

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 1 (37). 2025

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

Бредихин А. Л. Эволюция формы государства
Российской империи в XIX веке..... 5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

Бондарева Е. А. Влияние законодательства в сфере
избирательного права на формирование институтов
гражданского общества..... 12

Васюков В. В. Реализация принципа равноправия
мужчин и женщин при получении средств
материнского (семейного) капитала..... 20

Канищева Е. Н. Защита прав и свобод человека
и гражданина посредством реализации функций
прокуратуры по надзору за исполнением судебных
решений 26

Судакова С. В. Свобода вероисповедания:
конституционно-правовые границы и риски ее
либерализации в современной российской социальной
действительности..... 34

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Стрельников А. В. Применение пропорциональной
избирательной системы на муниципальных выборах
в России: практика и тенденции развития..... 41

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Попов В. А. Особенности административно-
территориального устройства Пятой Французской
республики..... 49

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 02.04.2025.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 8,3. Уч.-изд. л. 9,7.
Тираж 30. Заказ 30

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, 2025
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2025

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

- Истягина В. В.** Меры по обеспечению информационной безопасности личности в условиях цифровизации59
- Кочукова В. Н.** Конституционно-правовые ограничения права на свободу слова64
- Паболков И. А.** Научный вклад В. С. Основина и В. Г. Розенфельда в разработку мер борьбы с пьянством и алкоголизмом 71

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Бондарева Е. А.** Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина «Муниципальное право» (декабрь 2024 г.) 75
- Сазонникова Е. В.** Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина «Конституционные чтения» (октябрь 2024 г.) 87
- Попов В. А., Сугакова С. В.** Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина «Муниципальное право» (ноябрь 2024 г.)92
- Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования 99

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 1 (37). 2025

EDITORIAL COMMITTEE:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTENTS

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

Bredikhin A. L. Evolution of the form of government
in the Russian Empire in the 19th century 5

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Bondareva E. A. The influence of legislation in the
field of electoral law on the formation of civil society
institutions 12

Vasyukov V. V. Implementation of the principle
of equality of men and women when receiving maternity
(family) capital funds 20

Kanishcheva E. N. Protection of the rights and freedoms
of human and citizens through the implementation of
the functions of the prosecutor's office for supervising
the execution of court decisions 26

Sudakova S. V. Freedom of religion: constitutional
and legal limits and risks of its liberalization
in contemporary Russian social reality 34

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Strelnikov A. V. Electoral systems in municipal elections
in Russia: current problems of the proportional electoral
system and trends in its development 41

CONSTITUTIONAL LAW OF FOREIGN COUNTRIES

Popov V. A. Features of the administrative-territorial
structure the Fifth French Republic 49

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Istyagina V. V. Measures to ensuring information security
of personality in the conditions of digitalization 59

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

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

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

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

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

Kochukova V. N. Constitutional and legal restrictions
on the right to freedom of speech.....64

Pabolkov I. A. Scientific contribution of V. S. Osnovin
and V. G. Rosenfeld to develop measures to combat
drunkenness and alcoholism 71

THE SCIENTIFIC LIFE

Bondareva E. A. Review of the session of the scientific student
circle of the Department of Constitutional and Municipal
Law named after Professor V. S. Osnovin «Municipal Law»
(December 2024) 75

Sazonnikova E. V. Review of the session of the scientific
student circle of the Department of Constitutional
and Municipal Law named after Professor V. S. Osnovin
«Constitutional Readings» (October 2024) 87

Popov V. A., Sudakova S. V. Review of the session of the
scientific student circle of the Department of Constitutional
and Municipal Law named after Professor V. S. Osnovin
«Municipal Law» (November 2024).....92

The requirements to the materials, sent to the editorial
staff for publishing..... 99

УДК 342.1

А. Л. Бредихин

Санкт-Петербургский университет МВД России

ЭВОЛЮЦИЯ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ

В настоящей статье автор исследует элементы формы государства на протяжении XIX в. Делается вывод, что форма правления в этот период оставалась классической абсолютной монархией, а государственное устройство – унитарным. Изменения государственной формы наиболее отчетливо проявляются в компоненте государственного (политического) режима. Так до «великих реформ» второй половины XIX в. только дворянство, духовенство и мещанство имели личные права, а после крестьянской, земской и судебной реформ все категории населения получили равные права. Крестьяне приобрели правосубъектность.

К л ю ч е в ы е с л о в а: форма государства, форма правления, государственный (политический) режим, форма государственного устройства, автократия, самодержавие.

EVOLUTION OF THE FORM OF GOVERNMENT IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE 19TH CENTURY

In this article, the author examines the elements of the form of government throughout the 19th century. It is concluded that the form of government during this period remained a classical absolute monarchy, and the state structure was unitary. Changes in the form of government are most clearly manifested in the component of the state (political) regime. Thus, before the «great reforms» of the second half of the 19th century, only the nobility, clergy and bourgeoisie had personal rights, and after the peasant, zemstvo and judicial reforms, all categories of the population received equal rights. Peasants acquired legal personality.

Key words: form of government, form of government, state (political) regime, form of state structure, autocracy, autocracy.

Поступила в редакцию 13 ноября 2024 г.

Начало XIX в. в России ознаменовано рядом политических событий и правовых преобразований, которые напрямую связаны с трансформацией формы российского госу-

дарства. Безусловно, по форме правления Российская империя в это время продолжает оставаться монархией, тяготеющей к абсолютизму, что предопределяет характеристики иных элементов формы государства, но формируется тренд на децентрализацию и демократизацию.

© Бредихин А. Л., 2025

Под формой государства традиционно понимают совокупность трех элементов: форма правления, форма государственного устройства и государственный (политический) режим¹. Такая структура сформировалась достаточно давно, но вполне применима для современного исследования, поэтому раскрытие исследуемой темы в качестве методологического подхода будет опираться именно на характеристику этих элементов применительно к России в XIX в.

Форма правления. С точки зрения организации государственной власти Российская империя в XIX в. – это классическая монархия, во главе с Императором. В дословном переводе с греческого «монархия» означает «единовластие», но как форма правления монархия приобрела конкретные параметры, не ограничиваемые характеристикой единовластия, например, передача власти по наследству или другим способом в пределах членов одной династии, сакральный статус монарха и пр. Например, в ст. 1 Свода Законов Российской империи (редакция 1832 г.) сказано, что «Император Всероссийский есть Монарх самодержавный и неограниченный», «Повиноваться верховной Его власти, не токмо за страх, но и за совесть, Сам Бог повелевает»². Далее в Своде отражается порядок передачи престола по наследству «в ныне благополучно царствующем Императорском доме», причем очень подробно описан порядок передачи престола по наследству и все возможные ситуации, возникающие при этом, а также сама процедура вступления на Престол.

Таким образом, в Российской империи монархический строй и статус монарха подробно регламентирован, что позволяет говорить о монархии как юридически закреплённой форме правления.

Статья 47 Свода законов подчеркивает, что «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, уставов и учреждений, от Самодержав-

ной Власти исходящих». То есть законодательство исходит от самодержавной власти, что свойственно для абсолютной монархии. В то же время проекты законов предписано рассматривать в Государственном Совете, а потом передавать на утверждение Императора. Это подчеркивает значимость Государственного Совета в системе власти, но не отменяет право окончательного принятия решения за Императором.

Несмотря на сходство задач Государственного Совета и парламента, значительное отличие в том, что члены Государственного Совета наделяются полномочиями непосредственно самим Императором и дают присягу.

«Высший надзор» предписан Правительствующему Сенату. «Как хранитель законов, он печется о повсеместном наблюдении правосудия; надзирает за собиранием податей и за расходами штатными; печется о средствах к облегчению народных нужд, к охранению общего спокойствия и тишины, и к прекращению всяких противозаконных действий во всех подчиненных ему Местах». Сенат составляется из особ первых трех классов, определяемых по непосредственному избранию Императора.

На основании изложенного мы можем констатировать, что в первой половине XIX в. Российская империя по форме правления была типичной абсолютной монархией. Высшие органы государственной власти не имели сословного принципа формирования и влияли на государственное управление не иначе как по личному одобрению Императора. Появление таких органов управления, как Государственный совет и Комитет министров, в начале XIX в. произошло не в целях ограничения полномочий монарха, а для профессионализации управленческой деятельности, а также делегирования (перераспределения) отдельных полномочий монарха. Сословность, безусловно, существует в данный период, но все сословия подчинены власти монарха.

«Великие реформы» Александра II в системе высших органов государственной власти ничего не меняли и в части формы управления изменений не произошло.

Форма государственного устройства.

Из имеющихся двух идеальных типов (унитарное и федеративное государство) государственное территориальное устройство Российской империи тяготеет к унитаризму.

В конце XVIII в. с образованием Соединенных Штатов Америки такая форма управления, как федерация, появляется официально, соответственно для России данного периода существует эталон для сравнения. Между тем монархическая государственность не предполагает, чаще всего, федеративного устройства. Тем более что права и полномочия административно-территориальных единиц в монархиях обычно не закрепляются на конституционном уровне. Отсюда методом исключения предполагаем, что для России XIX в. характерно унитарное устройство. В то же время «Свод Основных Государственных Законов» как раздел «Свода Законов Российской империи» 1832 г. дает общие представления о структуре и организации государственной власти. Термин «унитаризм» в этом документе не употребляется.

Об унитарном характере Российской империи говорят определенные положения Свода. В ст. 4 раздела 1 Свода указано, что «Императорским Всероссийским Престолом нераздельны суть Престолы: Царства Польского и Великого Княжества Финляндского». Здесь же, в ст. 37, указаны титулы Императора для отдельных местностей, тем самым мы можем видеть состав территорий, входящих в состав Российской империи. Причем можно заметить, что для названных территорий титул Императора разнится, что подчеркивает способ присоединения этих территорий в Российской империи, а именно путем присвоения высшего титула для данной местности царем Российским.

Об унитаризме говорит и положение о законах: «Законы в Империи действуют или единообразно в общей их силе, или с местными в некоторых их частях изменениями. Пространство сих изменений, места, где они допускаются, и связь их с законами общими определяются в Уставах особенных» (ст. 48).

По общему правилу, управление на местах осуществлялось назначаемыми Императором губернаторами, подконтрольными в своей деятельности Министерству внутренних дел. В различных местностях возможно было существование особенного законодательства, но также изданного от имени верховной власти, а не в рамках исключительных полномочий.

Так, например, Картлийско-Кахетинское царство стало Грузинской губернией, управляемой на общем основании «Учреждения для управления губерний 1775 года» с учетом местной специфики. Впоследствии в ее состав вошли присоединившиеся к России Имеритинское царство, Мингрелия, Гурийское княжество, Абхазия и часть Закавказья, отошедшая к России после окончания русско-турецкой войны 1805–1812 г.

В 1808 г. с началом войны России со Швецией Манифестом Александра I было объявлено, что Финляндия является «областью, российским оружием покоренной, и навсегда присоединяется к Российской империи».

До окончания войны российский император возложил на себя титул Великого князя Финляндского. Все вопросы управления Финляндией решались формально только им, минуя государственные учреждения Российской империи. Вводилась должность статс-секретаря императора по делам Великого княжества Финляндского. Согласно мирному договору со Швецией 1809 г. Финляндия переходила «в собственность и державное обладание империи Российской»³. Особый статус Великого княжества Финляндского в составе Российской империи определялся тем, что главой его исполнительной власти являлся российский

император, обязавшийся сохранять законодательные учреждения, гарантировать соблюдение прав и интересов местного населения.

На Венском конгрессе 1815 г. Александр I, считавший, что Россия как страна-победительница должна получить новые земли и обезопасить свои западные границы, добился включения большей части территории Княжества Варшавского в состав Российской империи. Австрия, Пруссия, Россия пришли к соглашению, что Княжество Варшавское будет преобразовано в царство Польское, получит новую конституцию, в соответствии с которой царем Польским, главой исполнительной власти польского государства, станет российский император. Тем самым новое польское государство входило в состав Российской империи на основании унии. Согласно Конституции царства Польского Российский император назначил в него своего наместника. Учреждалась должность статс-секретаря по делам царства Польского. Законодательным органом царства Польского был Сейм, избираемый прямыми выборами всеми сословиями на основании имущественного ценза.

Во второй половине XIX в. территориальные приобретения продолжались, и в то же время формировались особые правовые статусы приобретенных территорий. Однако постепенно прослеживается тенденция к унификации государственного управления и урезанию автономных прав национальных окраин.

Государственный (политический) режим согласно устоявшейся точке зрения может быть демократическим, авторитарным и тоталитарным⁴. Между тем чистых форм не существует, и применение различных критериев для определения типа государственного (политического) режима может быть затруднено, если форма правления у государства не является республикой.

Очевидно, что режим у государства в настоящее время оценивается с точки зрения соотношения с демократией. Безусловно,

понятие демократии не нужно использовать буквально, так как «власть народа» не может присутствовать при монархии (причем любого типа). На качество демократичности/недемократичности режима указывает степень обеспечения прав и свобод человека. Соответственно, демократическим режимом будет считаться тот, где права и свободы человека реализуются более полно, а недемократическим (авторитарным или тоталитарным), где менее всего.

Характеризуя государственный режим России в начале XIX в., нужно отметить его противоречивость. С одной стороны, обеспечивались и гарантировались права и привилегии дворянского сословия, с другой – крепостнические отношения практически полностью устранили правосубъектность крестьянского сословия. Соответственно, права и свободы крестьян носили крайне ограниченный характер. Если современная демократия признает за человеком все права от рождения с определенными исключительными изъятиями, то для крестьянина в первой половине XIX в., наоборот, права носили исключительный характер и предоставлялись специальными нормативными актами, при предполагаемой бесправности по умолчанию. Безусловно, объем прав и свобод отличался у различных групп крестьян, и наиболее бесправными были частновладельческие крестьяне.

Значимым документом этого периода можно назвать «Указ об отпуске помещиками своих крестьян на волю по заключении условий, на обоюдном согласии основанных» от 20 февраля 1803 г., получивший наименование «Указ о вольных хлебопашцах»⁵. Согласно указу крестьянин мог за выкуп по сделке получить землю у помещика (при согласии последнего), тем самым приобретая особый статус вольного хлебопашца, дававший ему право на личную свободу.

Значительный объем прав был у духовенства и мещанства, но четко выраженная сословность общества не позволяла говорить

о демократичности режима и для этих категорий.

Таким образом, в первой половине XIX в. в Российской империи государственный (политический) режим неоднороден. Демократичность/недемократичность для разных сословий отличается. Наиболее подходящей формой режима, характеризующей данный период, является авторитаризм в форме авторитарии (самодержавия).

Со 2-й половины XIX в. происходят качественные изменения в государственном (политическом режиме), объем прав (в том числе политических) у населения существенно возрастает.

Прежде всего, стоит назвать крестьянскую реформу 1861 г. 19 февраля 1861 г. был издан Манифест «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей». Подробнее статус крестьян раскрывался в документах «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 1861 г.», Правила о порядке приведения в действие положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 1861 г., и некоторых других. Крестьяне получали специальный статус свободных сельских обывателей, который прежде всего предполагал предоставление крестьянам личной свободы, гражданскую правоспособность (кроме специальных сословных статусов).

Изначально политические права крестьян ограничивались возможностью участвовать в местном крестьянском самоуправлении (участие в местных сходах, избрание сельского старосты и т. п.). Какого-либо существенного влияния на деятельность государственных органов такие возможности не имели.

Земская реформа 1864 г. проведена согласно «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. В дополнение к этому Положению приняты Правила по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном

признании, Правила о земской росписи, земских сметах и раскладках. Названные Правила конкретизировали те или иные полномочия земских учреждений.

Данная реформа расширила права крестьян, предоставила им возможность участия в решении вопросов местного значения как на уровне уезда, так и на уровне губерний наравне с дворянами. Избирательное законодательство во многом нивелировало реальную возможность влияния крестьян, но политические права крестьян реформа явно увеличила.

Судебная реформа 1864 г., помимо структурных преобразований, внедряла важнейшие либеральные принципы судебного процесса: гласность, открытость и состязательность судебного процесса; отделение суда от администрации; появление института присяжных заседателей; несменяемость судей и т. п.⁶ В рамках судебной реформы приняты следующие документы: Учреждение судебных установлений; Устав уголовного судопроизводства; Устав гражданского судопроизводства; Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Все сословия уравнивались в правах как участники судебного процесса, а крестьяне получили полную процессуальную правоспособность. Появляется институт адвокатуры (присяжных поверенных), т. е. профессиональных защитников, независимых от государства.

Значимое место в деле защиты прав крестьян играли мировые судьи, которые были выборными должностями и рассматривали дела о мелких правонарушениях и споры на незначительные суммы. Благодаря мировым судьям крестьяне получили широкий доступ к правосудию.

Либеральные преобразования коснулись многих сфер жизни, в том числе и образования. Университеты становились самостоятельными участниками как научной, так общественно-политической жизни.

Таким образом, преобразования периода великих реформ автократический (самодержавный) государственный режим в значительной степени демократизировали. Тем не менее это создавало дисбаланс широких гражданских прав населения и политических ограничений самодержавного строя. То есть либерализация общественной жизни была половинчатой, имела усеченный характер, что даже усиливало имеющиеся противоречия, что выразилось в разгуле радикальных общественных движений, пока очередное покушение на царя не закончилось убийством Александра II.

Понимая, что дело идет к свержению монархии, Александром III в 1881 г. подписывается Манифест «О незыблемости самодержавия», который стал основой для проведения так называемых «контрреформ». Общий смысл проводимой реакционной политики Александра III состоял в ограничении ранее проведенных либеральных преобразований периода «великих реформ». Так, Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия предусматривало возможность введения режимов усиленной и чрезвычайной охраны, при которых генерал-губернатор приобретал значительные полномочия, в том числе в отношении ограничения прав личности. Положение о земских участковых начальниках 1889 г. упраздняло институт мировых судей. Земские участковые начальники выполняли полицейско-судебные функции, соответственно уже не были отделены от администрации как ранее мировые судьи.

Проведенные контрреформы существенно снизили объем прав граждан, но не упразднили их. То есть либерально-автократический режим, но уже тяготеющий больше к самодержавию, продолжал существовать вплоть до начала XX в., когда революция 1905–1907 гг. внесла значительные изменения в форму государства.

