образований, которое выявлялось путем голосования. Теперь же, в результате изменений закона 2017 г., такое согласие населения выражается представительным органом муниципалитета. Хотя ранее Конституционный Суд РФ неоднократно высказывался о допустимости изменения статуса городского поселения по различным основаниям только с согласия населения, выраженного путем голосования, что, в частности, отражено в определении от 15 мая 2007 г. № 344-О-П. Таким образом, наблюдается отстранение населения от решения важнейших для муниципального образования вопросов, которое не только отражается де-факто, но и закрепляется де-юре, демонстрируя в целом государственную политику в отношении местного самоуправления.

В нескольких докладах рассматривались различные аспекты муниципальных выборов. *А. Волокитина,* студентка 2-го курса бакалавриата, осветила *достоинства и недостатки прямых выборов глав муниципальных образований.* Она подчеркнула, что выбор наиболее эффективного способа избрания главы муниципального образования в современных условиях является проблемой, по поводу которой не одно десятилетие ведется активная дискуссия. Например, в 2024 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ представителями партий ЛДПР и «Новые

© Бялкина Т. М., Хорунжий С. Н., 2024

люди» было внесено два законопроекта, направленных на императивное установление муниципальных выборов в качестве единственного способа избрания глав муниципальных образований. К достоинствам данного способа можно отнести следующее.

1. Проявление прямой муниципальной демократии. Необходимо обратить внимание на то, что ч. 2 ст. 130 Конституции РФ прямо связывает местное самоуправление с прямым участием граждан в его осуществлении путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления, ориентируя законодательные и правоприменительные органы на преимущественную реализацию конституционного права на местное самоуправление именно в формах прямой демократии.

2. Повышение гражданской активности как путь к развитию эффективного гражданского общества. Предоставление более широкого круга возможностей влияния населения на функционирование муниципальной власти стимулирует политическую активность граждан, способствует развитию их правовой культуры, а также повышению уровня вовлеченности и доверия к власти.

3. Возможность влияния на избранного руководителя, который способен решать повседневные проблемы.

4. Высокий уровень интереса главы к решению вопросов жизнеобеспечения населения. Прослеживается корреляция между высоким уровнем вовлеченности главы в реализацию запросов граждан с его прямой ответственностью перед избравшим его населением. Появление политической конкуренции, результаты которой будут зависеть от граждан-избирателей, повышает стремление к активному участию в решении вопросов местного значения.

При этом сторонники косвенных способов избрания глав муниципалитетов выделяют следующие недостатки прямых муниципальных выборов.

1. Проведение выборов является значительной статьей расходов бюджета. Так, в 2020 г. статья расходов бюджета «Обеспечение проведения выборов и референдумов» в Воронеже составила 75 624,01682 тыс. рублей, в Новосибирске – 92 572,4 тыс. рублей, а в Ростове-на-Дону – 58 094,4 тыс. рублей.

2. Некомпетентность избирателей. При прямых выборах существуют риски избрания на должность главы муниципального образования человека, который не отвечает профессиональным требованиям, что снижает эффективность его работы. Это может объясняться низким уровнем правосознания граждан, а также отсутствием компетентности в области управления.

3. Незаинтересованность граждан. В 2021 г. ВЦИОМ зафиксировал снижение политической активности граждан России. Если в 2004-м об участии в выборах заявляли 55 % потенциальных избирателей, то в 2021 г. этот показатель упал до 22 %.

Таким образом, по мнению А. Волокитиной, тезис о том, что глава муниципального образования должен избираться представительным органом, а не на муниципальных выборах, противоречит современной концепции правового и демократического государства. Вопрос о низком уровне правосознания граждан должен решаться не путем отказа от прямых выборов, а посредством повышения правовой культуры избирателей, разработки для этой цели соответствующих государственных программ. Согласно социологическим опросам, население готово поддержать прямые выборы глав муниципальных образований. По данным опросов в 2020 г. возврата к всенародным выборам мэров хотят жители Екатеринбурга (82 %), Воронежа (70 %), Челябинска (73 %). Аналогичный запрос присутствует и у жителей города Томска.

Студентка 2-го курса специалитета *К. Барболина* посвятила свой доклад *дистанционному электронному голосованию как инструменту вовлечения граждан в решение вопросов местного значения.* В совре-

менном мире проблема вовлечения граждан в решение вопросов местного значения продолжает оставаться актуальной для развития демократии и укрепления доверия между населением и властью. Существующие традиционные инструменты не позволяют в полном объеме обеспечить это, а потому в наши дни внедрение электронных технологий для выявления мнения населения становится все более востребованным.

Одной из эффективных форм вовлечения граждан в решение вопросов местного значения можно считать опрос граждан. ФЗ № 131-ФЗ закрепляет положение о том, что для его проведения может использоваться официальный сайт муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Опросы граждан успешно применяются в различных аспектах муниципального управления. В ходе выявления мнения населения органы местного самоуправления узнают об удовлетворенности населения в той или иной сфере общественной жизни и предпринимают все возможные решения для устранения проблем и создания благоприятных условий для проживания в муниципальном образовании.