Таким образом, на протяжении XIX в. в Российской империи законодательно и фактически определилась форма государства. С точки зрения формы правления закреплялась монархия абсолютистского типа, так как не было органа власти, представлявшего интересы сословий или всего народа, который бы ограничивал власть монарха – Императора.

Форма государственного устройства унитарная, но с элементами автономии для национальных окраин. Объем самостоятельности или исключение из общего правового регулирования устанавливался специально.

Государственный (политический) режим – самодержавие (автократия) как вариант авторитаризма. Тем не менее на протяжении XIX в. в этом компоненте формы государства произошли изменения. До 1861 г. существовал абсолютизм в полной мере, а после так называемых «великих реформ» политический режим представлял собой симбиоз либерального строя (без политических прав) и авторитаризма. Контрреформы Александра III не поменяли сути либерально-автократического строя, хотя и существенно ограничили объем прав граждан.

¹ См.: Проблемы теории государства и права : учеб. пособие. М. : Проспект, 1999. С. 164.

² Свод законов Российской империи. Том I. СПб., 1832. С. I–XXXIV.

³ История отечественного государства и права : учебник / под ред. Р. С. Мулукаева. М., 2006. С. 181.

⁴ См.: Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник. М. : ИНФРА-М, 2007. С. 166–169.

⁵ URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1803.htm>

⁶ См.: История государства и права России : учебник / В. М. Клеандрова, Р. С. Мулукаев [и др.] ; под ред. Ю. П. Титова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2012. С. 201.

Санкт-Петербургский университет МВД России

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

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

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

E-mail: axel_b@mail.ru

E-mail: axel_b@mail.ru

Тел.: 8-904-635-75-55

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

УДК 342.8

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

ВЛИЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА НА ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В статье исследуются вопросы влияния избирательного законодательства на формирование институтов гражданского общества. На основе анализа действующих правовых предписаний и правоприменительной практики сформулированы предложения, направленные на совершенствование и развитие института гарантий участников избирательного процесса.

Ключевые слова: гражданское общество, органы публичной власти, избирательные права, участники избирательного процесса.

THE INFLUENCE OF LEGISLATION IN THE FIELD OF ELECTORAL LAW ON THE FORMATION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS

The article examines the issues of the influence of electoral legislation on the formation of civil society institutions. Based on the analysis of current legal regulations and law enforcement practice, proposals are formulated aimed at improving and developing the institution of guarantees for participants in the electoral process.

Key words: civil society, public authorities, electoral rights, participants in the electoral process.

Поступила в редакцию 25 декабря 2024 г.

Основной причиной возникновения концепции гражданского общества было стремление человека к оптимальному устройству своей жизни в обществе на основе наивысшей человеческой справедливости, что и нашло свое отражение в трудах мыслителей разных государств и различных эпох, трактовавших понятие «гражданское общество» по-своему.

Г. Гроций, считал, что в результате развития принципа Общественного договора как источника государственной организации людей возникает гражданское общество, и не разграничивал понятия «государство» и «гражданское общество».

Дж. Локк также употребляет понятия «гражданское общество», «политическое общество» и «государство» как идентичные. Но у него уже существует просто «общество», которое предшествует государству и существует по природе, а объединение людей в гражданское общество – это следствие необ-

ходимости, стремление к жизни, соответствующее человеческому достоинству.

У Ж.-Ж. Руссо гражданское общество формируется на базе частной собственности. Жизнь человека в единстве с природой, поведение и взаимоотношения людей диктуются чувствами, а не холодным расчетом – это для Руссо было естественным состоянием, которое исчезает с момента появления частной собственности в результате огораживания и присвоения земли.

В Российской империи, развивающейся в условиях догоняющей модернизации, при отсутствии «третьего сословия» и социокультурных традиций становления гражданских институтов в обществе, при консерватизме дворянства движение в сторону преобразований возглавляло государство. Правовая культурная составляющая достаточно слабо была представлена в идеологических программах, так как стержневой идеей русской философской мысли выступала идея о свободе личности, а не о правах и гражданской позиции личности. Либеральные реформы проводились «сверху», они не проникали глубоко в массовое сознание, не становились частью менталитета народа¹.

Справочная юридическая литература трактует «гражданское общество» следующим образом:

- «совокупность лиц, обычно называемых “частными”»;
- совокупность межличностных отношений, интересов;
- совокупность социальных, экологических, культурных, информационных, религиозных, семейных, территориальных и иных структур, функционирующих в данном обществе вне государственного вмешательства и формирующих в активном взаимодействии с государством развитые правовые отношения, “правила игры” различных субъектов социального и индивидуального действия»²;
- совокупность нравственных, религиозных, национальных, социально-экономических, семейных отношений и институтов, с

помощью которых удовлетворяются интересы индивидов и их групп³.

Ученые-конституционалисты обращают внимание, что гражданское общество – «это обеспечение определенного уровня экономического, социального, организационного, духовно-нравственного, межличностного и информационного состояния общества»⁴.

В теории конституционного права исследуемое понятие принято рассматривать не только как совокупность отношений в экономике, культуре и других сферах, развивающихся в рамках демократического общества независимо, автономно от государства, но и как комплексный конституционно-правовой институт⁵.

По мнению ряда теоретиков государства и права, гражданское общество – это «не государственно-политическая, а главным образом социально-экономическая и личная, частная сфера жизнедеятельности людей, реально складывающиеся отношения между ними. Это рыночное многоукладное конкурентное общество со смешанной экономикой, общество инициативного предпринимательства, разумного баланса интересов различных социальных слоев»⁶.

В современном мире развитие концепции гражданского общества тесно связано с процессом федерализации (регионализации) общественных отношений, по сути, она признается в качестве важнейшей составляющей децентрализации государственно-территориального управления. В этой связи наблюдаются определенные качественные изменения в соотношении гражданского общества и государства. В условиях расширения социально-гуманитарных функций последнего постепенно стирается резкая грань между указанными институтами⁷.

В подтверждение данного тезиса можно привести некоторые высказывания главы государства, сформулированные им в своих Посланиях российскому парламенту:

- все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы

должны проходить гражданское, так называемое «нулевое», чтение с участием НКО, других институтов гражданского общества⁸;

- укрепление семейных ценностей является общей задачей для государства, гражданского общества, религиозных организаций, политических партий и средств массовой информации⁹;

- гражданское общество должно активно участвовать и в решении таких задач, как совершенствование природоохранного законодательства, сохранение редких видов животных и растений, создание гуманной системы обращения с бездомными животными¹⁰;

- власть должна слышать людей, объяснять суть возникающих проблем и логику своих действий, видеть в гражданском обществе и в бизнесе равных партнеров¹¹ и ряд других.

Представители экономической науки видят гражданское общество следующим образом:

- пришедшее на смену традиционному обществу;

- формирующееся на основе развития товарно-денежных отношений;

- основанное на политическом равенстве, гражданской общности и юридической свободе;

- требующее радикальных преобразований всех социальных институтов и их функций;

- дающее возможность развития новых социальных структур и их самоорганизации в виде различных движений и партий¹².

В структуре гражданского общества выделяются следующие компоненты:

- признание и равная юридическая защита всех форм собственности;

- приоритет фундаментальных прав и свобод человека и гражданина;

- разделение властей;

- идеологическое и политическое многообразие, многопартийность;

- развитие всех форм самоуправления;

- автономия университетов и профессиональных сообществ;

- свобода вероисповедания;

- свобода информации и независимость СМИ от государства¹³;

- сфера воспитания и негосударственного образования¹⁴.

В поддержании баланса между государственно-политическими отношениями и сферой гражданского общества видится сущность конституционно-правовой политики современной России¹⁵.

С решением насущных проблем можно справиться, «только имея определенные экономические возможности, политическую стабильность и активное гражданское общество... только народ – через институты демократического государства и гражданского общества – вправе и в состоянии гарантировать незыблемость нравственных и политических основ развития страны... Без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей. Качество их повседневной жизни прямо зависит от качества общественно-политической системы»¹⁶.

Не углубляясь в дискуссию по трактовке и структуре исследуемого явления, в дальнейшем будем придерживаться следующего определения гражданского общества – это устойчивая система социальных связей (общественных отношений), в которой оформляются и реализуются экономические, профессиональные, культурные, религиозные и иные повседневные интересы людей. Удовлетворению этих интересов служат такие институты гражданского общества, как семья, система образования, профессиональные, культурные, научные, спортивные, предпринимательские и иные объединения, ассоциации и организации, независимые средства массовой информации.

Сегодня в глобализирующемся мире в гражданском обществе все чаще выделяются его политическая и альтернативно-неполитическая составляющие. Исследуемый институт

позволяет фиксировать определенный уровень развития и степень зрелости общества в целом на том или ином историческом этапе конкретного государства. Таким образом, понятие гражданского общества в каждый момент позволяет показать соотношение между социальным идеалом и реальным состоянием общества.

Аксиомой современности является взаимосвязанная совокупность положений о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти является народ, который осуществляет свою власть непосредственно или через органы публичной власти; высшим непосредственным выражением власти народа являются выборы (референдум). Данная государственно-философская конструкция лежит в основе многих современных конституций как основополагающих документов государственного устройства.

В современных условиях происходит усиление взаимодействия личности и общества. С одной стороны, личность все чаще выступает как активный субъект социального управления, как творец материальных, культурных, духовных и иных ценностей. С другой стороны, гражданское общество предполагает признание и защиту (прежде всего на конституционном уровне) прав и свобод человека и гражданина, создает условия для его самоопределения и самореализации, для становления личности как полноправного и ответственного члена сообщества, активного и сознательного участника политического процесса. Указанные факторы приводят к усложнению структуры гражданского общества, появлению новых институтов.

Гражданская активность является неотъемлемой частью политических взаимоотношений и выступает источником формирования политического поля. Активное гражданское общество является основным гарантом того, что государственная власть не может быть узурпирована и использована не в пользу народа. В идеале сотрудничество между институтами государства и гражданского об-

щества должно проходить на конструктивных, функциональных основах. Реалии настоящего обуславливают обратить внимание на труды Платона, который в контексте рассмотрения демократического управления исходит из того, что занятие государственных должностей осуществляется преимущественно с помощью жеребьевки. К власти приходят те, кто проявляет уважительное отношение к толпе; предыдущее образование, профессиональные способности, навыки, направление работы не учитываются, оно не важно, этот факт, по его мнению, является отрицательным, так как государством руководят непрофессионалы. Решения таких управленцев не способствуют развитию государства, возвышению его во внешних отношениях¹⁷.

Функциональная деятельность по организации и проведению выборов относится к исключительной суверенной компетенции каждого государства. Современное состояние и функционирование органов, которые уполномочены организовывать и проводить выборы, является производным как от исторически сложившихся обычаев организации голосования, так и от актуальных парадигм совершенствования систем государственного управления, вовлечения населения в принятие решений и в конечном итоге обеспечения легитимности правящего режима.

За длительную историю вопрос организации проведения выборов прошел эволюцию от «избирательной функции» какого-либо из существующих органов власти до самостоятельного государственного органа со своими полномочиями и обязательностью решений для иных государственных органов, общественных, экономических субъектов.

Избирательные комиссии Российской Федерации – продукт такой эволюции: от «избирательной» функции органов публичной власти (в современном понимании) к самостоятельным коллегиальным органам с уникальным конституционно-правовым статусом, в том числе основанным на ключевых международных документах о политических

правах человека и гражданина. На основании сравнения российской модели организации избирательных органов, их конституционно-правового статуса с соответствующими органами в зарубежных странах допустимо говорить об уникальности опыта и стратегии развития избирательной системы Российской Федерации.

Проблемы демократии как политического режима, определенных основ устройства и функционирования государственной власти, системы ценностей и принципов находятся в центре внимания социогуманитарных наук, особенно они обостряются во времена глобальных политических трансформаций («волн демократии»).

Регулирование отношений по обеспечению реализации гражданами России избирательных прав во время проведения выборов и референдумов осуществляется с помощью совокупности правовых норм.

Принципы и направления избирательного законодательства, на которых базируется современное право, были заложены в законах, относящихся к преобразованию государственного строя с декабря 1904 г. по 1 марта 1906 г. Такие важнейшие нормы, как право быть избранным лишь в одном избирательном округе, законодательно установленные часы работы комиссий, порядок подсчета голосов, сроки и порядок рассмотрения жалоб на процесс подведения итогов и многие другие, берут свое начало еще в Российской империи. Законодательство и процедуры развивались, но при этом явными становились органические недостатки системы, которые надлежало устранять в совместной слаженной работе законодателя и правоприменителя.

Как свидетельствует отечественная и зарубежная практика, демократические выборы являются формой прямой власти народа в демократическом государстве, поэтому особое значение имеет улучшение национального избирательного законодательства, направленного на повышение прозрачности и непредвзятости избирательного процесса,

развитие демократических принципов его организации.

Изменения, произошедшие в современном законодательстве о выборах, содержат в себе как упразднения отдельных институтов, так и образования совершенно новых. Так, например, на протяжении многих лет избирательные комиссии муниципальных образований являлись частью избирательной системы, организовывая на территории конкретного муниципального образования выборы в представительные органы местного самоуправления, выборы должностных лиц, местные референдумы. На протяжении всего периода существования указанных избирательных комиссий они неоднократно подвергались критике со стороны различных экспертов, которые отмечали их работу как непрофессиональную, ставя при этом вопрос о целесообразности существования комиссий данного уровня.

Рассматривая различные вопросы, которые были связаны с деятельностью избирательных комиссий муниципальных образований, законодатель пришел к выводу о необходимости упразднения указанного уровня комиссий, передав полномочия территориальным избирательным комиссиям на соответствующей территории.

Обновленная практика проведения выборов в 2022 г. породила вопросы, которые встали как перед территориальными избирательными комиссиями, так и перед избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, которые законодателю предстоит решить в будущем.

Отдельно остро стоят вопросы правового закрепления прав и обязанностей каждого из участников избирательного процесса. Совершенно точно назрели вопросы в том, чтобы уравнивать правовое положение отдельных участников таких правоотношений, четко определить полномочия, статус, исключить неточности формулировок и по итогу прийти к разработке и принятию Избирательного кодекса Российской Федерации.

В последние годы были введены такие новые формы реализации избирательных прав: «Мобильный избиратель», «Дистанционное электронное голосование», «Цифровые избирательные участки», «Многодневное голосование», «Голосование на дому», «Электронный сбор подписей».

На ежегодном совещании ЦИК РФ с представителями избиркомов регионов были обозначены ближайшие планы по цифровизации избирательных счетов, подготовке платформы обратной связи портала «Госуслуги»¹⁸.

Суть концепции цифровизации специальных избирательных счетов – предоставление кандидатам возможности открытия спецсчета в режиме онлайн, без личного предоставления в избирком соответствующих документов, что в итоге сократит время регистрации и упростит работу участников избирательного процесса.

Внедрение платформы обратной связи портала «Госуслуги» позволит гражданам направлять обращения в избирательные комиссии через свои личные кабинеты. Отметим, что новые цифровые возможности будут предоставляться в качестве альтернативных традиционным офлайн-процедурам.

Также на указанном совещании обсуждались вопросы развития проекта «Информ-УИК» в части расширения функционала членов избиркомов во время подворного обхода избирателей¹⁹.

Новации в избирательном законодательстве как возможность образовывать участки с числом избирателей более 3000 человек и правовое регулирование дистанционного электронного голосования (ДЭГ) в практике работы избирательных комиссий создают долгосрочный тренд для оптимизации сети участковых комиссий. На примере г. Москва, где голосует электронно дистанционно более миллиона избирателей на выборах последних лет, видно, что фактическая нагрузка комиссий (количество пришедших на выборы граждан) позволяет им успешно про-

водить голосование на участках с большим числом избирателей. Это позволило в 2023 г. сократить 40 % участков без ущерба реализации избирательных прав жителей г. Москвы. Дальнейшее продвижение ДЭГ (на выборах 2023 г. оно применялось в 25 регионах РФ) будет способствовать сокращению числа УИК, в первую очередь, в густонаселенных городах (например, административных центрах субъектов РФ).

Накопленный объем изменений в электоральном законодательстве позволяет констатировать, что «усилия законодателя, а также таких субъектов избирательного процесса, как избирательные комиссии, направлены сегодня на упрощение реализации активного избирательного права, привлечение избирателя к участию в выборах. Однако стоит отметить, что важной тенденцией также является и внедрение современных технологий в процедуры реализации пассивного избирательного права. Если ранее изменения в избирательном законодательстве сводились к установлению гарантий равенства кандидатов, избирательных объединений, определению правил предвыборной агитации, финансирования избирательной кампании и прочего, то сегодня они направлены на упрощение процедур, связанных с реализацией пассивного избирательного права граждан... Большое значение имеет анализ электорального опыта, который способен непосредственно влиять на масштаб и качество воплощения в действительность конституционных основ избирательных прав граждан»²⁰.

Правовые основы функционирования избирательных комиссий, объем их полномочий своевременно корректировались федеральным законодателем в соответствии с реалиями 2022–2023 гг. Введен новый тип участковых избирательных комиссий, которые образовывались на федеральных и региональных выборах на избирательных участках за пределами субъекта РФ – экстерриториальные УИК, которые позволили обеспечить реализацию закрепленных в Консти-

туции РФ избирательных прав тех граждан, которые в силу объективных причин длительное время находятся за пределами места их постоянной регистрации.

Важно определить, какую роль в правовом, демократическом государстве должны играть органы публичной власти в избирательном процессе для того, чтобы именно общество в лице избирателей, кандидатов, политических партий, иных объединений граждан определяло повестку, содержание и ход избирательных кампаний, не подвергаясь излишнему административному давлению, а избирательный процесс не был бюрократизирован. Решение указанной задачи представляет значимую конституционно-правовую проблему, требующую выработки четких доктринальных подходов и необходимых мер по законодательному регулированию²¹.