В связи с практической эффективностью и увеличением случаев использования электронных форм, возможно, следует говорить о необходимости внесения дополнений в ст. 31 ФЗ № 131-ФЗ и закрепления такой разновидности опросов, как опрос граждан через социальные сети. Однако такие предложения нуждаются в подробной проработке.

Так, по мнению докладчика, с закреплением подобной формы опросов может возникнуть ряд организационно-технических проблем, связанных с отбором социальных сетей, идентификацией участников, процессом подсчета голосов. Кроме того, результаты подобных опросов могут быть нерепрезентативны, а выводы – валидными (например, ввиду отсутствия акаунта в данной сети не позволяет обеспечить равный доступ). Все эти проблемы, бесспорно, можно рассматривать как препятствие к более активному внедрению электронной формы опросов.

Однако Интернет становится важнейшим звеном взаимодействия общества и публичной власти. Если усовершенствовать все имеющиеся организационно-технические факторы, которые порождают минусы электронной формы, то можно предположить, что проведение опросов в Интернете будет являться наиболее эффективным механизмом выявления мнения населения, и большая часть граждан сможет отдать предпочтение именно такому формату, отойдя от общепринятого, поскольку эта форма несколько проще, чем традиционная.

Таким образом, интернет-опросы, являясь одной из важнейших форм непосредственной демократии, определяют новый эффективный формат взаимодействия между гражданами и местной властью и требуют популяризации с целью улучшения социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях.

Е. Бабакова, студентка 2-го курса специалитета, рассмотрела *современные способы обеспечения и защиты избирательных прав граждан на выборах в органы местного самоуправления*. Исследование данного института является весьма актуальным, поскольку избирательное право продолжает интенсивно изменяться.

Среди современных способов защиты избирательных прав на выборах в органы местного самоуправления во внесудебном порядке были выделены два: основной и субсидиарный (дополнительный).

При основном способе защиты граждане вправе обратиться с жалобой непосредственно в орган, нарушивший избирательное право. Такой способ обеспечивает традиционную реализацию гражданином закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение путем прямого взаимодействия с органом власти или должностным лицом, решения или действия которых обжалуются.

Вместе с тем в докладе выделен также дополнительный способ защиты, при котором решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы: а) непосредственно в вышестоящую комиссию, либо б) в вышестоящую через нижестоящую.

Подача жалобы непосредственно в вышестоящую комиссию имеет как плюсы, так и минусы. Бесспорно, преимуществом является возможность обращения в более высокий по статусу орган, что обеспечивает надежность и уверенность в справедливом принятии решения. Недостаток проявляется в объективной неосведомленности вышестоящей комиссии в действительных причинах нарушения избирательных прав. При таком способе гражданин не взаимодействует с органом, решения или действия которого собирается обжаловать.

Учитывая это, закон предусматривает еще один способ защиты прав гражданином: жалобу также можно подать в вышестоящую комиссию через комиссию, решение или действие (бездействие) которой (должностного лица которой) обжалуется, т. е. через нижестоящую.

Такой способ обеспечивает полноценную информированность комиссии при рассмотрении жалобы, поскольку гражданин обращается непосредственно через орган, нарушивший избирательное право, а также гарантирует обоснованность и законность принятия решения ввиду прямого контроля вышестоящей комиссии.

В ходе исследования был предложен вариант усовершенствования законодательства в целях снижения нагрузки судебной системы, предусматривающий в определенных случаях так называемый «претензионный порядок», т. е. предварительное обращение в избирательную комиссию как обязательное условие для последующего обращения в суд. При этом, по мнению докладчика, перечень оснований, не требующих соблюдения такого условия, должен быть закреплен в законе. Например, по обращениям (жалобам, заявлениям), поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, такой порядок применять не следует, поскольку они требуют оперативности принятия решения.

Об уставе муниципального образования, его значении и проблемах реализации говорила студентка 3-го курса бакалавриата *Э. Болдинова*. Она отметила, что устав муниципального образования составляет ядро муниципальных правовых актов. Сущность и содержание устава муниципального образования проявляются в совокупности его юридических, политических, идеологических свойств. К числу главных юридических свойств можно отнести следующие:

– устав является основным нормативным правовым актом местного самоуправления, с которым соотносят другие акты, решения и действия местной власти и ее органов, и обладает высшей юридической силой;

– устав муниципального образования учреждает систему местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, закрепляет ее основные особенности;

– он принимается местным представительным органом, процедуре принятия обязательно предшествует проведение публичных слушаний;

– в соответствии с законодательством Российской Федерации процедура принятия, регистрации, внесения изменений и дополнений в устав отличается от подобных процедур, установленных для других правовых актов.

Содержание устава муниципального образования определено ст. 44 ФЗ № 131-ФЗ, что в определенной степени позволяет говорить об унифицированности этого правового акта.

В качестве наиболее важной проблемы, касающейся принятия устава, было выделено отсутствие возможности принятия устава на местном референдуме, что порождает не-

согласованность двух федеральных законов. В Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ № 67-ФЗ) закреплено, что именно он является главным по соответствующим вопросам (ч. 6 ст. 1), но в нем нет запрета на принятие устава на местном референдуме. В действовавшем ранее Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо указывалась возможность принятия устава муниципального образования на местном референдуме. Очевидно, что законодатель должен обеспечить синхронность регулирования вопросов, выносимых на местный референдум, в Федеральном законе № 67-ФЗ и Федеральном законе № 131-ФЗ, что позволит населению осуществлять свою власть непосредственно. По мнению докладчика, такой способ принятия устава в наибольшей степени соответствует демократическому характеру местного самоуправления.

С докладом, посвященным *принципу единства публичной власти в контексте конституционной реформы 2020 г.*, выступил студент 3-й группы 3-го курса бакалавриата *А. Сапронов*. В своем выступлении он подчеркнул, что начало 2020 г. ознаменовалось масштабными изменениями практически во всех сферах жизнедеятельности страны, а их алгоритм был заложен в Послании Президента РФ Федеральному Собранию. Развитие конституционализма в России на современном этапе связано с поправками 2020 г. в Конституцию РФ, что можно считать историческим решением, ведь изменения касаются и вопросов государственного устройства в целом, и функционирования отдельных институтов государственной власти, и новой роли местного самоуправления в системе публичной власти.

В ходе обсуждения конституционных поправок было достигнуто общее понимание новой правовой категории «публичная власть», обозначено отсутствие связи между уровнем публичной власти и проблемой разграничения сферы ответственности местных и региональных властей. Это в целом согласуется со словами Президента РФ о том, что должна быть создана единая система публичной власти, конечно, без ущемления интересов и прав муниципалитетов.

Однако недостаточная четкость некоторых конституционных норм, слабая обоснованность ст. 12 Конституции РФ, посвященной местному самоуправлению, о чем говорил В. И. Васильев, привели к неоднозначному их применению на практике. В силу этого претерпели изменения положения Конституции, регламентирующие местное самоуправление.

Законодатель дополнил новыми нормами ст. 131–132 Конституции РФ. При этом в данных статьях появился новый термин «публичная власть», а в ст. 133 – еще один термин из синонимичного ряда – «публичные функции», ранее не встречавшийся в Конституции РФ.

Новое понимание судебной защиты местного самоуправления появилось в связи с изменениями содержания ст. 133 Конституции РФ, теперь она звучит так: «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, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Новеллы законодательства в рамках поправок Конституции РФ предполагается наполнять совершенно иным содержанием, которое в основе своей должно предполагать передачу больших полномочий именно гражданам для того, чтобы они более эффективно принимали участие в управлении государ-

ством, решении вопросов, которые стоят перед нашей страной. Таким образом, теория, практика и проблематика российского конституционализма не могут абстрагироваться от реальности, политической, общественной и государственной жизни, поскольку именно конституционализму в настоящее время принадлежит решающая роль в определении системы ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, а также конституционного строя в целом, и их защиты.

Студентки 1-го курса ДОСС *Ю. Мамонтова и В. Шебанова* посвятили свой доклад *историческому наследию земского и городского самоуправления,* в том числе отражению прошлого опыта в настоящем времени. Они отметили значимость для современности исторического опыта развития муниципальной власти в России, характера ее взаимодействия с государственной властью. Были раскрыты важные аспекты и проанализированы недоработки земской и городской реформ XIX столетия, в частности, отмечено сходство в контексте развития взаимоотношений между муниципальной и государственной властью. Были выявлены и различия, касающиеся понимания вопросов местного значения, требований к тем, кто имеет избирательные права, а также подконтрольности земств центральной власти.

Отмечается, что земская и городская реформы заложили основу для формирования местного самоуправления в России. Посредством проведения этих реформ были заложены принципы выборности, самостоятельности в решении местных вопросов, обособленности от губернской и центральной власти. Докладчицы подчеркнули важность сохранения права населения на самостоятельность в управлении своими делами, что имеет главенствующее значение для реализации конституционного принципа народовластия.