Взаимодействие избирательных комиссий с органами публичной власти является многоплановым. Подразумевает как материально-техническое и иное ресурсное обеспечение, так и информационное двустороннее взаимодействие. В совокупности эти действия направлены на скоординированное с ведомствами и учреждениями исполнение избирательными комиссиями своих полномочий. В свою очередь, изменения в законодательстве в 2021–2023 гг. как актуализируют полномочия комиссий (как в случае с выявлением нарушений в сети Интернет и направлением представления в Роскомнадзор о блокировке страницы (ресурса)), так и уточняют ранее действовавшие нормы (например, в части хранения технологического оборудования комиссий), реализация которых в отдельных случаях вызывала затруднения.

Россия прошла свой непростой путь к формированию устойчивой избирательной системы, предоставлению равных прав на

участие в избирательных процессах, совершенствуя старые и формируя новые подходы в механизмах избирательного законодательства. В России совершенствуется ГАС «Выборы», унифицируются формы документов, императивно и детально закрепляются права и обязанности участников избирательных процессов, разрабатываются и применяются альтернативные способы голосования. Но перед законодателем стоит ряд вопросов, которые необходимо разрешить. Принятие Избирательного кодекса Российской Федерации, закрепление в нем положений, связанных с организацией работы комиссий, выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов; вопросов о децентрализации полномочий по проведению выборов в органы местного самоуправления административных центров субъектов; о пересмотре порядка назначения кадров участковых избирательных комиссий, с предоставлением преимущества трудовым коллективам; о расширении полномочий территориальных избирательных комиссий по разрешению вопросов по выявленным нарушениям законодательства о выборах и ряда других.

Система избирательных органов в России должна позволять эффективно выполнять полномочия по организации и проведению выборов, обеспечению и защите избирательных прав граждан РФ с учетом существенных изменений в общественно-политической, внешнеполитической обстановке.

Именно комплексный системный подход в совокупности с устойчивыми правовыми механизмами взаимодействия позволит осуществлять каждую стадию избирательного процесса от назначения выборов до признания конкретного лица избранным в соответствии с важнейшими конституционными принципами.

- ¹ См. подробнее: Рубанцова Т. А. Проблема формирования гражданского общества в России // Научные труды РАЮН. 2004. Вып. 4, т. 1. С. 136–139.
- ² Российская юридическая энциклопедия. М. : ИНФРА-М, 1999. С. 214.
- ³ См.: Конституционно-правовая политика современной России : словарь-справочник / под ред. А. В. Малько, Е. А. Абовой. М. : Проспект, 2024. С. 13.
- ⁴ См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : НОР-МА, 2000. С. 170.
- ⁵ См.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М. : ИНФРА-М, 2000. С. 132.
- ⁶ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 1995. С. 166.
- ⁷ См. подробнее: Федерализм : энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М, 1997. С. 69–81.
- ⁸ См.: Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Рос. газета. 2013. 13 февр.
- ⁹ См.: Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Рос. газета. 2019. 21 февр.
- ¹⁰ См.: Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. // Рос. газета. 2016. 2 дек.
- ¹¹ См.: Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. // Рос. газета. 2015. 4 дек.
- ¹² См.: Экономическая энциклопедия / гл. ред. Л. И. Абалкин. М. : Экономика, 1999. С. 492–493.
- ¹³ См.: Российская юридическая энциклопедия... С. 215.
- ¹⁴ См.: Конституционно-правовая политика современной России... С. 13.
- ¹⁵ См.: Там же. С. 24.
- ¹⁶ Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. // Рос. газета. 2004. 27 мая.
- ¹⁷ См.: Платон. Государство. Законы // Платон. Соч. : в 3 т. М. : Мысль, 1971. Т. 3, ч. 1. С. 145.
- ¹⁸ См.: Корня А., Винокуров А. Жизнь станет лучше, жизнь станет цифровой // Коммерсант. 2024. 23 дек.
- ¹⁹ См. подробнее: Там же.
- ²⁰ Мазуревский К. С. Реализация избирательных прав : современные тенденции // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 42–46.
- ²¹ См.: Постников А. Е. Органы публичной власти как участники избирательного процесса // Журнал рос. права. 2021. № 7. С. 33.

Воронежский государственный университет

Бондарева Е. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

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

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Bondareva E. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department named after Professor V. S. Osnovin

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

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

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАВНОПРАВИА МУЖЧИН И ЖЕНЩИН ПРИ ПОЛУЧЕНИИ СРЕДСТВ МАТЕРИНСКОГО (СЕМЕЙНОГО) КАПИТАЛА

В статье рассмотрена реализация принципа равноправия мужчин и женщин при использовании средств материнского (семейного) капитала.

К л ю ч е в ы е с л о в а: право социального обеспечения, конституционное право, материнский (семейный) капитал.

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY OF MEN AND WOMEN WHEN RECEIVING MATERNITY (FAMILY) CAPITAL FUNDS

Article discusses the implementation of the principle of equality between men and women when using maternal (family) capital funds.

Key words: social security law, constitutional law, maternal (family) capital.

Поступила в редакцию 23 сентября 2024 г.

Согласно ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, в РФ гарантировано равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от различных обстоятельств (пол, раса, национальность, язык и т. д.)¹. Часть 3 той же статьи закрепляет положение, согласно которому мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. Вопрос в том, как происходит реализация равенства мужчин и женщин в таком институте права социального обеспечения, как институт материнского (семейного) капитала.

В законодательстве и некоторых рассмотренных судебных актах используется понятие «дополнительные меры государственной поддержки», но для удобства эти меры будут называться «материнский (семейный) капитал».

Статья 3 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддерж-

ки семей, имеющих детей» (далее – ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей») содержит основания для получения средств материнского (семейного) капитала как для мужчин, так и для женщин². Этот федеральный закон содержит для мужчин большее количество оснований для получения средств материнского (семейного) капитала, чем для женщин. Однако важно отметить, что чаще всего заявление на получение этой социальной выплаты подают женщины.

Основания для женщин для получения средств материнского (семейного) капитала:

1) рождение (усыновление) второго ребенка начиная с 1 января 2007 г.;

2) рождение (усыновление) третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2007 г., если ранее женщина не воспользовалась правом на получение средств материнского (семейного) капитала;

3) рождение (усыновление) первого ребенка начиная с 1 января 2020 г.

© Васюков В. В., 2025

Категории мужчин, имеющих право на получение средств материнского (семейного) капитала:

1) являющиеся единственными усыновителями второго, третьего ребенка или последующих детей, ранее не воспользовавшиеся правом на дополнительные меры государственной поддержки, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу начиная с 1 января 2007 г.;

2) являющиеся единственными усыновителями первого ребенка, ранее не воспользовавшиеся правом на получение средств материнского (семейного) капитала, если решение суда об усыновлении вступило в законную силу начиная с 1 января 2020 г.;

3) воспитывающие второго, третьего ребенка или последующих детей, рожденных начиная с 1 января 2007 г., и являющиеся их отцами (усыновителями) в случае смерти женщины, не имевшей гражданства РФ, родившей указанных детей, либо объявления ее умершей;

4) воспитывающие первого ребенка, рожденного начиная с 1 января 2020 г., и являющиеся отцами (усыновителями) указанного ребенка в случае смерти женщины, не имевшей гражданства РФ, родившей указанного ребенка, либо объявления ее умершей.

Часть 3 ст. 3 ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» закрепляет еще основания для получения мужчиной права на материнский (семейный) капитал. Женщины, указанные выше, по следующим основаниям не могут получить социальную выплату: 1) смерть; 2) объявление умершей; 3) лишение родительских прав в отношении ребенка, в связи с рождением которого возникло право на получение материнского (семейного) капитала; 4) совершение в отношении своего ребенка (детей) умышленного преступления, относящегося к преступлениям против личности и повлекшего за собой лишение родительских прав или ограничение родительских прав в отношении ребенка (детей); 5) оставление ре-

бенка, в связи с рождением которого возникло право на получение средств материнского (семейного) капитала, в родильном доме (отделении) или иной медицинской организации; 6) наличие письменного согласия матери на усыновление ребенка, в связи с рождением которого возникло право на получение средств материнского (семейного) капитала (исключение составляет согласие на усыновление ребенка (детей) отчимом); 7) отмена усыновления ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на получение средств материнского (семейного) капитала. В той же части есть еще одна норма: «Право на дополнительные меры государственной поддержки у указанного лица не возникает, если оно является отчимом в отношении предыдущего ребенка, очередность рождения (усыновления) которого была учтена при возникновении права на дополнительные меры государственной поддержки, а также если ребенок, в связи с рождением (усыновлением) которого возникло право на дополнительные меры государственной поддержки, признан в порядке, предусмотренном Семейным кодексом РФ, после смерти матери (усыновительницы) оставшимся без попечения родителей». Если затем по различным основаниям мужчина лишается права на получение средств материнского (семейного) капитала, то право на эту социальную выплату переходит к ребенку (детям) вне зависимости от пола.

Таким образом, повторимся, мы видим, что для мужчин законодательно предоставлено больше оснований для получения средств материнского (семейного) капитала, чем для женщин. Однако проанализируем эти основания. Количество женщин, подпадающих под указанные выше основания, значительно больше, чем количество мужчин, подпадающих под указанные выше основания. Справедливо ли такое распределение права на рассматриваемую социальную выплату? Да. Потому что женщинам в РФ приходится чаще заботиться о детях, чем мужчинам. Так-

же возникают ситуации, когда ребенок рождается в «неполной» семье, ребенок никогда не видел своего отца.

Руководствуясь ч. 3 ст. 7 ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», при получении средств материнского (семейного) капитала владелец государственного сертификата на эту социальную выплату может распоряжаться ею в полном объеме либо по частям по следующим направлениям:

- 1) улучшение жилищных условий;
- 2) получение образования ребенком (детьми);

3) формирование накопительной пенсии для лиц, перечисленных в ч. 1 ст. 3 ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», за исключением лиц, которые осуществили перевод средств пенсионных накоплений на формирование пенсионных резервов в качестве единовременного взноса по договору долгосрочных сбережений в соответствии с Федеральным законом «О негосударственных пенсионных фондах»;

4) приобретение товаров и услуг, предназначенных для социальной адаптации и интеграции в общество детей-инвалидов;

5) получение ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) ребенка до достижения им возраста трех лет.

Ученые, занимающиеся вопросом настоящего исследования, высказывают предложение об упразднении слова «материнский» в наименовании социальной выплаты, чтобы не нарушались положения ст. 19 Конституции РФ (т. е. выплата будет называться «семейный капитал»)³.

Важно сказать, что Конституционный Суд РФ в определении от 13 октября 2009 г. № 1085-О-О⁴ и постановлении от 29 июня 2021 г. № 30-П⁵ разъяснил, что право мужчины на материнский (семейный) капитал по общему правилу производно от права женщины на эту же социальную выплату и оно реализуется лишь в том случае, когда

право женщины на указанные меры прекратилось по основаниям, которые предусмотрены законодательством РФ. Это же указывает Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в одном из своих определений⁶.

В определении Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. № 1085-О-О также отмечено, что даже в случае, если оба супруга усыновили ребенка, то приоритетное право на получение средств материнского (семейного) капитала все равно предоставляется женщине. При этом Суд отмечает, что право мужчин на средства материнского (семейного) капитала не является производным от права женщин лишь в том случае, если эти мужчины являются единственными усыновителями второго, третьего ребенка или последующих детей.

Конституционный Суд РФ в определении от 13 октября 2009 г. № 1085-О-О и определении от 23 июня 2015 г. № 1518-О⁷ подчеркивает, что дифференциация между мужчинами и женщинами, которая обусловлена различиями в видах социального риска, которым подвержены мужчины и женщины, а также основаниями возникновения правоотношений по воспитанию детей, не противоречит закрепленному в ч. 3 ст. 19 Конституции РФ принципу равенства мужчины и женщины при реализации прав, которые гарантированы ст. 38 (защита государством материнства и детства) и 39 (гарантирование каждому социального обеспечения) Конституции РФ.

Отдельно нужно рассмотреть общие положения о материнском (семейном) капитале, которые рассматривал Конституционный Суд РФ.

Конституционный Суд РФ в определении от 13 октября 2009 г. № 1085-О-О, определении от 3 марта 2015 г. № 431-О⁸, определении от 20 декабря 2016 г. № 2686-О⁹ и определении от 17 мая 2022 г. № 1139-О¹⁰ указывает, что право на получение материнского (семейного) капитала не происходит непосредственно из Конституции РФ и носит вре-

менный характер, который обусловлен демографическими задачами и финансовыми возможностями государства, а условия предоставления этой социальной выплаты определяются законодателем в рамках его компетенции.

При этом, как отметил Конституционный Суд РФ в постановлении от 21 декабря 2022 г. № 56-П, поддержка семьи со стороны государства осуществляется при учете целей социальной и экономической политики РФ на конкретно-историческом этапе, а также достигнутого ею уровня экономического развития¹¹.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 8 июля 2014 г. № 21-П Суд подчеркнул, что Конституцией РФ на РФ возложена обязанность обеспечивать государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, а сама Конституция РФ не определяет конкретные способы и объемы социальной защиты, которые предоставляются в этой сфере тем или иным категориям граждан, и это дает федеральному законодателю достаточно широкую свободу усмотрения при выборе мер социальной поддержки, установлении критериев их дифференциации и условий предоставления. Однако эта конституционная обязанность предполагает принятие всех необходимых законодательных, административных и иных мер, которые направлены на поддержку родителей при реализации ими своих родительских прав и обязанностей, на создание условий, обеспечивающих детям достойную жизнь и свободное развитие, а также закрепляют обязанность государства создавать с учетом его финансовых и экономических возможностей правовой механизм реализации их прав, в частности права на жилище¹².

Конституционный Суд РФ также рассматривал вопрос о том, нужно ли учитывать мертворожденного ребенка при обращении в Фонд пенсионного и социального страхования РФ за получением государственного сертификата на получение средств материн-

ского (семейного) капитала¹³. Законодательно не регламентировано, что для получения средств на материнский (семейный) капитал необходимо, чтобы ребенок родился живым. Конституционному Суду РФ пришлось истолковать этот вопрос. В Суд обратилась В. А. Кислицына, которая родила мертвого ребенка. Ей отказали в получение сертификата, так как не было представлено свидетельство о рождении ребенка. Представить свидетельство В. А. Кислицына не могла, потому что в соответствии с абзацем вторым ч. 1 ст. 20 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» свидетельство о рождении ребенка, родившегося мертвым, не выдается (вместо этого по просьбе обоих родителей либо одного из них выдается документ, подтверждающий факт государственной регистрации рождения мертвого ребенка)¹⁴. Заявительница обратилась в суд: суд первой инстанции встал на ее сторону, но суд апелляционной инстанции отменил решение и вынес новое, а затем В. А. Кислицыной было отказано в передаче надзорной жалобы. В связи с этим женщина обратилась в Конституционный Суд РФ. Суд определил, что законодатель действительно не уточняет, является ли основанием возникновения права на получение средств материнского (семейного) капитала лишь сам факт рождения двух или более детей вне зависимости от того, родились они живыми или мертвыми. Но это, по мнению Суда, никак не свидетельствует о неопределенности правового регулирования в указанной части либо его противоречивости. Суд считает, что, анализируя положения ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» и иных нормативных актов, законодатель признает юридически значимым для приобретения права на дополнительные меры государственной поддержки рождение ребенка живым (т. е. связывает право на получение средств материнского (семейного) капитала с фактом рождения живого ребенка). Конституционный Суд РФ считает, что

признание факта рождения ребенка живым необходимым условием возникновения права на дополнительные меры государственной поддержки согласуется с установленными законодателем условиями предоставления основных мер социальной защиты гражданам, имеющим детей, – право на получение соответствующих денежных выплат (государственных пособий), предоставляемых в связи с рождением детей и обеспечивающих гарантируемую государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства, граждане приобретают лишь при рождении ребенка живым. Также Суд ссылается на абзац третий ст. 11 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», согласно которому при рождении мертвого ребенка не выплачивается единовременное пособие при рождении ребенка¹⁵. В 2016 г. Верховный Суд РФ указал, что рождение ребенка живым является основанием для получения средств материнского (семейного) капитала¹⁶.

При этом, говоря о предоставлении средств материнского (семейного) капитала женщинам в первую очередь не следует забывать о положении ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая предоставляет государству возможность ограничить права человека и гражданина федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Право мужчин на материнский (семейный) капитал ограничено также на основании вышеуказанной статьи Конституции РФ.

Таким образом, согласно позиции Конституционного Суда РФ, право мужчины на материнский (семейный) капитал является по общему правилу производным от права женщины на вышеуказанную социальную выплату. Нарушения принципа равноправия мужчин и женщин в этом нет.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ // Рос. газета. 2006. 31 дек.

³ См.: Ананьева Е. О., Абовян Э. П. Материнский капитал : проблемы законодательного регулирования и оформления // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2021. № 3 (226). С. 62–63 ; Белоус А. А. Материнский капитал : проблемы законодательного регулирования и оформления // НАШ ВЫБОР – НАУКА. Петрозаводск, 2022. С. 80.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. № 1085-О-О. URL: legalacts.ru

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2021 г. № 30-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 11 апреля 2023 г. № 18-КГ22-167-К4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. № 1085-О-О. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 3 марта 2015 г. № 431-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2016 г. № 2686-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 17 мая 2022 г. № 1139-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2022 г. № 56-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 8 июля 2014 г. № 21-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1439-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Об актах гражданского состояния : федер. закон Рос. Федерации от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ // Рос. газета. 1997. 20 нояб.

¹⁵ О государственных пособиях гражданам, имеющим детей : федер. закон Рос. Федерации от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ // Рос. газета. 1995. 24 мая.

¹⁶ Обзор судебной практики по делам, связанным с реализацией права на материнский (семейный) капитал : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22 июня 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Васюков В. В., аспирант кафедры трудового права

Vasyukov V. V., Post-graduate Student of the Labor Law Department

E-mail: iamviktorvasyukov@gmail.com

E-mail: iamviktorvasyukov@gmail.com

Тел.: 8 (473) 220-84-74

Tel.: 8 (473) 220-84-74

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ПОСРЕДСТВОМ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ ПО НАДЗОРУ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ

В настоящей статье рассматривается механизм защиты прав граждан путем реализации функций прокурора по надзору за исполнением законодательства органами принудительного исполнения в рамках исполнения требований решения суда. Автор исследует причины нарушений прав граждан судебными приставами-исполнителями, качество осуществляемого прокурорами надзора за исполнением законов судебными приставами, пробелы в законодательстве и совершенствование ведомственных актов службы судебных приставов для более эффективной работы последних.
К л ю ч е в ы е с л о в а: права человека, исполнение судебных решений, функции прокуратуры.

PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF HUMAN AND CITIZENS THROUGH THE IMPLEMENTATION OF THE FUNCTIONS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE FOR SUPERVISING THE EXECUTION OF COURT DECISIONS

This article discusses the mechanism for protecting the rights of citizens through the implementation of the functions of the prosecutor to supervise the implementation of legislation by enforcement authorities as part of the execution of the requirements of a court decision. The author explores the reasons for violations of citizens' rights by bailiffs, the quality of prosecutors' supervision over the execution of laws by bailiffs, gaps in legislation and the improvement of departmental acts of the bailiff service for more efficient work of the latter.
Key words: human rights, execution of court decisions, functions of the prosecutor's office.

Поступила в редакцию 5 декабря 2024 г.

Конституция Российской Федерации (глава 2) закрепила, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с

настоящей Конституцией¹. Названная глава Конституции Российской Федерации закрепляет личные, экономические, социальные, политические, культурные и экологические права.

В механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина особое место занимают органы, входящие в систему публичной власти, наделенные полномочиями по защи-

© Канищева Е. Н., 2025

те как публичных, так и частных интересов. Среди них – судебные органы, прокуратура и иные государственные органы.

Статьей 46 Конституции РФ установлено, что в случае нарушения охраняемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина каждый имеет право на их защиту в судебном порядке. Однако далеко не всегда судебные решения, вступившие в законную силу, исполняются.

Так, в отчете Судебного департамента при Верховном Суде РФ в рамках Сводных статистических сведений о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2023 г. указывалось, что одной из основных проблем российской судебной системы является загруженность судей². Такая загруженность судебной системы свидетельствует в том числе о массовом нарушении прав человека, что в последующем приводит к нигилизму гарантированного Конституцией Российской Федерации права на судебную защиту.

При этом механизм защиты прав человека и гражданина де-юре предполагает удовлетворение судом требований истца, но де-факто в случае отказа ответчиком исполнить в добровольном порядке реальное исполнение решений суда возлагается на органы судебных приставов. То есть в механизме обеспечения прав граждан важную роль имеет и работа органов судебных приставов.

В случае неисполнения решения суда в добровольном порядке вступившее в законную силу решение суда подлежит принудительному исполнению в соответствии с наделенными законодательством полномочиями Федеральной службой судебных приставов (далее – ФССП). ФССП способствует реальному восстановлению нарушенных прав путем совершения исполнительных действий, направленных на принудительное понуждение граждан (должников) на исполнение решения суда в соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – За-

кон № 229-ФЗ)³. Ежегодно количество исполнительных производств увеличивается, соответственно, как и количество выявленных прокурорами нарушений. В итоговом докладе о результатах деятельности ФССП России в 2022 г. указано, что на исполнении в территориальных органах ФССП России находилось 131,5 млн исполнительных производств, а в 2021 г. – 119,7 млн⁴. Соответственно, в 2022 г. в органы ФССП России для принудительного исполнения поступило 78,9 млн исполнительных документов, что на 10,8 % больше по сравнению с 2021 г.⁵

Однако, как показывает практика, зачастую механизм защиты прав и свобод человека и гражданина реализуется судебными приставами-исполнителями неэффективно. Например, в 2023 г. на территории Воронежской области средняя нагрузка на одного судебного пристава-исполнителя составила около 7000 исполнительных производств. Следовательно, требуется контроль и надзор за деятельностью ФССП на постоянной основе.

Первостепенную роль в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина занимает прокуратура Российской Федерации, которая в рамках предоставленных ей полномочий осуществляет надзор за надлежащим восстановлением гарантированных Конституцией РФ нарушенных прав граждан в рамках исполнения решений суда судебными приставами-исполнителями.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор, в том числе за исполнением законов судебными приставами⁶.

В соответствии со ст. 19 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Россий-

ской Федерации» (далее – Закон № 118-ФЗ) надзор за исполнением законов при осуществлении сотрудниками органов принудительного исполнения своих функций в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляет Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры⁷. Хотя как отмечают В. Т. Азизова и М. М. Гамидова, прокурорский надзор за деятельностью Федеральной службы судебных приставов является самой молодой отраслью надзора⁸. Формальное выделение названного надзора как самостоятельного направления в прокурорской деятельности произошло в 1999 г. в связи с принятием Федерального закона от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ.

Несмотря на небольшой рост исполнительных производств (на территории Воронежской области количество исполнительных производств в 2023 г. увеличилось на 3,5 % в сравнении с 2022 г. и всего составило 1 640 237 исполнительных производств), прокурорами ежегодно в разы увеличивает количество выявленных нарушений. Так, с положительной стороны необходимо отметить работу органов прокуратуры Воронежской области. По результатам проведенных прокурорами проверок в 2023 г. в деятельности УФССП России по Воронежской области и его структурных подразделений выявлено 1822 нарушения законодательства об исполнительном производстве (в 2022 г. – 1570, в 2021 г. – 1238), принесено 590 протестов (500/526), внесено 121 представление (110/72), к дисциплинарной ответственности привлечено 221 должностное лицо (153/67), объявлено 54 предостережения (36/59).

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» указано, что основными направлениями надзорной деятельности следует считать надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и

свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений⁹.

Более подробная информация о данном надзоре содержится в указании Генерального прокурора от 19 сентября 2022 г. № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами»¹⁰. Данное указание ориентирует прокуроров на надзорные мероприятия, в первую очередь по исполнительным производствам, представляющим особую социальную значимость. Так, в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 21 апреля 2023 г. № 74/2-13-2023 «О практике прокурорского надзора за соблюдением законодательства об исполнительном производстве судебными приставами» указано, что повышенную социальную значимость имеют исполнительные производства о взыскании задолженности по заработной плате и алиментам, о предоставлении жилых помещений, лекарственных препаратов, технических средств реабилитации в пользу инвалидов, пенсионеров, ветеранов, несовершеннолетних, многодетных семей и иных социально уязвимых категорий населения.

Как указал В. А. Гуреев, с одной стороны, исполнительное производство выступает механизмом практической реализации многих конституционных ценностей (право собственности, материнство, детство, семья, право на жилище и др.). С другой стороны, законодательство об исполнительном производстве определяет пределы допустимого государственного вмешательства, принуждения в рамках исполнительного производства¹¹.

Во избежание нарушения конституционных прав, законодателем был закреплён принцип недопустимости нарушения прав и законных интересов граждан и организаций, нашедший свое закрепление в ст. 13 Закона № 118-ФЗ и предусматривающий, что судебный пристав обязан использовать предоставленные ему права в соответствии с законом

и не допускать в своей деятельности ущемления прав и законных интересов граждан и организаций¹².

В ходе прокурорской проверки установлен факт несоблюдения судебными приставами-исполнителями принципа недопустимости нарушения прав и законных интересов должника в рамках исполнительного производства.

В частности, в ходе прокурорской проверки установлен факт нарушения судебным приставом-исполнителем права должника на труд, закрепленного ст. 37 Конституции РФ, который заключался в следующем.

По обращению гр. А. установлено, что в РОСП имеется исполнительное производство № 3 о взыскании с него алиментов на содержание несовершеннолетнего ребенка.

В связи с имеющейся задолженностью по вышеуказанному исполнительному производству судебным приставом-исполнителем вынесено постановление о временном ограничении на пользование должником специальным правом – водительским удостоверением. При этом работа водителем для него является вспомогательным способом погашения задолженности за неуплату алиментов.

В рамках проведения проверки установлено, что должник является инвалидом второй группы. Согласно индивидуальной программе реабилитации или абилитации инвалида, выдаваемой федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы (ИПРА инвалида), у должника установлена вторая степень ограничения способности к передвижению.

На основании раздела III Приложения к приказу Минтруда России от 27 августа 2019 г. № 585н «О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы» 2-я степень означает способность к самостоятельному передвижению с регулярной частичной помощью других лиц с использованием при не-

обходимости вспомогательных технических средств.

Таким образом, постановление судебного пристава-исполнителя о временном ограничении на пользование должником специальным правом – водительским удостоверением вынесено в нарушение п. 4 ст. 67.1 Закона № 229-ФЗ.

В связи с этим указанное постановление было опротестовано прокурором.

Также удалось восстановить нарушенное право особой уязвимой категории граждан, а именно участника Специальной военной операции на сохранность недвижимого имущества. В рамках надзорных мероприятий установлено, что гражданин участвует в боевых действиях в составе Вооруженных сил Российской Федерации. В отношении должника возбуждено исполнительное производство о взыскании с него в пользу юридического лица задолженности в размере 35 726,50 руб. Должник в полном объеме оплатил задолженность, о чем своевременно 29.06.2023 в районный отдел судебных приставов направил соответствующую информацию с подтверждающими документами.

В то же время исполнительное производство на основании п. 1 ч. 1 ст. 47 Закона № 229-ФЗ окончено 18.09.2023, т. е. несвоевременно, спустя 2,5 месяца с момента фактического исполнения.

Соответственно акт об отмене постановления об обращении взыскания на доходы должника также своевременно не вынесен в нарушение ст. 2, 4, 47, 64 Закона № 229-ФЗ. В связи с чем 11.07.2023, 14.07.2023, 17.07.2023 на депозитный счет РОСП из банковских организаций поступили денежные средства, которые в последующем, после окончания проверки прокуратуры, возвращены должнику.

Допущенные нарушения явились вследствие того, что судебный пристав-исполнитель не располагал сведениями об участии должника в боевых действиях в составе Вооруженных сил Российской Федерации.

Статьей 38 Конституции РФ установлено, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

Обязанность родителей по содержанию своих несовершеннолетних детей закреплена в ст. 80 Семейного кодекса Российской Федерации.

Так, в рамках исполнительного производства о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей судебными приставами-исполнителями допущена волокита и бездействие, в результате которых у должника образовалась задолженность почти в 1 млн руб. Должник объявлен в розыск, но розыскные мероприятия осуществлялись ненадлежащим образом. Только после вмешательства прокуратуры должник был найден, после чего взыскана задолженность около 800 000 руб.

Статьей 40 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. При осуществлении надзорных мероприятий отдельное внимание уделяется вопросам исполнения требований неимущественного характера о предоставлении жилых помещений. Вскрыты нарушения в деятельности ФССП, выразившиеся в недостаточности реализуемых мер, несвоевременном определении новых сроков, непринятии мер к истребованию актуальной информации о ходе исполнения решений суда.

Кроме этого, прокуратурой Воронежской области в ноябре 2023 г. проведена проверка соблюдения законодательства об исполнительном производстве, по результатам которой в деятельности специализированного отделения судебных приставов по Воронежской области ГМУ ФССП России выявлены нарушения требований Закона № 229-ФЗ при исполнении решений суда о предоставлении жилого помещения по договору социального найма лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Например, специализированным отделением судебных приставов не устанавливался

повторный срок исполнения требований решения суда, несвоевременно взыскивался исполнительский сбор.

На сегодняшний день отрицательной тенденцией современного общества является большая закредитованность граждан. Об этом 16 ноября 2023 г. указала Э. Набиуллина на Пленарном заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹⁵. Помимо того, имеется проблема понимания гражданами их социальной ответственности, в частности перед детьми, обществом и в целом перед государством, что свидетельствует об отказе исполнения предусмотренных законом обязанностей в добровольном порядке, в том числе по исполнению судебных актов (уплата штрафных санкций, своевременная оплата налогов, коммунальных платежей, алиментных платежей и т. д.), также на сложившуюся ситуацию влияют уровень их правовой грамотности и процессуальные нарушения в работе судебными приставами-исполнителями.

К типичным процессуальным нарушениям Закона № 229-ФЗ при исполнении исполнительных документов относятся: несоблюдение сроков возбуждения исполнительного производства, ненаправление либо несвоевременное направление постановлений о возбуждении производства заинтересованным лицам, несоблюдение двухмесячного срока совершения исполнительных действий, нарушение порядка обращения взыскания на имущество должника, необоснованное прекращение, приостановление либо окончание исполнительного производства.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о допущении должностными лицами органов Федеральной службы судебных приставов нарушений на всех стадиях принудительного исполнения судебных актов, об отсутствии своевременных и эффективных принятых мер, направленных на исполнение судебных актов, защиту прав граждан от необоснованных списаний денежных средств, наложений ограничений и др.

Н. В. Трошина также отмечает недостаточность применения специальных мер в деятельности судебных приставов-исполнителей¹⁴. Анализ рассматриваемой деятельности и результаты прокурорских проверок указывают на невысокий уровень исполнительской дисциплины сотрудников ФССП, заключающийся в упущениях учетной деятельности, низком уровне профессионализма, неисполнении служебных обязанностей¹⁵.

Следует согласиться с А. Ф. Ахмедовым, который к таким проблемам относит: нехватку сотрудников ФССП, кадровую текучку, низкий уровень образования сотрудников, неравномерное распределение количества исполнительных производств на каждого сотрудника и иные проблемы¹⁶.

Из вышеуказанного следует, что на сегодняшний день надзор за исполнением законов судебными приставами является одним из приоритетных. Такое количество нарушений свидетельствует о необходимости усиления прокурорского надзора в указанной сфере. Изменить работу судебных приставов может принятие системных мер прокурорского реагирования, а также усовершенствование нормативной базы на общероссийском уровне.

Выявленные недостатки требуют доработки Федерального закона о прокуратуре. Во-первых, в Разделе III Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» закреплены следующие главы по отраслям прокурорского надзора: надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера; надзор за администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. То есть в структуре Раздела III не предусмотрена глава, регламентирующая де-

ятельность прокурора по надзору за исполнением законов судебными приставами, тем не менее данный институт определяется законодателем в ч. 2 ст. 1 указанного закона (данный абзац введен Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ).

Имеющийся законодательный пробел следует устранить путем внесения дополнений в Раздел III Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» главы, посвященной надзору за судебными приставами.

Во-вторых, ни в одном организационно-распорядительном документе органов прокуратуры не содержится конкретной информации о тактике проведения, рекомендациях при проведении того или иного вида прокурорской проверки за исполнением законодательства об исполнительном производстве. Отсутствие конкретного регламента осуществления прокурорского надзора за деятельностью судебных приставов усложняет осуществление прокурорского надзора, в особенности прокурорскими работниками со стажем работы до 3 лет. В настоящее время также отсутствуют Методические рекомендации о проведении прокурорских проверок в указанной сфере, разработка которых является необходимой. А. Ф. Ахмедов отмечает, что проверки действий службы судебных приставов могут иметь систематический и внеплановый характер¹⁷. Первый тип предполагает осуществление надзора в запланированные подразделением сроки, а второй – реагирование на обращения граждан, представителей органов власти, информации из СМИ. Поэтому необходимо дополнить указание Генерального прокурора РФ № 521/7 о тактике и рекомендациях при проведении данного вида прокурорской проверки.

В-третьих, необходимо ужесточить ответственность судебных приставов-исполнителей за неоднократные нарушения законодательства. Пунктом 20 приказа Минюста России от 18 марта 2020 г. № 47 «Об утверждении Дисциплинарного устава органов при-

нудительного исполнения Российской Федерации» установлен такой вид дисциплинарной ответственности, как устное замечание¹⁸. Зачастую к этой мере дисциплинарной ответственности привлекают судебного пристава-исполнителя, в том числе при совершении повторных нарушений законодательства. В связи с тем, что согласно действующему законодательству (ст. 192 Трудового кодекса РФ, а также Дисциплинарный устав органов принудительного исполнения Российской Федерации) такое право закреплено за работодателем, то сложился обычай, когда прокуроры в актах прокурорского реагирования требуют привлечения к ответственности судебного пристава-исполнителя, не указывая вид дисциплинарной ответственности. Практика показывает, что руководство ФССП злоупотребляет таким правом. Предлагается дополнить Дисциплинарный устав органов принудительного исполнения Российской Федерации более расширенным перечнем вариантов наложения дисциплинарного взыскания: за повторное нарушение законодательства объ-

являть выговор; в случае допущения более трех нарушений – строгий выговор; в связи с массовыми нарушениями – предупреждение о неполном служебном соответствии и в последующем увольнение со службы в органах принудительного исполнения. При этом установить срок давности привлечения к ответственности – 1 год.

Таким образом, защита прав и свобод человека и гражданина зависит от качественной работы органов, входящих в систему публичной власти, наделенных полномочиями по защите как публичных, так и частных интересов. Немаловажную роль в механизме защиты прав человека и гражданина занимает Федеральная служба судебных приставов, работа которых станет более эффективна после внесения предлагаемых изменений. В то же время всесторонний и качественный надзор, осуществляемый прокурорами в отношении ФССП, не позволяет последним допустить правовой нигилизм в сфере защиты личных, экономических, социальных, политических, культурных и экологических прав.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² URL: https://www.intellectpro.ru/press/works/o_probleme_zagruzhennosti_sudey/

³ Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ URL: https://fssp.gov.ru/deals/otchet_doklad_9/2837777

⁵ См.: Там же.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁷ Об органах принудительного исполнения Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Азизова В. Т., Гамигова М. М. Проблемы регулирования и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами // Вестник Дагестан. гос. ун-та. Сер. 3: Общественные науки. 2019. Т. 34, вып. 1. С. 56–63.

⁹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами : указание Генерального прокурора от 19 сентября 2022 г. № 521/7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Гуреев В. А. Взаимодействие конституционных принципов и принципов исполнительного производства в контексте защиты права на получение алиментов // Семейное и жилищное право. 2015. № 6. С. 6–9.

¹² См.: Муканова Л. В. Конституционные права в исполнительном производстве // Молодой ученый. 2019. № 7 (245). С. 196–198. URL: <https://moluch.ru/archive/245/56478/>

¹³ URL: <https://www.pnp.ru/economics/nabiullina-rasskazala-kak-cb-boretsya-s-zakreditovannostyu-grazhdan.html>

¹⁴ См.: Трошина Н. В. Защита прокурором прав и свобод человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов судебными приставами-исполнителями // Вестник Международ. юрид. ин-та. 2018. № 2. С. 142.