Влияние цифровизации на развитие местного самоуправления осветила студентка 3-го курса бакалавриата *Е. Фомина.* Она отметила, что на развитие местного самоуправления оказывают влияние различные факторы, в том числе и всеохватывающий процесс цифровизации. В качестве примера рассмотрела набирающую в настоящее время популярность программу «Цифровой муниципалитет». Данная программная платформа коснулась каналов взаимодействия и обратной связи муниципальных властей с местными жителями. Большой объем обращений граждан уже перешел в электронную форму, и конечно же, его доля будет только увеличиваться. Кроме того, многие депутаты и главы муниципальных образований ведут собственные страницы в социальных сетях. Важным направлением является и мониторинг локальных групп, в которых граждане обсуждают волнующие их проблемы. Имеются специальные программные решения, позволяющие автоматизировать этот процесс, выделяя наиболее волнующие вопросы, по которым необходимо принимать оперативные решения. Интересным решением стало и внедрение автоматической системы мониторинга «Инцидент-менеджмент», которая отслеживает публикации и комментарии граждан в социальных сетях и реакцию сообществ на действия органов власти. В круглосуточном режиме система собирает и анализирует негативные сообщения, вопросы, жалобы и отзывы пользователей в социальных сетях, а затем результаты мониторинга кураторы системы из Центра управления регионом направляют в органы власти, в ведении которых находится решение вопроса, для проведения соответствующей работы и подготовки ответа. Также благодаря новым технологиям многие формы взаимодействия стало возможно перевести в дистанционный формат. Различные программы и сервисы позволяют людям выразить свое мнение, благодаря чему можно отследить уровень жизни и развития того или иного муниципального образования.

В заключение было отмечено, что для органов местного самоуправления рациональна максимально возможная цифровизация, но при принятии решения на территориях

конкретных муниципальных образований необходимо как минимум учитывать процент охвата людей Интернетом и уровень их общей компьютерной грамотности. Кроме того, возникают определенные сложности с оснащением органов местного самоуправления компьютерами и другой необходимой электроникой. При использовании новых технологий для осуществления местного самоуправления необходимо соблюдение определенного баланса. Так, представляется не совсем правильным, например, полное замещение личного приема граждан проведением различных социальных опросов на сайте муниципалитета. Также нельзя не сказать, что цифровизация является всего лишь техническим инструментом, способным за счет новых информационных решений оптимизировать процесс предоставления государственных товаров и услуг, а также документооборота.

Н. Карташов, студент 4-го курса бакалавриата, посвятил свое выступление *понятию, правовой природе и практике реализации института самообложения граждан*. Данный институт направлен на повышение вовлечения населения в решение вопросов местного значения. Его смысл заключается в том, что жители муниципалитета осуществляют местное самоуправление посредством финансового взноса с целью решения проблемы, имеющей большую значимость для этого муниципалитета. Бюджетный кодекс РФ относит средства самообложения граждан к неналоговым доходам местных бюджетов.

Решения о взимании средств самообложения (разовых платежей) принимаются на местном референдуме либо сходе граждан, которые носят обязательный характер для всех жителей муниципального образования. Однако всегда некоторая часть населения отказывается осуществлять взнос, мотивируя это отсутствием собственной поддержки введения платежей. В связи с этим теоретики и практики в области местного управления пытаются разработать правовой механизм принуждения к взиманию средств самообложения. Одни предлагают отнести разовые платежи к налоговым доходам местного бюджета, другие – вводить административную ответственность за их невнесение, третьи – взыскивать платежи в порядке административного судопроизводства. Единая практика в муниципалитетах по вопросу о принудительном взыскании разовых платежей не сложилась.

Средства самообложения граждан имеют скромный объем в структуре доходов местных бюджетов. Исключение составляет Республика Татарстан, где реализуется региональная государственная программа самообложения, в соответствии с которой из республиканского бюджета на каждый 1 рубль разового платежа, внесенного гражданином, выделяется субвенция в размере 4 рубля. Таким образом, успех практики самообложения в рассматриваемом субъекте зависит от воли региональной государственной власти, которая взяла на себя основную финансовую нагрузку по решению вопросов местного значения, что сохраняет проблему отсутствия экономической самодостаточности местного самоуправления – проблему, разрешению которой институт самообложения был призван способствовать.

В связи с возникновением правовых проблем при реализации и скромными результатами взимания разовых платежей ряд ученых предлагает ликвидировать рассматриваемый институт в пользу развития практики инициативного бюджетирования на муниципальном уровне, в рамках которой активные жители муниципальных образований имеют возможность осуществить финансовый взнос на конкретный проект развития территории (инициативный проект) исключительно на добровольной основе.

Студентка 2-го курса бакалавриата В. Тюнина рассказала о *правовых аспектах муниципального заказа и его реализации*. Понятие муниципального заказа можно рассматривать с разных сторон: в юридическом,

экономическом аспектах, а также как своего рода «процесс» и «результат», нацеленные на регулирование экономики на муниципальном уровне.

Муниципальный заказ осуществляется по определенным правилам. Размещение муниципального заказа должно регулироваться законами Российской Федерации. Положения Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ применяются при формировании государственного (муниципального) социального заказа на 2021–2024 гг. по следующим направлениям деятельности: социальное обслуживание; санаторно-курортное лечение; оказание паллиативной медицинской помощи; спортивная подготовка и т. д.

Важной задачей является поиск поставщиков и максимальной выгоды. В таком случае заказ должен обязательно публиковаться на сайте муниципалитета вне зависимости от суммы. Как только договор муниципального заказа заключен, он помещается в реестр на сайте муниципального заказа. Основной целью является создание таких условий, как экономия бюджета, свободная конкуренция и прозрачность транзакций. Другим важным условием обеспечения данных действий в местном сообществе является порядок осуществления муниципального заказа. Основными проблемами в настоящее время являются слабый контроль в области муниципального заказа и наличие коррупционной составляющей.