¹⁵ См.: Азизова В. Т., Гамидова М. М. Указ. соч. С. 56–63.

¹⁶ См.: Ахмедов А. Ф. Проблемы осуществления прокурорского надзора за деятельностью Федеральной службы судебных приставов // Аграрное и земельное право. 2020. № 11. С. 269.

¹⁷ См.: Там же.

¹⁸ Об утверждении Дисциплинарного устава органов принудительного исполнения Российской Федерации : приказ Минюста России от 18 марта 2020 г. № 47. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Канищева Е. Н., аспирант кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

E-mail: kanishchevaen1907@gmail.com

Тел.: 8-961-181-68-25

Voronezh State University

Kanishcheva E. N., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department named after Professor V. S. Osnovin

E-mail: kanishchevaen1907@gmail.com

Tel.: 8-961-181-68-25

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

СВОБОДА ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГРАНИЦЫ И РИСКИ ЕЕ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья посвящена исследованию конституционно-правовой природы и содержания свободы вероисповедания, а также рассмотрению некоторых проблем, вызванных либерализацией религиозной сферы в правоприменительной практике ведущих западных государств. В статье упомянуто о новом всплеске дискуссий вокруг гендерно-нейтрального описания Бога, проанализирован эксцентричный феномен пародийных религий в контексте современной массовой культуры, подчеркнуто негативное влияние этих явлений на общественное сознание, обоснована необходимость создания новых правовых механизмов, препятствующих распространению псевдорелигиозных идей.

Ключевые слова: свобода вероисповедания, религия, Конституция, международный договор, массовая культура, религиоведческая экспертиза.

FREEDOM OF RELIGION: CONSTITUTIONAL AND LEGAL LIMITS AND RISKS OF ITS LIBERALIZATION IN CONTEMPORARY RUSSIAN SOCIAL REALITY

The article is devoted to the study of the constitutional and legal nature and content of freedom of religion, as well as consideration of some problems caused by the liberalization of the religious sphere in the law enforcement practice of leading Western states. The article mentions a new surge of discussions around a gender-neutral description of God, analyzes the eccentric phenomenon of parody religions in the context of modern mass culture, emphasizes the negative impact of these phenomena on public consciousness, and substantiates the need to create new legal mechanisms to prevent the spread of pseudo-religious ideas.

Key words: freedom of religion, religion, Constitution, international treaty, mass culture, religious expertise.

Поступила в редакцию 16 декабря 2024 г.

Право на свободу вероисповедания как в международной, так и в отечественной правовой реальности стабильно признается одним из фундаментальных естественных прав

личности, относящихся к группе прав первого поколения. В сравнении со свободой совести оно имеет более узкое содержание, сконцентрированное только в сфере религиозных убеждений человека.

Профессор С. А. Авакьян рассматривает свободу вероисповедания как «возможность верить в существование какого-то необычно-

го (божественного) существа, самого честно-го, справедливого, гуманного, думающего о нравственной чистоте каждого, помогающего нам выбрать истинный путь, удерживающего от плохих поступков, настраивающего на помощь ближнему»¹. Очевидно, что данная позиция базируется, прежде всего, на системе ценностей традиционных для России монотеистических религий (иудаизма, христианства и ислама).

По мнению профессора А. В. Пчелинцева, «сущность свободы вероисповедания сводится к наличию для человека узаконенных возможностей открыто следовать выбранной религии в соответствии с его религиозными убеждениями при условии соблюдения установленного правопорядка»².

Не менее интересна точка зрения А. С. Бакун, согласно которой «свобода вероисповедания отражает *витальные человеческие потребности* в вере в трансцендентное. Именно в данной свободе находит свое юридическое выражение религиозность как сопровождающее качество нашей жизни на протяжении всей человеческой истории»³.

Конституционно-правовые границы свободы вероисповедания зафиксированы в целом комплексе статей действующей Конституции РФ. Центральное место среди них занимает ст. 28. Норма данной статьи раскрывает содержание свободы вероисповедания в двух аспектах:

- в качестве *права каждого человека* исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию;
- в качестве *легитимного предоставления ему возможности* для свободного формирования и выбора своих религиозных убеждений, их беспрепятственного изменения, распространения и реализации в конкретных действиях и поступках.

Как известно, ст. 28 своим содержанием охватывает не только свободу вероисповедания, но и свободу совести, предоставляя каждому возможность самостоятельно формировать свое мировоззрение не только на

религиозных постулатах, но и на секулярных, атеистических и иных позициях. Учитывая положения ст. 17, очевидно, что Основной закон Российской Федерации относит право на свободу совести и вероисповедания к основным неотчуждаемым правам человека, принадлежащим ему от рождения, что подчеркивает высокую степень конституционной гарантированности этого права. Важное значение здесь приобретает и ст. 19, которая содержит гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина, категорический запрет на их ограничения по причине какой-либо дискриминации, в том числе по отношению к религии. Статья 29 запрещает пропаганду или агитацию, возбуждающую религиозную ненависть или вражду, а также пропаганду религиозного превосходства. Статья 13 не допускает создание общественных объединений, цели и действия которых направлены на разжигание религиозной розни⁴.

Важно подчеркнуть, что главным ориентиром для отечественного правового регулирования свободы вероисповедания на заре формирования новой российской государственности стали авторитетные международные стандарты, закрепленные в следующих знаковых документах:

- Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН);
- Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН);
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.)⁵;
- Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (провозглашена резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 г.).

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ международные договоры России

наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью ее правовой системы. В случае расхождения закона и иного нормативного акта с международным договором, в котором участвует Российская Федерация, или с общепризнанными нормами международного права применяются правила, установленные этими нормами или договором⁶. Однако новая редакция ст. 79 теперь содержит норму о том, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, *противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению* в Российской Федерации. Данное положение предназначено, прежде всего, для выработки конституционно приемлемого способа исполнения таких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции РФ в отечественной правовой системе, составной частью которой являются односторонние и многосторонние международные договоры России⁷.

Такой подход отечественного законодателя к восприятию международно-правового регулирования многих аспектов социальной действительности обусловлен *объективными причинами и значительным регрессом* ценностно-ориентационной направленности стран так называемого «коллективного Запада». Среди этих причин, в частности, нарастающая тенденция в политике западных государств к законодательной легитимации новой системы ценностей, основанной на идеях индивидуализма и прагматизма, подмене традиционных семейных отношений квазисемейными моделями, пропаганде однополых союзов, продвижении культуры child-free и других спорных мировоззренческих ориентиров, актуальных для эпохи постмодерна⁸, которым Российская Федерация активно стремится противостоять⁹. Как справедливо подчеркивает Д. Н. Кравцов, «индивидуализм создает и практически реализу-

ет специфический взгляд на мир, в соответствии с которым экзистенциалом существования личности является ее эгоистическая направленность на саму себя, возведение частных утилитарных интересов выше интересов социальных общностей, государства и человеческой цивилизации»¹⁰. К сожалению, популяризация обозначенных выше деструктивных моделей человеческой жизни в последнее десятилетие приобретает устойчивый транснациональный характер и все чаще получает лояльность в правовых позициях известных международных юрисдикционных органов и иных организаций¹¹. Похожие негативные процессы, увы, затрагивают и религиозную сферу.

Например, противоречивым и опасным представляется проводимое Англиканской церковью Великобритании исследование о возможности использования гендерно-нейтральной терминологии при упоминании о Боге вместо общепринятого местоимения «Он»¹². О сомнительности подобного подхода и абсурдности дискуссий на эту тему высказался даже Президент России В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ 2023 г.¹³ Англиканская церковь в России также не поддержала позицию своих западных единоверцев. Хотя эта дискуссия не нова и в последние годы имеет тенденцию к актуализации, важно подчеркнуть традиционную теологическую позицию по этому поводу: «монотеистические религии, включая христианство, используют только *описательные, условно-грамматические* гендерные характеристики для выражения идей божественности, понимая, что Богу *не присущи гендерные признаки per se*. На Никейском Вселенском соборе 325 г. неоднократно подчеркивалось, что, говоря о Боге-Отце и Боге-Сыне и общении между ипостасями Бога, мы не имеем в виду точно того же, что подразумеваем, когда употребляем слова отец и сын, называя людей из одной семьи». Опираясь на анализ библейских текстов, исследователи подчеркивают, что «Божественное откровение сви-

детельствует о различии сущности Бога и человека»¹⁴.

Данный пример далеко не единственный среди рисков, вызванных реализацией в западных странах *либерального стандарта религиозной свободы*. Не меньшую обеспокоенность вызывает и такой феномен современной массовой культуры, как *пародийные религии*. Глубокое и основательное исследование этого явления провел С. С. Сокоиков. По его мнению, «пародийные религии представляют собой симптоматичные явления культурного пространства. Они сигнализируют в том числе о кризисных чертах традиционной религиозной сферы»¹⁵. Наиболее известным примером пародийной религии, снискавшей значительную популярность, является пастафарианство. Оно возникло в США в 2005 г. «Поводом для этого послужило предложение властей штата Канзас о введении теории креационизма в светскую программу образования взамен теории эволюции Ч. Дарвина. В качестве реакции на эту ситуацию американский физик Б. Хендерсон распространил открытое письмо, в котором на тех же основаниях предложил включить в образовательную программу созданную им концепцию Летающего Макаронного Монстра в качестве божественного Создателя. Сам Б. Хендерсон расценил свой жест как шутку, однако довольно быстро его “реплика” получила развитие и обогатилась “религиозными” аксессуарами»¹⁶.

Пастафарианство как явление поп-культуры за 19 лет получило стремительное развитие во многих странах мира (преимущественно в США и государствах Западной Европы). Впервые «Русская Пастафариантская Церковь Макаронного Пастариархата» была зарегистрирована в Москве в 2013 г. в качестве религиозной группы, но в 2016 г. данному сообществу было отказано в регистрации его в качестве религиозной организации с правами юридического лица. Однако в Нижнем Новгороде Пастафарианская Церковь официально функционирует как религиозная

группа с 2016 г. по настоящее время. Данное мировоззрение представлено в Интернете, люди, симпатизирующие этим сомнительным идеям, создают специализированные сайты, посвященные Летающему Макаронному Монстру, расширяют свою интернет-аудиторию, используя для этого все современные цифровые и маркетинговые инструменты. Например, в сообществе пастафарианцев в социальной сети «В контакте» на текущий момент насчитывается более 30 000 подписчиков.

Е. С. Грыжук подчеркивает, что, с одной стороны, «пастафарианство можно назвать псевдорелигиозным учением, поскольку изначально оно создавалось для отстаивания прав всех людей, вне зависимости от их религиозной принадлежности, в том числе – и особенно – прав атеистов. И для привлечения внимания общественности к нелогичности религиозного поведения в целом. Но спустя некоторое время оно стало рассматриваться как религиозное течение, обрастая эсхатологической и этиологической мифологией, ритуалами, культовыми праздниками»¹⁷.

С. С. Сокоиков, рассматривая пастафарианство в контексте карнавальности современной поп-культуры, также констатирует, что оно за годы своего существования «обрело обширную иконографию, выполненную в самой разнообразной стилистике: от имитации “классической” иконной манеры и парафраза сцены с Богом и Адамом в росписи Микеланджело в Сикстинской капелле до авангардных стилей»¹⁸. Оценивая данный факт, считаем абсолютно неприемлемым и недопустимым с культурологической и морально-нравственной точек зрения использование в оформлении «культовых» помещений (фактически кафе), где встречаются последователи пастафарианства, а также на официальных сайтах этого сообщества модифицированных фрагментов фрески Микеланджело «Сотворение Адама» в сочетании со спагетти-Монстром. На наш взгляд, это нельзя считать допустимым, прежде всего, по от-

ношению к памяти великого гения эпохи Возрождения.

Показателен еще один пример. В 2020 г. в одной из популярных социальных сетей на праздник православной Пасхи в качестве бесплатного подарка-открытки для широкой интернет-аудитории был предложен розовый единорог с корзиночкой пасхальных яиц. Любый пользователь соцсети мог таким образом поздравить своего виртуального друга с этим праздником. Данное предложение, к сожалению, вызвало значительный интерес молодежи. Хочется верить, что он не был продиктован каким-то саркастическим протестом против традиционных религиозных взглядов, а обуславливался лишь юношеской недалековидностью подростковой аудитории. Но возникает вопрос – как относиться к появлению на платформах соцсетей столь эпатажных PR-акций? На наш взгляд, резко отрицательно.

Кстати, в мировой практике «Церковь» невидимого розового единорога тоже относится к пародийным религиям. В России, в отличие от пастафарианства, это направление пока не представлено в каком-то системном виде. Но судя по эксцентричным «подаркам» в соцсетях в дни глубоко почитаемых религиозных праздников, опасные тенденции просматриваются.

Очевидно, что такая практика представляет *реальную угрозу*. Ведь рассмотренные явления, постепенно становясь частью массовой культуры, способны негативным образом трансформировать общественное сознание и со временем оказать пагубное влияние на изменение национального культурного кода. Это входит в глубокое противоречие с современным курсом государственной политики, нацеленным на сохранение, популяризацию и развитие традиционных духовно-нравственных ценностей, определенных в Указе Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809¹⁹ и на улучшение нравственного климата среди молодежи.

Как справедливо отмечает профессор С. Н. Бабурин: «Ныне будущее России и Сла-

вянского мира зависит от того, найдет ли русская нация – наш многонациональный народ – правильные ответы на вызовы современной эпохи. Сможем ли мы все избежать потребительских искушений западного мира, предпримем ли решительные шаги по соединению технологических и инновационных достижений человечества с жизненно важными традиционными для нас духовно-нравственными ценностями и образом жизни? Именно достижений, а не нравственных отклонений от нормы, захлестнувших англо-американский мир»²⁰.

Учитывая рассмотренные негативные особенности развития массовой культуры, интенсивные глобализационные процессы и стремительное совершенствование цифровых технологий, усиливается потребность в создании *качественно новых правовых механизмов*, направленных на сдерживание тенденций либерализации религиозной сферы. На уровне федерального законодательства целесообразно принятие ряда ограничительных норм, запрещающих проникновение на территорию России маргинальных религиозных и квазирелигиозных миссий иностранного происхождения, воспрепятствование их официальному признанию и регистрации.

Считаем, что действующий Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» нуждается в системном обновлении с опорой не только на систему конституционных гарантий свободы вероисповедания, авторитетные международные стандарты этой свободы, но и на тот богатый (как положительный, так и отрицательный) опыт реализации данной конституционной свободы за более чем 30-летний период новейшей истории нашего Отечества. Следует осуществить: взвешенное научное осмысление существующих конституционно-правовых и сугубо практических механизмов реализации свободы вероисповедания; учет социально-активной деятельности религиозных объединений различной конфессиональной направленности,

их вклада в оздоровление нравственного климата в обществе, уровня открытости их деятельности и стремления к взаимодействию с государством в целях оказания содействия в решении социально значимых проблем.

Необходим качественно новый подход к организации и проведению государственной религиоведческой экспертизы, направленный на воспрепятствование псевдорелигиозной деятельности отдельных лиц и сообществ, созданных ими. На сегодняшний момент термин «государственная религиоведческая экспертиза» упоминается в Федеральном законе № 125-ФЗ лишь один раз (ч. 8 ст. 11), а порядок проведения такой экспертизы пока регулируется только Приказом Министерства юстиции РФ от 18 февраля 2009 г. № 53 «О государственной религиоведческой экспертизе»²¹. При этом действующее законодательство ничего не говорит о возможности и целесообразности проведения экспертиз иных видов (например, лингвистической, психологической, искусствоведческой и т. п.)

применительно к религиозной сфере. Считаю, что эти вопросы нуждаются в комплексной научной оценке и системном правовом регулировании, которое должно быть осуществлено не на уровне подзаконного правовотворчества, а на уровне отдельной главы базового Федерального закона.

Резюмируя все вышесказанное, следует подчеркнуть, что конституционное право человека и гражданина на свободу вероисповедания представляет весомую ценность для Российской Федерации как демократического и правового государства. Но с учетом сложности современной социальной действительности, противоречивости общемировых процессов, конституционно-правовые гарантии реализации данного права нуждаются в дальнейшем совершенствовании и не должны применяться в ущерб реализации иных конституционных прав граждан и обеспечения нравственного здоровья российского общества.

¹ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2024. Т. 1. С. 704–705.

² Пчелинцев А. В. Свобода вероисповедания и религиозные объединения в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 85.

³ Бакун А. С. Место свободы вероисповедания в системе конституционных ценностей // Конституционный дискурс в условиях трансформационных процессов : сб. науч. ст. Междунар. круглого стола, посвящ. 25-летию Конституции Республики Беларусь / [ред. кол.: В. В. Лосев (гл. ред.), Н. О. Мороз, А. С. Бакун]. Минск : МИТСО, 2019. С. 263.

⁴ См. подробнее: Стецкевич М. С. Свобода совести : учеб. пособие. СПб. : Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 2006. С. 258.

⁵ Действие Конвенции прекращено в отношении Российской Федерации с 16 марта 2022 г. на основании Федерального закона от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 10. Ст. 1566.

⁶ Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции РФ. 3-е изд., перераб. и доп. 2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: Фоминская М. Д., Перов А. Н. Либерализация права в контексте традиционных религиозных ценностей // Юрист-Правоведь. 2015. № 2. С. 14.

⁹ О внесении изменений в статью 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 23 ноября 2024 г. № 401-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 48. Ст. 7208.

¹⁰ Кравцов Д. Н. Духовная безопасность личности в современном российском обществе : дис. ... канд. филос. наук. Луганск, 2023. С. 3.