Внимание студентов привлекли также проблемы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. В докладе студентки 1-го курса ДОСС *Ю. Мокиной* было подчеркнуто *отсутствие детализации механизма оценки эффективности и результативности деятельности органов и должностных лиц органов местного самоуправления*. Действующим законодательством никак не обозначены правовые последствия несогласия населения с количественными и качественными показателями эффективности деятельности органов местного самоуправления, отраженными в докладе главы муниципального образования, в том числе в случае вступления в юридическую силу решения о поощрении муниципального образования за высокие результаты. Мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления, рейтинги муниципальных образований являются основанием для определения «лучших» практик управления городскими округами и муниципальными районами на государственном уровне. При этом важнейшим критерием для поощрения муниципального района или городского округа является создание условий комфортной жизни людей в населенных пунктах, подлежащих аудиту. А с позиции демократии важна оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, данная именно его населением. Причем следует учитывать мнение как большинства, так и меньшинства граждан, которые принимают участие в обсуждении местных вопросов.

Важным является также вопрос о том, какая информационная система будет обеспечивать осуществление мероприятий, относящихся к оценке населением эффективности деятельности глав муниципальных образований и глав местных администраций. Ведь если доверить проведение такого мероприятия учреждению, обслуживающему муниципальную информационную систему, то возникают риски вмешательства в эту деятельность должностных лиц местного самоуправления.

И. Абрамкина, студентка 3-го курса специалитета, выделила *актуальные проблемы правового регулирования и практики осуществления оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления*. Правовое регулирование вопросов оценки эффективности местного самоуправления по-прежнему остается одной из проблем юридической теории и практики. Термин

«эффективность» для населения и государства может пониматься совершенно по-разному. Так, для жителей приоритетное значение будет иметь то, насколько органы местного самоуправления удовлетворяют местные потребности, насколько политика муниципального образования является социально ориентированной. Не имея юридического закрепления понятия «эффективность» и не зная, что именно нужно оценивать, сложно определить уровень эффективности осуществления местной власти.

Механизм оценки у государства и населения также различается. Зачастую население не берет во внимание соотношение того количества ресурсов, которое было представлено местному самоуправлению, с теми результатами, которые были достигнуты при помощи данных ресурсов, потому что гражданин в большинстве случаев не видит, куда именно идут его налоги. Стоит сказать и о комплексной оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая определяется по формуле, установленной в методических рекомендациях.

Основой проведения оценки эффективности являются статистические данные и субъективная оценка населением деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что местное население крайне слабо влияет на деятельность публичной власти и оценку эффективности работы местной власти. Данная проблема может быть решена только при улучшении методики оценки эффективности с ее переориентацией на увеличение значимости мнения местного населения, так как люди, проживающие на определенной территории, лучше знают все проблемы, с которыми приходится сталкиваться ежедневно.

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

С. Н. Хорунжий,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2024 г.)

В рамках студенческой научной сессии ВГУ **18 апреля 2024 г.** на юридическом факультете состоялось заседание секции «Избирательное право и процесс» (руководители секции: *профессор Е. В. Сазонникова, преподаватель А. А. Березин*). Заседание секции в 2024 г. стало юбилейным, оно было проведено в пятый раз. В работе секции приняли участие студенты, обучающиеся по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры.

Свои доклады на заседании секции представили: Т. Бадикова, К. Барболина, Е. Бабакова, А. Гисич, Е. Джиоева, Н. Каданцев, И. Кожемяко, Е. Фомина. Научное руководство подготовкой докладов осуществляли: профессор Т. М. Бялкина, профессор Е. В. Сазонникова, доцент С. Н. Хорунжий, преподаватель В. Е. Китаева. На заседании в качестве слушателей присутствовали студенты 3-го курса бакалавриата, изучающие избирательное право по профилю направления подготовки.

В настоящий обзор вошли сообщения о докладах, подготовленные на основе присланных авторами материалов.

Е. Бабакова сделала доклад на тему: *«Современные способы обеспечения и защиты избирательных прав граждан на выборах в органы государственной власти»*. В своем докладе студентка обратила внимание, что цифровизация избирательного процесса ставит задачи по формированию новых способов защиты избирательных прав. Одним из таких способов является возможность подачи обращений гражданами в электронной форме, число которых возрастает.

В докладе прозвучало предложение о необходимости закрепления в законодательстве конкретных требований и порядка подачи таких обращений через специальные электронные сервисы, т. е. без использования личной электронной почты. Оптимальным вариантом станет возможность подачи обращений только через портал «Госуслуги», поскольку с помощью данной системы возможно осуществить подтверждение личности заявителя.

К. Барболина выступила с докладом на тему: *«Дистанционное электронное голосование как инструмент преодоления абсентеизма»*.