¹¹ См., например, подробнее: Забродина Е. Суд в Люксембурге обязал все страны ЕС признавать семьями однополые пары и их детей. URL: <https://rg.ru/2021/12/15/sud-v-liuksemburge-obiazal-vse-strany-es-priznavat-semiami-odnopolye-pary-i-ih-detej.html> ; Демченко Н. ЕСПЧ обязал Румынию признать и легализовать однополые браки. URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/05/2023/646caefc9a79472ab57c022f>

¹² В Англиканской церкви задумались о гендерно-нейтральном обозначении Бога. URL: <https://foma.ru/v-anglikanskoj-cerkvi-zadumalis-o-genderno-nejtralnom-oboznachanii-boga.html>

¹³ См. подробнее: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Об этом см. подробнее: Шаров К. С. Гендерно-нейтральное описание Бога и категории божественности с позиций феминистского лингвистического дискурса // Вестник ВолГУ. Серия 2, Языкознание. 2019. Т. 18, № 2. С. 207–208.

¹⁵ Соковилов С. С. Карнавальность пародийных религий в контексте популярной культуры // KANT. 2021. № 1. С. 52.

¹⁶ Там же. С. 56.

¹⁷ Грыжук Е. С. Religio licita, или проблема легитимизации религиозного объединения в России на примере пастафарианства // Ученые записки Крым. федер. ун-та им. В. И. Вернадского. Философия. Политология. Культурология. Том 1 (67). 2015. № 2. С. 81.

¹⁸ Соковилов С. С. Указ. соч. С. 56.

¹⁹ 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.

²⁰ Бабурин С. Н. Политические, социально-экономические, правовые и цивилизационные риски на пути России и Славянского мира к устойчивому развитию // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11, № 2. С. 114–121.

²¹ О государственной религиоведческой экспертизе : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 18 февраля 2009 г. № 53 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/902145401>

Воронежский государственный университет

Сугакова С. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Voronezh State University

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

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

УДК 342.8

А. В. Стрельников

Воронежский государственный университет

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ В РОССИИ: ПРАКТИКА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

В статье анализируются проблемы, связанные с применением пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в Российской Федерации, преимущественно на примере муниципальных образований Воронежской области. Анализируются требования, предъявляемые к спискам кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями на муниципальных выборах, формулируются выводы о целесообразности применения пропорциональной избирательной системы на современном этапе развития российского местного самоуправления, а также предложения по совершенствованию российского законодательства по данному вопросу.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, муниципальные выборы, пропорциональная избирательная система, политические партии, избирательные объединения, списки кандидатов.

ELECTORAL SYSTEMS IN MUNICIPAL ELECTIONS IN RUSSIA: CURRENT PROBLEMS OF THE PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM AND TRENDS IN ITS DEVELOPMENT

The article analyzes the problems associated with the application of the proportional electoral system in municipal elections in the Russian Federation, mainly using the example of municipalities of the Voronezh region. The requirements for the lists of candidates nominated by electoral associations in municipal elections are analyzed, conclusions are formulated on the expediency of using a proportional electoral system at the current stage of development of Russian local government, as well as proposals for improving Russian legislation on this issue.

Key words: local self-government, municipal elections, proportional electoral system, political parties, electoral associations, lists of candidates.

Поступила в редакцию 5 декабря 2024 г.

Исследование моделей избирательных систем стало актуально в период буржуазных преобразований в Европе, а также с появлением нового государства – США. Практика применения различных моделей на выборах в представительные органы как государственной, так и муниципальной власти показала необходимость создания концептуальных научных разработок, посвященных моделям избирательных систем, а также вариантам и условиям их применения. Теории, обосновывающие модель пропорциональной избирательной системы, были созданы уже в XVIII–XIX вв. Именно данная модель избирательной системы стала достаточно быстро распространяться в Европе из-за наиболее полной реализации принципа партийного представительства¹.

В силу того что наибольшее количество выборов проводится на местном уровне, представляется важным рассмотрение вопроса о возможности и целесообразности применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах.

Правовые основы для применения того или иного вида избирательных систем на муниципальных выборах в Российской Федерации установлены в ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 131), в частях 3–3.3 которой закреплены рамочные нормы об условиях возможного применения пропорциональной или смешанной системы, в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Часть 3.2 ст. 23 Федерального закона № 131 закрепляет, что выборы депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений и представительных органов муниципальных округов, городских округов с численностью менее 15 депутатов проводятся по одноман-

датным и (или) многомандатным избирательным округам.

В ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ также говорится о том, что в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Таким образом, право определения избирательных систем на муниципальных выборах федеральный законодатель предоставляет законодательным органам субъектов Российской Федерации, а из имеющихся в региональных законах вариантов итоговое решение об используемой на муниципальных выборах избирательной системе принимает представительным органом и закрепляется в уставе соответствующего муниципального образования.

К примеру, ч. 3 ст. 12 Закона Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ «Избирательный кодекс Воронежской области»³ (далее – Избирательный кодекс Воронежской области) устанавливает, что если численность избирателей в поселениях, входящих в состав муниципального района, такова, что при образовании одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов число депутатов, избираемых на территории одного поселения или части территории одного поселения, превысит две пятых от общего числа депутатов представительного органа муниципального района, то применяется смешанная или пропорциональная избирательная система с закрытыми списками кандидатов.

Так, например, ч. 5 ст. 14 устава Медвеженского сельского поселения Семилукского муниципального района Воронежской области⁴ установлено, что выборы депутатов Совета народных депутатов Медвеженского сельского поселения проводятся на основе мажоритарной избирательной системы отно-

сительного большинства по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. По состоянию на 1 января 2024 г., согласно данным Росстата, население Медвеженского сельского поселения Семилукского муниципального района Воронежской области составляет 603 человека⁵. Число избирателей на территории Медвеженского сельского поселения, установленное решением⁶ Территориальной избирательной комиссии Семилукского района Воронежской области, – 495.

На территории городского округа город Воронеж представительный орган (Воронежская городская Дума) избирается по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе, 24 депутата избираются по одномандатным избирательным округам, 12 депутатов избираются по единому избирательному округу⁷.

Рассмотрим далее особенности пропорциональной избирательной системы и целесообразность ее применения на муниципальном уровне в Российской Федерации.

Изначально система «связанных» списков, предложенная в 1862 г. в Швейцарии, предполагает, что группа избирателей составляет список актуальных для нее кандидатур на депутатские мандаты по порядку в зависимости от степени желательности, т. е. от наиболее желательных к наименее желательным кандидатам. Избиратель голосует не за тех или иных кандидатов, а за соответствующий список. При этой системе число проголосовавших избирателей делится на число депутатских мандатов, а на каждый список приходится столько депутатов, сколько раз результат деления будет содержаться в числе поданных за него голосов. Согласно данному методу, получается, что, например, если на один из списков приходится пять депутатских мандатов, то избранными будут первые пять кандидатур из него. Негативным последствием применения данного метода является то, что избиратель голосует скорее просто за партийную принадлежность кандидата, а не

за него как такового, тем самым происходит усиление роли партийных органов и уменьшается влияние самих избирателей.

Система свободного указания кандидатур в рамках партийного списка прошла апробацию еще в 1899 г. в Бельгии и представляет собой механизм, при котором избиратель голосует за партию и, помимо этого, имеет возможность голосовать за конкретного кандидата внутри этого списка. Таким образом, голос избирателя засчитывается, прежде всего, первому кандидату из представленного списка, а если этот кандидат уже набрал достаточное для получения депутатского мандата количество голосов, то голос переходит ко второму кандидату в списке. Голоса, поданные за отдельных кандидатов, засчитываются за список. Депутатские мандаты распределяются между списками по числу голосов, отданных за каждый из них. Данный метод голосования на сегодняшний день является наиболее распространенным в мире⁸.

Исходя из этого, в науке и на практике выделяются «жесткие, или закрытые» (первый вариант) и «гибкие, или открытые» (второй вариант) виды партийных списков, которые применяются при пропорциональной избирательной системе.

«Жесткий, или закрытый» список нельзя корректировать избирателям: они могут только проголосовать за него или отказаться от голосования. Мандаты распределяются между кандидатами в соответствии с порядком, который определила партия. Такой метод голосования лишает избирателей права самостоятельно выбирать участников списка, потому что порядок включения кандидатов определяется лидером партии или руководящими органами политической партии. Однако с точки зрения подсчета и распределения голосов этот метод требует минимальных затрат.

В настоящий момент в российском законодательстве закреплён именно такой метод распределения голосов среди списков кандидатов, в том числе и при использовании

пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах. «Жесткие, или закрытые» партийные списки предусмотрены Избирательным кодексом Воронежской области, в котором установлено, что пропорциональная избирательная система с закрытыми списками кандидатов – избирательная система, при которой распределение мандатов в едином избирательном округе осуществляется между избирательными объединениями пропорционально полученному ими количеству голосов избирателей. Избиратели голосуют за зарегистрированные списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями.

При этом важно отметить, что законодательством предусмотрена возможность разделения списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, на две части – часть списка кандидатов, не относящаяся к какой-либо территориальной группе (общая), и территориальные группы кандидатов. Рассмотрим этот вариант при организации муниципальных выборов на основе законодательства о выборах Воронежской области.

Часть 1 ст. 45 Избирательного кодекса Воронежской области устанавливает, что на выборах депутатов представительного органа муниципального образования список кандидатов должен быть разбит на общемуниципальную часть и территориальные группы кандидатов.

Такое разделение списка кандидатов напрямую не позволяет избирателю определять кандидатов, которые, по мнению избирателя, наиболее достойны избраться депутатом в представительный орган муниципального образования от наиболее близкого ему по убеждениям избирательного объединения. При этом число голосов, поданных за избирательное объединение в определенной территориальной группе, имеет значение при распределении мандатов после получения депутатских мандатов кандидатами из общемуниципальной части списка кандидатов избирательного объединения. Это установ-

лено методикой распределения депутатских мандатов по единому избирательному округу (ст. 90 Избирательного кодекса Воронежской области).

Одним из интересных аспектов муниципальных выборов является возможность участия в них в качестве избирательных объединений, выдвигающих кандидатов, не только политических партий. Пункт 24 ст. 2 Избирательного кодекса Воронежской области закрепляет, что при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов.

Стоит напомнить, что общественными объединениями в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁹ являются: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности.

При этом общественные объединения, которые не являются политическими партиями, не вправе выдвигать списки кандидатов при избрании депутатов по единому избирательному округу по пропорциональной избирательной системе. Российское законодательство предусматривает норму, которая позволяет несколько нивелировать подобное ограничение для общественных объединений, которые не являются политическими партиями. Так в п. 2.1 ст. 35 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁰ закреплено, что на выборах депутатов представительных органов му-

ниципальных образований зарегистрированные в соответствии с законом общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, их структурные подразделения вправе предлагать кандидатуры для включения их в списки кандидатов, выдвигаемые избирательными объединениями.

При принятии решения о включении в свой список кандидатов таких кандидатур политическая партия должна руководствоваться нормами п. 5.1 ст. 25 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»¹¹, который устанавливает, что число кандидатур, включенных в список кандидатов по предложению указанного общественного объединения или его структурного подразделения, может составлять не более 15 процентов от числа всех кандидатов, выдвинутых в составе списка кандидатов.

Соотношение политических партий и общественных объединений можно проиллюстрировать следующим примером. При проведении дополнительных выборов депутата Воронежской областной Думы седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 15 в Избирательную комиссию Воронежской области Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области был представлен список¹² региональных отделений политических партий, зарегистрированных на территории Воронежской области, и иных общественных объединений, имеющих право по состоянию на 10 июня 2022 г. принимать участие в выборах. Все указанные в этом списке общественные объединения имеют право на участие в муниципальных выборах различного уровня на территории Воронежской области. В представленном Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области списке 24 организации являются региональными отделениями политических организаций, а 121 – общественными объединениями иных организационно-правовых форм.

Среди ученых существует мнение, что с конца 90-х гг. прошлого века и по настоящее время наблюдается тенденция определенного сужения круга правомочий неполитических общественных объединений в избирательном процессе. Указанная тенденция носит объективный характер и не свидетельствует об умалении роли общественных объединений в системе институтов непосредственной демократии. На наш взгляд, развитие института политической партии как самостоятельной формы общественных объединений, последовательное осуществление курса на правовую институционализацию политических партий ведут к дифференциации круга субъективных прав и обязанностей, признаваемых государством за всеми общественными объединениями и политическими партиями. В работах российских правоведов неоднократно отмечалась двойственная природа политических партий, которые, с одной стороны, являются добровольными самоуправляющимися объединениями, структурой гражданского общества, а с другой – не будучи частью государственного аппарата, функционально вовлечены в механизм властеотношений¹³.

Необходимо учитывать, что только политические партии как общественные объединения являются единственными, которые создаются в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти, органах публичной власти федеральных территорий и органах местного самоуправления.

Вместе с тем в контексте рассмотрения вопроса применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах необходимо отметить проблему отсутствия политических партий на уровне субъектов Российской Федерации, так называемых

«региональных партий», а также на уровне муниципальных образований или «ратушных партий». В настоящий момент российское законодательство предусматривает создание только федеральных политических партий при образовании ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Таким образом, группа российских граждан, которая хотела бы принять участие в муниципальных выборах по партийным спискам, не может этого сделать без взаимодействия с региональным или местным отделением той или иной федеральной политической партии. Стоит отметить, что большинство российских партий не имеют обширного представительства на уровне местных отделений, а некоторые политические партии имеют формально существующие региональные отделения, которые образованы с единственной целью – сохранение регистрации для самой политической партии.

Решением упомянутой проблемы, на наш взгляд, представляются два варианта:

1) введение в российское законодательство института «региональных партий» или «муниципальных партий», «муниципальных блоков»;

2) внесение в законодательство изменений, позволяющих выдвигать списки кандидатов на муниципальных выборах общественными объединениями, которые не являются политическими партиями (по аналогии с выдвижением кандидатов по одномандатным (многомандатным) мажоритарным округам).

Ко всему прочему, в Российской Федерации складывается тенденция отказа от применения пропорциональной избирательной системы при организации муниципальных выборов. Особенно это касается административных центров субъектов Российской Федерации и крупных городов.

В 2011 г. на фоне укрепления партийной вертикали федеральный закон обязал муниципальные парламенты формировать не ме-

нее половины своих составов по спискам. Однако всего через два года его отменили, что спровоцировало постепенный возврат к сугубо одномандатной модели. Только за последние пять лет от партсписков отказались во Владимире, Нижнем Новгороде, Ульяновске, Костроме, Липецке, Магадане, Новосибирске, Астрахани, Калининграде, Саратове, Горно-Алтайске, Омске, Ярославле, Владивостоке и Твери¹⁴.

К ноябрю 2024 г. полный отказ от пропорциональной системы произошел в 27 региональных столицах из 84.

В настоящий момент обсуждается отмена пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах на территории городского округа город Воронеж. Спикер Воронежской городской Думы Владимир Ходырев предложил обсудить инициативу по изменению порядка выборов депутатов Думы. Спикер предлагает отменить голосование по спискам и вернуться к мажоритарной системе¹⁵. Запланированные на осень 2025 г. муниципальные выборы депутатов Воронежской городской Думы могут пройти как по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе, так и без голосования по партийным спискам. Итоговое решение городскими парламентариями к настоящему моменту не принято.

Среди ученых существует позиция, согласно которой применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах является негативным фактором. Так, например, Михаил Михайлович Какителашвили считает, что несоразмерное внедрение пропорциональной избирательной системы в России привело к ограничению избирательных прав граждан, выразившемуся в лишении их возможности отдать свой голос за непартийных кандидатов или кандидатов от партий, не прошедших «заградительный барьер». Применяемая правовая модель пропорциональной системы также создает ограничения для права граждан быть избранными, поскольку их выдвижение

в качестве кандидатов начинает зависеть не от их собственного желания и поддержки населения, а от решения руководящих органов партии о включении их в списки кандидатов от партии¹⁶.

Екатерина Сергеевна Шугрина подчеркивает, что предоставление права выдвижения кандидатов на муниципальных выборах лишь федеральным коллективным субъектам приводит к подмене местных интересов общефедеральными, выхолащиванию права на местное самоуправление и утрате его реального содержания¹⁷.

Ученые с другой точкой зрения считают, что применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах эффективно. Так, например, Мария Александровна Кулушева считает, что пропорциональная избирательная система, основанная на выборе списков избирательных объединений, ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед своими избирателями, однако она наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа местного самоуправления – выражения общего интереса местного сообщества, разработки целостного проекта развития муниципального образования¹⁸.

Важно отметить, что на современном этапе развития политической системы Рос-

сии использование только мажоритарной избирательной системы на муниципальных выборах приводит к абсолютному доминированию единственной политической партии. К примеру, в Липецкий городской совет депутатов в 2020 г. в условиях жесточайшей конкуренции представители ЕР победили в 34 округах из 36, а представители КПРФ, показав в каждом округе довольно близкие по сравнению с выдвиженцами от партии власти результаты, не взяли ни одного мандата. При пропорциональной системе состав городского парламента Липецка был бы принципиально иным¹⁹.

На наш взгляд, тенденция по отказу от пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах несет негативный характер, ведет к снижению политического и идейного многообразия на уровне муниципальной власти. В США существует давняя дискуссия о том, что для граждан не важно, кто убирает улицы: «демократы» или «республиканцы». Это высказывание подразумевает, что политическая борьба не так важна на уровне местной, муниципальной власти, но это не так. Любые изменения начинаются с «земли», наиболее приближенного к гражданам уровня власти. И такой властью в России является местное самоуправление.

¹ См.: Митяева Ю. В. Пропорциональная избирательная система : виды, особенности применения // Вестник Моск. ун-та им. С. Ю. Витте. Сер. 2: Юридические науки. 2020. № 3 (25). С. 12–18.

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

³ Избирательный кодекс Воронежской области : закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ // Собр. законодательства Воронеж. области. 2007. № 6. Ст. 199.

⁴ Об утверждении устава Медвеженского сельского поселения Семилукского муниципального района Воронежской области : решение Совета народных депутатов Медвеженского сельского поселения Семилукского муниципального района Воронежской области от 15 ноября 2021 г. № 53 // Нормативные правовые акты в Российской Федерации. URL: <http://pravo.gov.ru>

⁵ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). URL: https://rosstat.gov.ru/scripts/db_inet2/passport/table.aspx?opt=206494442024

⁶ Решение Территориальной избирательной комиссии Семилукского района от 18 сентября 2024 г. № 113/927-20/24 // Официальный сайт Избирательной комиссии Воронежской области. URL: www.voronezh.izbirkom.ru

⁷ Об Уставе городского округа город Воронеж : постановление Воронежской городской Думы Воронежской области от 27 октября 2004 г. № 150-1 // Воронежский курьер. 2004. 28 окт.

⁸ См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. чл.-кор. РАН, проф. М. В. Баглая, д-ра юрид. наук, проф. Ю. И. Лейбо, д-ра юрид. наук, проф. Л. М. Энтина. М. : Норма, 2004. С. 207.

⁹ Об общественных объединениях : федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

¹⁰ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹¹ О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

¹² Официальный сайт Избирательной комиссии Воронежской области. URL: <http://www.voronezh.izbirkom.ru/>

¹³ См.: Шерязова А. С. Участие общественных объединений в избирательном процессе // Вестник ЧелГУ. 2010. № 25. С. 39–41.

¹⁴ Официальный сайт газеты «Коммерсантъ». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7283534>

¹⁵ Официальный сайт газеты «Коммерсантъ». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6775073>

¹⁶ См.: Какителашвили М. М. Мониторинг избирательного законодательства : тенденция к ограничению избирательных прав граждан // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4 (33). С. 41–45.

¹⁷ См.: Шугрина Е. С. Конституционно ли использование пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне? // Муниципальное право. 2011. № 3 (55). С. 2–5.

¹⁸ См.: Кулушева М. А. Возможность и целесообразность использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2005. № 8. С. 16–24.

¹⁹ Портал «Региональные комментарии». URL: <https://regcomment.ru/analytics/vozmozhnyj-otkaz-ot-partspiskov-na-vyborah-v-dumu-voronezha-eto-zhelanie-regionalnoj-i-gorodskoj-vlasti-povysit-kontrol-nad-parlamentom/>

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Стрельников А. В., аспирант, юрист ОАО «Телеком-Сервис»

Strelnikov A. V., Post-graduate Student, Lawyer Telecom-Service, JSC

E-mail: aleks2000voro@yandex.ru

E-mail: aleks2000voro@yandex.ru

Тел.: 8-904-213-44-52

Тел.: 8-904-213-44-52

УДК 342.26

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ПЯТОЙ ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В статье анализируется территориальная организация публичной власти в современной Франции как государстве, традиционно изучаемом наукой конституционного права зарубежных стран. Для реализации цели исследования на основе формально-юридического и сравнительно-правового методов познания рассматриваются общие закономерности, которым подчинено административно-территориальное устройство Пятой республики, его конституционные основы, законодательное регулирование, включая виды административно-территориальных единиц, природу осуществляемой в их пределах публичной власти, а также некоторые наиболее важные процедурные вопросы. Выделяются характерные особенности территориального устройства Франции и те положения, которые могут быть заимствованы для реформирования аналогичного института в субъектах Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Франция, публичная власть, государственное устройство, административно-территориальное устройство, территориальные коллективы, местное самоуправление, местная государственная власть, префект, супрефект.

FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE THE FIFTH FRENCH REPUBLIC

The article analyzes the territorial organization of public power in modern France as a state traditionally studied by the science of constitutional law of foreign countries. To achieve the purpose of the study, on the basis of formal legal and comparative legal methods of cognition, the general patterns that govern the administrative-territorial structure of the Fifth Republic, its constitutional foundations, legislative regulation, including the types of administrative-territorial units, the nature of public authorities carried out within their limits, as well as some of the most important procedural issues are considered. The characteristic features of the territorial structure of France and those provisions that can be borrowed to reform a similar institution in the subjects of the Russian Federation are highlighted.

Key words: France, public authority, state structure, administrative-territorial structure, territorial collectives, local government, local government, prefect, sub-prefect.

Поступила в редакцию 6 ноября 2024 г.

Внутреннее разделение территории любого государства на определенные части с целью организации в них публичной власти и установления взаимоотношений присуще практически любому государству в мире и является его неотъемлемым конституционно-правовым признаком. Исключения достаточно редки и в основном связаны с тем, что страна имеет незначительные площадь или численность населения: так, в соответствии со ст. 78 Конституции Монако 1962 г.¹ территория княжества одновременно составляет единую коммуну, управляемую муниципальным советом и избираемым из его состава исполнительным органом. Таким образом, несмотря на территориальное совпадение центральной государственной власти и местного самоуправления в данном государстве, организационно и компетенционно они обособлены друг от друга, хотя общей закономерностью является именно определение пространственных пределов юрисдикции власти на местах.

В российской науке конституционного права выработана достаточно обширная терминология, отражающая систему взаимоотношений различных уровней публичной власти, в связи с чем возникает вполне закономерный вопрос о соотношении понятий и целесообразности использования в целом. Речь идет о таких категориях, как «территориальная организация публичной власти», «территориальное устройство государства», «государственное устройство», «государственно-территориальное устройство», «политико-территориальное устройство», «административно-территориальное устройство» и т. д. Несмотря на подобное разнообразие, в основном научное сообщество солидарно в том, что первичным элементом организации публичной власти является государственное устройство, выступающее одновременно одной из форм государства. В последнее время с целью недопущения смешения государственного устройства и строя все чаще прослеживается тенденция

по замене его схожим по содержанию термином «политико-территориальное устройство», под которым, к примеру, авторы учебника под редакцией Е. Н. Хазова и И. Н. Зубова понимают «определенный порядок деления территории на части, их правовой статус и взаимоотношение центральных органов власти с органами власти составных частей – государственных и административно-правовых единиц»². Иная группа современных авторов – Г. А. Василевич, А. М. Оса-велюк, Л. Т. Чихладзе и др. – рассматривают *территориальную организацию (устройство)* государства как систему взаимоотношений между государством в целом и публичными властями территориальных составных частей государства³. Причем в качестве его видов указанные ученые называют традиционно сложившиеся унитарную и федеративную формы, которыми характеризуется государственное устройство.

Обозначив в заглавии статьи административно-территориальное устройство Франции как объект нашего исследования, снова важно решить терминологический вопрос с точки зрения науки конституционного права зарубежных стран. Данная категория во многом является уникальной для российской правовой системы и законодательства стран постсоветского пространства, а также государств бывшего социалистического лагеря, поскольку была разработана советской доктриной в 1920-е гг. для обозначения нового вектора развития территориальной системы и обеспечения построения и функционирования местных советов. С учетом того, что данное понятие не используется западноевропейской и американской наукой и позитивным правом, говорить, в частности, об административно-территориальном устройстве Франции, необходимо достаточно условно, что не отрицает существования аналогичного института в этом и других государствах. Российские ученые солидарны в позиции разграничения государственного и административного устройства применитель-

но к федерации: так, С. А. Авакьян, обращает внимание на применение термина «административно-территориальное устройство» только к внутренней структуре субъектов Российской Федерации, находящихся с центральным управлением в отношениях государственного устройства⁴. С. В. Нарутто аналогичным образом жестко дифференцирует федеративное и административно-территориальное устройства, относя последнее только к конституционному признаку субъектов Российской Федерации⁵. Подобный подход вполне можно применить и к зарубежным федерациям, что, как и в России, проявляется в правовом регулировании: обычно регионы в рамках своего исключительного ведения самостоятельно регламентируют свою территориальную организацию (к примеру, США и иные страны). Не вдаваясь в рамках данной статьи в дискуссию о понимании административно-территориального устройства в российском варианте, отметим, что в отношении зарубежных стран данный термин можно использовать как обозначение территориальных основ местного самоуправления и местного государственного управления.

В унитарных государствах, к которым, безусловно, относится и Франция, имеет место иная закономерность. С учетом отсутствия в их структуре государственно-территориальных образований фактически наблюдается совпадение государственного и административно-территориального устройства, что проявляется в единстве их структуры. Такой вывод следует из особенностей унитарного государства, к числу которых А. А. Городилов и А. В. Куликов относят следующие: административно-территориальные единицы, как правило, не обладают какими-либо элементами политической самостоятельности, а их органы власти полностью подотчетны и подконтрольны центральной администрации и составляют с ней единую систему государственной (публичной) власти⁶. Однако частое различие в правовом положе-

нии территориальных единиц в зарубежных странах позволяет выделить разные виды унитарных государств. Так, в зависимости от критерия единства или дифференциации правового статуса территориальных образований Ю. И. Лейбо выделяет простые и сложные государства, в которых существуют обладающие особым статусом автономные территории⁷. Таким образом, неоднородность унитарных государств позволяет выделить достаточно тонкую грань, которая позволит отграничить две формы территориальной организации публичной власти даже в унитарном государстве: если государственное устройство делает акцент на единстве или дифференциации центральной государственной власти и ее взаимоотношений с высшими территориальными единицами, то административное – именно на статусе власти местной. Впервые схожая позиция была озвучена дореволюционным правоведом Л. А. Шалландом, определявшим состав Российской империи в отличие от многих государствоведов не через губернии и уезды, а через обладавших разным статусом Европейскую Россию, Польшу, Финляндию, Кавказский край, Закаспийскую область, Туркестанский край и Сибирь, характеризуя губернско-уездным делением именно Европейскую часть Империи⁸, таким образом, разграничивая политическое и административное деление страны.

Проанализировав наиболее общие теоретические постулаты рассматриваемого нами института, перейдем к рассмотрению конституционно-правовых основ административно-территориального устройства Франции, которые одновременно позволяют дать характеристику данному государству с точки зрения различных критериев классификации унитарных стран. Еще в советское время многие авторы приводили Францию в качестве примера влияния классовой сущности власти на административно-территориальное устройство⁹: действительно, после буржуазной революции

1789 г. и смены в марксистской парадигме социально-экономической формации произошло кардинальное изменение прежнего и обусловленного феодальным строем административного деления, представленного архаичными провинциями и иными сложными структурами, новым, основными элементами которого в соответствии с Конституцией 1791 г.¹⁰ стали 83 департамента, дистрикты и кантоны. Современное правовое регулирование административно-территориального устройства Франции представлено, в первую очередь, Конституцией Пятой республики 1958 г.¹¹, содержащей раздел XII «Территориальные коллективы» (*Des collectivités territoriales*) и раздел XIII, посвященный переходным положениям в отношении Новой Каледонии. Именно эти территории характеризуются всеми признаками публично-правового образования: обладают собственной властью, территорией и населением. Согласно ст. 72 Основного закона императивными видами публичных территориальных коллективов государства являются коммуны (*les communes*), департаменты (*les départements*), регионы (*les régions*); территории с особым статусом – Новая Каледония, Клиппертон, французские Южные и Антарктические земли; заморские департаменты и территории – Гваделупа, Гвиана, Мартиника, Реюньон, Майотта, Сен-Бартелеми, Сен-Мартен, Сен-Пьер и Микелон, острова Уоллис и Футуна и Французская Полинезия, а также иные образования в соответствии с законом. Помимо этого, законодатель вправе образовывать и иные типы территориальных единиц. Французский автор Рэми Приюдом полагает, что в качестве квазиуровней публичного управления можно рассматривать Европейский Союз и межкоммунальные объединения, носящие производный характер: первый как международная организация – от правительств государств-членов, второй – от органов местного самоуправления коммун, хотя они и имеют собственный бюджет и регламентарные

(исполнительно-распорядительные полномочия)¹². Заморские территории, по нашему мнению, вполне можно рассматривать в качестве административных автономий, поскольку в силу закона или регламента они могут принять решение об адаптированном применении национального законодательства в пределах своих границ ввиду специфики местных условий. Кроме того, каждое из них имеет утверждаемый органическим законом устав и может быть уполномочено регулировать ограниченный круг общественных отношений (кроме вопросов гражданства, правового статуса личности, общественного порядка и обороны, судостроительства, уголовного права и судопроизводства, избирательного права).

Большая заслуга конституционного законодателя Франции и в регламентации ряда принципов функционирования и построения территориальных коллективов, к числу которых отнесены: свобода действий в пределах предоставленных полномочий, от чего возможно отойти в рамках установленного органическим законом экспериментального правового режима; равноправие муниципалитетов и отсутствие иерархической соподчиненности, не исключающих возможность совместного решения тех или иных вопросов, что напоминает российские институты межмуниципального сотрудничества и делегирования полномочий; законодательное обеспечение механизма пропорционального налогообложения в целях финансового равенства каждого образования. Очень важно обратить внимание на характер публичной власти, осуществляемой в каждом территориальном коллективе, поскольку это, согласно нашей концепции, отражает сущность территории государства. С одной стороны, Конституция Франции гарантирует каждой из закрепленных ею единиц самоуправление через выборные советы и предоставление самостоятельно осуществляемых полномочий: к примеру, коммунальные советы избираются на основе прямых, всеобщих, равных

и свободных выборов сроком на 6 лет. В то же время ст. 72 предусматривает наличие в каждом публичном территориальном коллективе представителя государства, на которого возлагается обеспечение национальных интересов, административного контроля и соблюдения законов. Из этого следует, что в отличие от британской и англо-саксонской в целом модели, где власть на местах понимается только как местное самоуправление (*local government*), французский вариант представляет собой комбинацию в пределах одного и того же образования и местного самоуправления, и местного государственного управления, которое реализует не только децентрализацию, но и деконцентрацию публичной власти, выступая одновременно с точки зрения российской концепции муниципальными образованиями и административно-территориальными единицами. На всех территориях, кроме коммун, местное самоуправление и государственная власть институционально разделены, а представителями последней согласно Декрету Президента и Совета министров Франции от 6 апреля 2022 г.¹³ являются особые категории должностных лиц – префекты (*préfets*), юрисдикция которых ограничена территорией региона, департамента и заморского владения, и супрефекты (*sous-préfets*), функционирующие в специально сформированных территориальных образованиях, не являющихся самоуправляющимися единицами и составляющих часть департамента, – округах (*arrondissements*). В соответствии с нормативным актом префекты и супрефекты назначаются на должность декретом Президента республики с контрассигнатуры и по предложению премьер-министра, министра внутренних дел и министра по делам заморских территорий сроком на 9 лет. Коммуна не случайно была отмечена нами как исключение, поскольку избираемый в ней представительным органом мэром одновременно является главой муниципальной исполнительной власти и агентом центрального правитель-

ства. В этой связи Д. О. Ежевский подчеркивает, что «роль государства даже на этом уровне территориального деления остается значительной»¹⁴, хотя совет может влиять на деятельность мэра посредством средств судебной защиты. Ввиду институционального слияния местной государственной власти и местного самоуправления в пределах коммун можно говорить лишь о функциональном обособлении этих подсистем власти, поскольку мэр осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения и вопросов общегосударственного характера, к примеру, исполняет функции полиции, организует проведение выборов, составляет списки военнообязанных, ведет гражданскую оборону, выдает разрешение на постройку, осуществляет контроль и надзор. В каком-то смысле коммунальный мэр представляет собой территориальный орган центрального правительства общей компетенции.

Анализ конституционно-правовых основ территориальной организации Пятой республики позволяет отнести Францию к странам с многоуровневым территориальным делением, сложным и децентрализованным, поскольку в его составе выделяются территории с особым статусом, а также к государствам так называемой романо-германской модели местной власти, предполагающей сочетание местного самоуправления и местного государственного управления. В то же время вопрос о существовании только принципов централизации и децентрализации как основ построения унитарного государства и его административно-территориального устройства не столь категорично решается отдельными авторами. Так, упомянутая ранее группа ученых (Г. А. Василевич, А. М. Осавелюк, Л. Т. Чихладзе) дополнительно рассматривают относительно децентрализованные унитарные государства, в которых самоуправляющимися единицами являются только низовой (поселенческий) уровень, а верхний управляется из центра¹⁵. Франция, по мнению данных авторов, относится к чис-

лу таковых, поскольку в территориальных образованиях функционируют представители государства. В то же время вопрос о реальной степени самостоятельности административно-территориальных единиц должен разрешаться с учетом не только характера публичной власти, но и ее реальной способности осуществлять закрепленные за ней полномочия, на что будет обращено внимание далее.

Помимо конституционных основ, правовое регулирование территориальной организации Франции осуществляется многочисленными законами и актами регламентарной (исполнительной) власти. Учитывая, что парламент Франции относится к легислатурам с абсолютно ограниченными полномочиями, очень важно проанализировать разграничение компетенции между законодательной и исполнительной властями по регламентации рассматриваемой нами сферы общественных отношений. В соответствии со ст. 34 Конституции Пятой республики закон определяет общие принципы, касающиеся свободного самоуправления публичных территориальных коллективов, их полномочий и их ресурсов; полностью закон регулирует только порядок муниципальных выборов. Все иные вопросы регулируются актами Правительства. И именно по такому принципу построен Общий кодекс территориальных сообществ Франции от 21 апреля 1996 г.¹⁶ (далее – Кодекс 1996 г.), состоящий, соответственно, из двух крупных разделов. Кодификации муниципального права предшествовал длительный период реформ по децентрализации власти, итогом чего стал ряд значимых актов, среди которых ныне почти полностью утратившие силу Закон № 82-213 от 2 марта 1982 г.¹⁷ о правах и свободах коммун, департаментов и регионов, а также Закон № 92-125 от 6 февраля 1992 г.¹⁸ о территориальном управлении Республики, предусмотревший, в частности, организацию децентрализованных административных служб в пределах региона, департа-

мента и округа. Н. С. Латыпова, в целом положительно относящаяся к кодификации законодательства о местном самоуправлении Франции и предлагающая использовать данный опыт на уровне субъектов Российской Федерации, хотя и отмечая излишнюю регламентацию отдельных вопросов, рассматривает Закон 1982 г. в качестве первоисточника муниципального права¹⁹. Кодекс территориальных коллективов действительно имеет чрезвычайно сложную структуру, состоит из 7 частей, посвященных, в частности, отдельно коммуна, департаментам и регионам, и в совокупности 39 книг, однако весьма важно обратить внимание на достаточно подробную регулируемую в нем процедуру создания, преобразования и изменения границ коммун. Подобно российскому законодательству, Конституция Франции 1958 г. предусматривает, что закон может предусмотреть консультирование с избирателями по вопросу образования территориальных коллективов с особым статусом, изменения их устройства, а также изменения границ любых муниципалитетов. Кодекс 1996 г. устанавливает обязательное проведение общественного опроса, кроме случаев слияния коммун, проводимого префектом департамента по инициативе одного из коммунальных советов, не менее одной трети избирателей либо по должности. В отдельных случаях (при изменении границ между двумя коммуна, при выделении части коммуны в самостоятельное муниципальное образование) префект формирует особую комиссию, частично состоящую из избираемых населением представителей, которая дает заключение. По всей видимости, и результат опроса населения, явно тождественного российским публичным слушаниям, и заключение комиссии носят рекомендательный характер, а окончательное решение принимается префектом, за исключением случая, когда изменение границ коммун приводит к пересечению границ кантонов (избирательных округов, не являющихся, подобно

округам, самоуправляющимися сообществами); в этой ситуации решение принимается Государственным Советом – высшим органом административной юстиции и конституционного контроля в сфере исполнительной власти – по представлению министра внутренних дел.