В начале доклада студентка отметила, что электоральную неактивность характеризует явление абсентеизма, которое понимается в широком значении как уклонение от участия в политической жизни в целом, и в узком как электоральный абсентеизм, т. е. уклонение от участия в голосовании в процессе избирательной кампании.

В выступлении было отмечено, что на выборах Президента Российской Федерации в 2024 г. ЦИК России постановила провести дистанционное электронное голосование в 28 субъектах Российской Федерации, где согласно данным Минцифры России воспользовались данной формой 4,4 млн человек, подавших заявление на портале «Госуслуги» и получивших статус «Учтено». По мнению выступающего, электоральная статистика свидетельствует, что голосование в дистанционной форме повлияло на результат явки, поскольку на выборах главы государства в 2018 г. проголосовало 67,5 % человек, а в 2024 г. – 77,4 % (при этом дистанционно проголосовали 3,8 % населения).

Доклад *Е. Джиоевой* на тему: *«О некоторых вопросах применения “муниципального*

© Сазонникова Е. В., 2024

фильтра" *на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации*» был посвящен проблеме так называемого «муниципального фильтра», состоящего в том, что 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. Подобное правовое регулирование появилось в российском законодательстве в связи с проведением прямых выборов высших должностных лиц субъектов России. При введении «муниципального фильтра» в качестве основных оглашаемых целей его введения указывалось, что он покажет уровень реальной поддержки кандидатов в регионах, позволит отсеивать заведомо непригодных для этой должности лиц и не давать им возможности ввести избирателей в заблуждение.

Автором доклада был выделен ряд проблем, связанных с реализацией «муниципального фильтра», в частности, появление своего рода «промежуточного звена» между населением и кандидатами; усиление политизации местного самоуправления. В заключение автор указала на необходимость либо ликвидации «муниципального фильтра», либо его реформирования, например, путем уменьшения процента необходимых для сбора подписей выборных лиц или же разрешения им ставить подписи за нескольких кандидатов.

Н. Каданцев в докладе на тему: *«Дистанционное электронное голосование как один из способов реализации избирательных прав граждан Российской Федерации»* рассказал об этом способе голосования в Российской Федерации, упомянув и спорные моменты применения данного способа голосования на практическом примере выборов в Государственную Думу в 2021 г. Также докладчик рассказал о системе безопасности и защиты персональных данных при использовании дистанционного электронного голосования на материалах выборов Президента Российской Федерации в 2024 г. В заключение доклада была подчеркнута необходимость дальнейшего усовершенствования системы безопасности дистанционного электронного голосования.

С докладом на тему: *«Выборы членов Совета федеральной территории* "*Сириус*"» выступил магистрант *И. Кожемяко.* Докладчик рассказал, что в систему органов публичной власти федеральной территории «Сириус» входит представительный орган – Совет федеральной территории «Сириус» с пятилетним сроком полномочий в составе 17 членов, из которых: 9 членов избираются в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам; по 3 члена назначаются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации; 1 член назначается губернатором Краснодарского края; глава администрации «Сириуса» входит в состав Совета по должности.

На основе ФЗ «О федеральной территории «Сириус» от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ и материалов выборов членов Совета федеральной территории «Сириус» первого созыва, состоявшихся в 2021 г., автор кратко охарактеризовал основные этапы избирательной кампании. В частности, выборы были назначены Советом федеральной территории «Сириус»; подготовку и проведение выборов обеспечивали территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» в количестве 11 членов с правом решающего голоса и участковые избирательные комиссии; было образовано 3 многомандатных избирательных округа; выборы в Совет федеральной территории «Сириус» проводились одновременно с выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Е. Фомина выступила с докладом на тему: «*Порог явки избирателей: история, современность и перспективы*». В своем выступлении студентка осветила общие положения по данному вопросу: дала понятие порога явки, а также рассказала о правовом регулировании в России вплоть до его отмены в 2006 г. Кроме того, в данном докладе был проанализирован зарубежный опыт решения вопроса о пороге явки, а также история регулирования данного института на территории нашего государства в советский и современный периоды. Подводя итоги своего выступления, студентка изложила аргументы «за» и «против» введения в Российской Федерации минимального процента граждан, которые должны прийти на выборы и проголосовать, чтобы выборы считались состоявшимися. В современных условиях идея восстановления порога явки остается популярной, но как и любой другой институт, порог явки имеет как положительные, так и отрицательные стороны. В ходе своего исследования студентка пришла к выводу о том, что порог явки восстанавливать не следует, но при этом необходимо вернуть избирателю возможность голосовать «против всех», поскольку в условиях, когда наличие строки «против всех» позволяет избирателю активно выразить свое негативное отношение ко всем участвующим в выборах кандидатам или партийным спискам, неявка означает пассивную позицию избирателя, отказывающегося не только избирать, но и голосовать «против всех». Таким образом, наличие порога явки сомнительно с точки зрения отражения воли избирателей. Пассивная позиция любого числа избирателей не должна препятствовать активным избирателям выражать свою волю на выборах, и каков бы ни был показатель явки, нет основания считать, что неявившиеся избиратели пожелали, чтобы выборы не состоялись.

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 2024 г.)

17 апреля 2024 г. состоялось заседание секции конституционного права зарубежных стран студенческой научной конференции юридического факультета, на котором выступили студенты 1-го курса, в наибольшей мере интересующиеся конституционным правом зарубежных стран. В докладах прозвучали выводы и суждения по наиболее интересующим студентов вопросам науки и практики конституционного права: особенностям статуса монарха в современных государствах, институту гражданства в ФРГ, деятельности омбудсменов в зарубежных странах, импичменту в США и институту референдума в Швейцарской Конфедерации, политическим партиям во Франции и конституционному устройству Республики Абхазия.

Э. Бавыкина, студентка 1-го курса бакалавриата, выступила с сообщением на тему: *«Институт омбудсмена в России и зарубежных странах»*. Она провела сравнительно-правовое исследование 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 омбудсменов в других странах, в том числе Уполномоченного по правам человека в России.

А. Воронова и К. Остоухова, студентки 1-го курса бакалавриата, посвятили свое выступление анализу полномочий главы государства в области внешней политики на примере ФРГ, США, Франции и Великобритании. Полномочия главы государства различаются в зависимости от формы правления: республика или монархия и ее вид. В парламентской республике президент обычно играет роль ограниченного исполнительного органа. Внешняя политика в парламентской республике находится в компетенции правительства, которое возглавляется премьер-министром, получающим мандат от парламента (или Федеральным канцлером в ФРГ). Президент в президентской республике играет важную роль в формировании, проведении и контроле внешней политики страны, а его полномочия сосредоточены в руках одного лица, что обеспечивает эффективное руководство и координацию действий в области международных отношений, например, в США. В смешанной республике, сочетающей элементы парламентской и президентской форм правления, полномочия главы государства зависят от конкретной конституционной модели и установленных законодательством норм. Что касается роли монарха в осуществлении внешнеполитического курса, то его полномочия также определяются видом монархии и политическим режимом. В большинстве монархий, являющихся парламентарными, полномочия монарха в этой сфере являются традиционными и довольно скромными, хотя исторические условия существования монархий предполагают участие во внешнеполитической деятельности всех выс-

© Стародубцева И. А., Тюнина И. И., 2024

ших органов государственной власти: короля, правительства и парламента (например, в Великобритании).

Е. Жукова и К. Меркулова, студентки 1-го курса бакалавриата, выбрали для доклада интересную и актуальную тему: *«Республика Абхазия: конституция, государственные символы и проблемы международного признания»*. Они осветили международную позицию в отношении Республики Абхазия, которая является частично признанным государством. Докладчиками были названы 5 государств, признавших данную страну, они осветили историю конфликта Апсны (национальное название исследуемой территории) и Республики Грузия, охарактеризовали Конституцию и государственную символику Республики Абхазия. В результате анализа проблематики международного признания выявлены основные ее составляющие: проблема ограничения права абхазского народа на самоопределение и ее обоснование с позиции не признающих суверенитет Апсны государств; вопрос «невидимости» Абхазии в силу ассоциаций с Грузией; существенное ограничение возможности самозащиты своих прав гражданами изучаемой Республики в международных органах и организациях; препятствие развитию экономического и культурного потенциала на международных платформах. В результате сделан вывод о значимости рассмотренной проблемы не только в контексте взаимоотношений Апсны и Грузии, но и других государств и развития всего мирового сообщества.

С. Кальманович, студентка 1-го курса бакалавриата, выступила с докладом на тему: *«Институт гражданства в ФРГ»*. Она отметила, что в январе 2024 г. в Германии прошла масштабная реформа законодательства о гражданстве, в результате которой существенно изменился ряд аспектов приобретения и оснований для сохранения немецкого гражданства. Важным изменением стало сокращение продолжительности обязательного проживания на территории ФРГ, необходимого для приобретения германского гражданства по процедуре натурализации. Если ранее требовался 8-летний период пребывания в стране, то сейчас этот срок составляет 5 лет. Кроме того, в законодательстве Германии появилась возможность ускорения процесса натурализации до 3 лет для отдельных категорий соискателей. Одним из нововведений стала отмена запрета на множественное гражданство. Реформированный акт облегчил условия для получения германского подданства двумя категориями лиц: детьми и представителями старшего поколения. В отношении несовершеннолетних детей, родившихся на территории Германии у иностранных граждан, закон о гражданстве устанавливает более широкое применение принципа «права почвы», нежели ранее. Для граждан иностранных государств старше 67 лет, имеющих значительный стаж проживания и трудовой деятельности в ФРГ, предусмотрен существенно упрощенный порядок натурализации. Студентка отметила, что при сопоставлении института гражданства в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации обнаруживается ряд концептуальных сходств, а также существенных отличий. Реформа 2024 г. отразила стремление германского законодателя к созданию более инклюзивной модели гражданства, сочетающей либерализацию условий интеграции при одновременном сохранении мер по обеспечению национальной безопасности.

А. Копаева и *П. Мартьянова,* студентки 1-го курса бакалавриата, выступили с интересным сообщением на тему: *«Референдумы в Швейцарской Конфедерации: правовое регулирование и практика проведения»*. Швейцария считается родиной референдума, так как занимает первое место в мире по числу референдумов. С 1848 г., когда было создано государство и принята первая конституция, в Швейцарии проведено более 500 референдумов. Регулирование референдумов осуществляется действующей Конституцией Швейцарской Конфедерации 1999 г., они

проводятся на местном, региональном и общефедеральном уровнях (в том числе по инициативе граждан). Только в 2017 г. прошло 7 федеральных референдумов: по упрощению натурализации мигрантов, фонду дорог, пересмотру корпоративного налогового кодекса, отказу от ядерной энергии, актам о продуктовой безопасности, дополнительному финансированию пенсий, проведению пенсионной реформы. В среднем явка на референдумы составляет 46 %. Таким образом, в Швейцарии наиболее часто применяется референдум как институт непосредственной демократии для участия граждан в принятии важных государственных решений.

А. Пестрецова, студентка 1-го курса бакалавриата, рассказала про политические партии в современной России и Франции. Наиболее активное влияние на политическую жизнь оказывают политические партии. Первым в мире законом, разрешающим свободное образование союзов некоммерческого характера, является Закон Франции от 1 июля 1901 г. «Об ассоциациях». В 1910 г. в этой стране были определены юридические условия участия политических партий в избирательных кампаниях, а в 1958 г. основы статуса политических партий закрепили в действующей Конституции Франции. В Российской Федерации статус политических партий регулируется Конституцией РФ 1993 г. и Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Примечательно, что во Франции политические партии для осуществления своей деятельности не обязаны проходить процедуру государственной регистрации, однако для получения прав юридического лица партии должны соответствовать требованиям Закона «Об ассоциациях» и быть надлежащим образом зарегистрированы в органах Министерства внутренних дел. Особенностью французского механизма государственной регистрации политических партий по сравнению с российским является то, что государственные органы, осуществляющие регистрацию, не вправе отказать политической партии в регистрации. Запрет деятельности политических партий возможен только в судебном порядке. Если не было соответствующего решения суда о запрете деятельности политической партии, то партия продолжает осуществлять свою деятельность свободно и без каких-либо ограничений. В России на данный момент действуют 25 зарегистрированных партий: «Единая Россия» (обладает большинством в парламенте и поддерживает внутреннюю и внешнюю политику Президента РФ), КПРФ, ЛДПР, «Новые люди», «Родина», «Яблоко», «Справедливая Россия – Патриоты – За правду» и др. Во Франции на политической арене представлено несколько десятков политических партий, это, в частности, «Возрождение», «Демократическое движение», «Республиканцы», «Национальное объединение», «Непокоренная Франция», «Социалистическая партия» и др. Студентка охарактеризовала данные политические партии и отметила, что несмотря на разные подходы к правовому регулированию деятельности политических партий во Франции и России, обе страны стремятся обеспечить прозрачность и демократичность политического процесса.

Д. Сушкова, студентка 1-го курса бакалавриата, изложила особенности института импичмента и его практики в США. Конституции многих государств закрепляют процедуру импичмента – досрочное смещение президента с должности при наступлении определенных обстоятельств. Например, в США Президент может быть подвергнут процедуре импичмента в случае совершения государственной измены, взяточничества или другого тяжкого преступления. Студентка охарактеризовала данную процедуру в США и в России, выделила их сходство и обратила особое внимание на различия. Была проанализирована практика реализации импичмента в США в отношении Президента Д. Трампа в 2019 и 2021 гг.: Палата Представителей дважды начинала процедуру отрешения от должности и голосовала «за», но Сенат оба

раза голосовал «против». В заключение доклада студентка отметила, какие механизмы импичмента в США могут быть заимствованы для совершенствования законодательства Российской Федерации (в частности, проведение парламентских расследований).

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

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

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно 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 государствоведение»; «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[1].

Воронежский государственный университет
Иванова А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета
E- mail:
Тел.:

Voronezh State University
Ivanova A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department
E- mail:
Tel.:

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

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

1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

– UDC index;

– the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;

– name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;

– title of the article in Russian and English languages;

– the abstract in Russian and English languages;

– key words in Russian and English languages;

– the date of dispatch of material to the journal;

– the text of the article;

– information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. All margins shall be 2 cm.

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

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

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

2.6. Tables, charts, illustrations.

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

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

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

2.7. All manuscript pages should be numbered.

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

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

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

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

3.3. Rejection is possible in the following cases:

– inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;

– gross irregularities in the citation, including when referring to law;

– inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;

– negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

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