Образование и изменение границ департаментов и регионов как территориальных коллективов более высокого уровня уже не связано с применением консультативных непосредственных форм демократии, как это предусмотрено в отношении коммун. Это обстоятельство существенно отличает французское правовое регулирование от российского, поскольку установленная ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации²⁰ гарантия по обязательному выявлению мнения населения распространяется на все территории, где осуществляется местное самоуправление; конкретные формы учета мнения населения, включая их прямое голосование и т. д., определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹ (далее – Закон № 131-ФЗ), причем публичные слушания обязательно предшествуют принятию представительным органом муниципального образования решения, которым выражается позиция по изменению границ или преобразованию муниципалитета, если проведение голосования населения не предусмотрено законом (п. 4 ч. 3 ст. 28 Закона № 131-ФЗ). Согласно ст. L3112-1 и L3112-2 Кодекса 1996 г. изменение границ департаментов осуществляется законом после консультаций с советами заинтересованных департаментов, а перенесение административного центра – декретом Государственного Совета с учетом мнения советов департаментов. Схожая процедура имеет отношение и к регионам: изменение их границ допускается только в форме закона и после выявления мнения региональных представительных органов, перенесение административного центра – декретом Государ-

ственного Совета после аналогичного выявления позиции (ст. L4122-1 и L4122-2). Отличие от российского муниципального права проявляется в том, что французский законодатель закрепляет разнообразные юридические процессуальные формы изменения территорий публичной власти – принятие закона, акта высшего органа административной юстиции, акта органа исполнительной власти (префекта), в то время как согласно ст. 12 и 13 Закона № 131-ФЗ изменение границ и преобразование всех муниципальных образований осуществляется только законом субъекта Федерации; идентичная процедура в основном применяется и в отношении административно-территориальных единиц и населенных пунктов.

Отметим еще две особенности правового регулирования процедурных основ административно-территориального устройства Франции. Во-первых, правила изменения наименования коммун, департаментов и регионов установлены непосредственно Кодексом 1996 г.: к примеру, смена названия коммуны осуществляется декретом Совета министров по инициативе коммунального совета и после консультаций с советом департамента. В России аналогичное публично-правовое производство производится специальным федеральным законом²². Во-вторых, несмотря на отсутствие в управляемых супрефектами округах (*arrondissements*) собственной публичной власти, что сближает их с административно-территориальными единицами субъектов Российской Федерации, не образующих самостоятельного публичного территориального коллектива, в процесс их образования, упразднения и изменения границ вовлекаются органы местного самоуправления: в соответствии со ст. L3113-1 и L3113-2 Кодекса 1996 г. создание и ликвидация округов производится декретом Совета министров после консультаций с советом департамента, в составе которого находится округ; изменение границ – региональным префектом с учетом позиции совета департамента.

Очевидна аналогия с положением ч. 6 ст. 11 Закона Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения»²³, согласно которому выявление мнения населения по вопросам образования, реорганизации территориальных единиц (населенных пунктов), установления и изменения их границ является полномочием органов местного самоуправления.

В заключение отметим, что с точки зрения территориальной организации публичной власти, Франция проявляет значительное своеобразие, представляя собой органичное сочетание местного самоуправления и местной государственной власти, а три основных уровня управления – коммуна, департамент и округ – вполне обоснованно с точки зрения российской науки могут быть определены как в качестве муниципальных образований, так и административно-территориальных единиц. Однако несмотря на многочисленные реформы местного самоуправления, Франция остается лишь относительно децентрализованным государством. В то же время проведенные в 2014–2015 гг. преобразования были нацелены на усиление государственного начала в территориальных единицах и укрупнение регионов как высших административно-территориальных единиц. По мнению Е. В. Семако, о сильной централизации во Франции свидетельствует высокая финансовая зависимость территориальных коллективов и ограниченность регламентарных полномочий²⁴. В Пятой республике до сих пор ведется поиск оптимального баланса между централизацией и децентрализацией местного самоуправления при сохра-

нении достаточно сложной и многоуровневой системы территориальной организации публичной власти. Согласно данным Национального института статистики и экономических исследований²⁵ по состоянию на 1 января 2024 г. территориальная структура Франции была представлена 34 396 коммунами, 2293 кантонами, 333 округами, 101 департаментом, 18 регионами. Париж одновременно является департаментом и коммуной и имеет внутреннее деление, представленное 20 муниципальными округами.

На наш взгляд, французский опыт может послужить образцом для будущего реформирования института административно-территориального устройства в России, решения вопроса о его соотношении с территориальными основами местного самоуправления. Как показывает правовое регулирование в Пятой республике, совмещение различных видов публичного управления возможно в пределах одной территории, изменение статуса которой осуществляется по единым правилам. Частичная унификация административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации в виде принятия базового федерального закона, с одной стороны, придаст новый импульс развитию данного института и позволит преодолеть существенные различия в его регулировании, включая случаи его несовпадения с территориальной организацией местного самоуправления в регионах; с другой – с учетом федеративной природы России сохранит полномочия субъектов Федерации по образованию, преобразованию, упразднению административно-территориальных единиц и населенных пунктов с учетом конкретных особенностей каждого региона.

¹ Конституция Княжества Монако от 17 декабря 1962 г. URL : <https://en.gouv.mc/Government-Institutions/Institutions/Constitution-of-the-Principality>

² Конституционное право зарубежных стран : учебник / И. Н. Зубов, Г. А. Василевич, Е. Н. Хазов ; под ред. Е. Н. Хазова, И. Н. Зубова. М. : Юнити-Дана, 2017. С. 108.

³ См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник / Г. А. Василевич, А. М. Осавелюк, Н. П. Маюров [и др.] ; под науч. ред. А. М. Осавелюка, Г. А. Василевича ; под общ. ред. Л. Т. Чихладзе. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2023. С. 142.

⁴ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. Т. 2. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

⁵ См.: Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник для магистратуры. СПб. : НОРМА : ИНФРА-М, 2018. С. 98.

⁶ См.: Городилов А. А., Куликов А. В. Конституционное право зарубежных стран : учебник. М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2018. С. 73.

⁷ См.: Лейбо Ю. И., Орлов А. Г., Ракитская И. А. Конституционное право зарубежных стран : учебник / отв. ред. Ю. И. Лейбо. М. : Статут, 2012. С. 45.

⁸ См.: Шалланд Л. А. Русское государственное право. Репринт. изд. 1908 г. М. : Директ-Медиа, 2024. С. 26.

⁹ См.: Павловский Р. С., Шафир М. А. Административно-территориальное устройство СССР / М. : Госюриздат, 1961. С. 9.

¹⁰ Конституция Франции 1791 г. URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm>

¹¹ Конституция Франции 1958 г. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2021-09/constitution.pdf>

¹² См.: Prud'homme R. Local Government Organization and Finance: France // Local government in industrial countries / edited by A. Shah. Washington D.C. : World Bank, 2006. P. 83.

¹³ Décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000045523936/2023-01-01/>

¹⁴ Муниципальное право зарубежных стран : теория и современная практика : учебник / В. В. Еремян, Д. О. Ежевский, Е. Т. Ешинимаева-Шагдарова [и др.] ; под ред. В. В. Еремяна. М. : Юнити-Дана, 2017. С. 108.

¹⁵ См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник / Г. А. Василевич, А. М. Осавелюк, Н. П. Маюров [и др.] ... С. 145.

¹⁶ Code général des collectivités territoriales. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT00000607063/

¹⁷ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039>

¹⁸ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000722113>

¹⁹ См.: Латыпова Н. С. Особенности правового регулирования организации местного самоуправления во Франции : возможности рецепции // Вестник Казан. юрид. ин-та МВД России. 2021. Т. 12, № 1 (43). С. 17.

²⁰ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 16.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 08.08.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

²² См.: О наименованиях географических объектов : федер. закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5718.

²³ Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения : закон Воронеж. обл. от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ (в ред. от 23.07.2024) // Молодой коммунар. 2006. № 123. 28 окт.

24 См.: Семеко Г. В. Территориальные реформы во Франции : от децентрализации к рецентрализации государственного управления // Ars Administrandi. Искусство управления. 2017. Т. 9, № 3. С. 490.

²⁵ См.: Code officiel géographique au 1er janvier 2024. URL: <https://www.insee.fr/fr/information/7766585>

Воронежский государственный университет

Попов В. А., аспирант, преподаватель

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Тел.: 8-920-542-87-03

Voronezh State University

Popov V. A., Post-graduate Student, Lecturer

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

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

УДК 342.7+004.056

В. В. Истягина

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

В статье рассматриваются меры, обеспечивающие информационную безопасность личности в условиях быстро развивающегося информационного общества. Анализируется влияние цифровых технологий на безопасность пользователей, сохранность их личных данных. Выявляются основные угрозы, возникающие в результате глобализации информационного пространства. Определены эффективные стратегии защиты личности от киберугроз, включая правовые аспекты, использование современных методов шифрования, а также повышение уровня информированности населения о рисках использования цифровых технологий и способах защиты. Подчеркивается важность создания комплексной системы безопасности, включающей как государственные, так и частные инициативы. Автор делает акцент на необходимости развития культуры информационной безопасности и сотрудничества между различными секторами общества для формирования безопасной цифровой среды.

К л ю ч е в ы е с л о в а: информационная безопасность, информационное общество, законодательство в сфере информационной безопасности, меры по обеспечению информационной безопасности личности, угрозы информационной безопасности.

MEASURES TO ENSURING INFORMATION SECURITY OF PERSONALITY IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION

The article discusses measures to ensure information security of an individual in the context of a rapidly developing information society. The impact of digital technologies on user security and the safety of their personal data is analyzed. The main threats arising from the globalization of the information space are identified. Effective strategies for protecting an individual from cyber threats are defined, including legal means, the use of modern encryption methods, as well as raising the level of public awareness about the risks of using digital technologies and methods of protection. The importance of creating a comprehensive security system that includes both public and private initiatives is emphasized. The author emphasizes the need to develop a culture of information security and cooperation between various sectors of society to create a safe digital environment.

Key words: information security, information society, legislation in the field of information security, measures to ensure information security of an individual, threats to information security.

Поступила в редакцию 13 декабря 2024 г.

© Истягина В. В., 2025

В последние десятилетия информационные технологии стремительно проникают во все сферы жизни, формируя информационное общество. С одной стороны, применение передовых технологий открывает безграничные возможности для общения, организации бизнеса, доступа к новым знаниям и повышения уровня образования, с другой – ставит перед человечеством серьезные задачи, связанные с развитием информационно-коммуникационной инфраструктуры и обеспечением защиты информации. Обеспечение информационной безопасности личности становится одной из наиболее актуальных задач, требующих комплексного подхода как со стороны государства, так и со стороны индивидуумов.

Обеспечение информационной безопасности личности достигается путем выявления, предупреждения, обнаружения, ликвидации угроз информационной безопасности и устранения последствий их проявления или минимизации ущерба. Поэтому необходимо четко представлять систему потенциальных и реальных угроз.

Переход к информационному обществу сопряжен с возникновением множества угроз:

1) кибератаки: взломы аккаунтов, кража личных данных, атаки на финансовые учреждения – все это реалии современности;

2) несанкционированный доступ: личную информацию можно легко собрать с помощью социальных сетей и других онлайн-ресурсов;

3) фишинг: обманные письма и сайты, созданные с целью сбора личной информации, становятся все более изощренными;

4) злоупотребление данными: корпорации нередко используют личные данные пользователей, не предоставляя достаточной защиты¹.

С развитием цифровых технологий появилась возможность оценивать культурный потенциал общества через уровень информационной культуры. Поэтому исследования влияния информационной культуры на

развитие общества и личности сегодня становятся особенно актуальными. Остро стоит вопрос защиты интересов личности от негативного влияния информационной среды. Личности угрожают потеря индивидуальности, снижение уровня культуры и социальная дегуманизация, что негативно сказывается на развитии культуры в целом.

В информационном мире, где расширяется возможность получения данных о каждом индивидууме, существует угроза вторжения в частную жизнь и манипулирования этими данными. Современные технологии становятся инструментом власти над личностью, предоставляя неограниченные возможности тем, кто владеет информацией, позволяя руководить теми, кто этой информации не имеет².

Таким образом, можно выделить следующие направления личной безопасности в информационной сфере.

1. Договориться об общем взгляде на проблемы воздействия информации на индивидуальное и массовое сознание, политико-идеологическую сферу и психику человека, а также о согласованном понимании используемых понятий.

2. Определить меры контроля над производством и внедрением информационных технологий в компьютерные сети и системы, которые могут использоваться в террористических и криминальных целях.

3. Изучать современные методы международно-правовой защиты сетевых информационных ресурсов, включая данные персонального характера, интеллектуальную собственность и авторские права на материалы, распространяемые в сети Интернет и других открытых сетях.

4. Рассмотреть возможности контроля и ограничения распространения в сети Интернет непристойной и оскорбляющей общественной нравственности информации, недобросовестной рекламы, мошеннических операций и других материалов, оказывающих негативное воздействие на физическое, психическое и социальное здоровье людей³.

В условиях возрастающих угроз информационной безопасности необходимо применять различные меры и подходы.

Меры по обеспечению безопасности личности тесно взаимосвязаны и носят многоплановый характер. Вот некоторые из них.

1. Образовательная деятельность и информирование, направленные на повышение уровня компьютерной грамотности и осведомленности граждан о рисках, связанных с использованием информационно-коммуникационных технологий, и методах защиты данных, играют ключевую роль.

2. К числу факторов, влияющих на качество защиты информации, относятся: осознание опасностей и угроз состоянию защищенности интересов в информационной сфере, формирование у населения навыков безопасного поведения в сети Интернет, соблюдение требований информационной безопасности (например, использование процедуры разграничения доступа, распознавание фишинга и т. д.).

Ключевыми аспектами являются:

- курсы по информационной безопасности;
- программы семинаров и вебинаров, мастер-классы;
- распространение материалов о безопасном поведении в сети Интернет.

2. Правовые меры: разработка и принятие законодательных актов, защищающих права граждан в сфере информационной безопасности; устранение пробелов в действующих нормативно-правовых актах, касающихся обработки персональных данных и защиты информации.

Необходимо подчеркнуть, что в Конституции Российской Федерации закрепляются исходные положения обеспечения информационной безопасности⁴. Так, в ст. 23, 24, 29, 33, 42, 44, 123 Конституции Российской Федерации зафиксирован достаточно широкий спектр прав и свобод человека и гражданина в области информации. Однако защита персональных данных, собираемых федераль-

ными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, организована неудовлетворительно. Как показало наше исследование, правовые механизмы защиты информационных прав для повышения эффективности их функционирования нуждаются в дальнейших глубоких научных разработках⁵.

Следует отметить, что в целях реализации защитной функции должны быть внедрены механизмы контроля за соблюдением правовых норм⁶.

3. Технические, программные и криптографические меры:

- использование криптографических методов (методов шифрования) для защиты конфиденциальной информации позволяет защитить ее от несанкционированного доступа при передаче по сети;
- устаревшие версии приложений (программ) и операционных систем могут содержать уязвимости, поэтому регулярное обновление программного обеспечения и использование антивирусных решений помогает защитить устройства от новых угроз, предотвратить кибератаки;
- использование многофакторной аутентификации, т. е. включение дополнительных элементов, например, SMS-кодов или biometrics, для доступа к аккаунтам значительно уменьшает риск взлома;
- использование безопасных сетей: избегание общественных Wi-Fi-сетей для выполнения операций (таких как интернет-банкинг), которые требуют передачи конфиденциальной информации, может снизить риск кражи данных.

4. Психологические и социальные меры: создание системы поддержки и консультаций для людей, ставших жертвами киберпреступлений; поддержание культуры ответственного поведения в сети среди пользователей. Осознание ответственности за действия, проводимые над информацией, среди граждан – важный аспект обеспечения информацион-

ной безопасности, который подразумевает осознание последствий неосторожных действий в цифровом пространстве.

5. Мониторинг и контроль: внедрение систем мониторинга и реагирования на инциденты в сфере информационной безопасности; создание механизмов для быстрого реагирования на утечки и угрозы безопасности. Разработка стандартов для компаний по безопасности информации.

6. Совместные усилия: установление партнерств между государственными, частными и некоммерческими секторами для координации действий в области информационной безопасности; привлечение общественности к обсуждению вопросов безопасности и разработке совместных инициатив⁷.

Таким образом, важным шагом для обеспечения информационной безопасности является сотрудничество между государством, предпринимательским сектором и гражданами. Партнерские отношения и создание сетей обмена информацией о рисках и угрозах помогут улучшить готовность к реагированию на инциденты. Также стоит отметить необходимость разработки и внедрения стандартизированных протоколов безопасности, которые могли бы служить основой для компаний и организаций в различных секторах⁸.

Кроме того, следует подчеркнуть важность международного сотрудничества, поскольку многие угрозы имеют трансграничный характер.

Перечисленные меры позволяют повысить уровень информационной безопасности и защитить личные данные граждан в условиях быстрого развития информационных технологий и роста угроз со стороны киберпреступников.

Некоторые государства уже осуществляют активную деятельность по обеспечению информационной безопасности личности, внедряя программы по киберзащите и создавая специальные агентства, отвечающие за мониторинг и реагирование на киберугрозы.

На уровне индивидуумов осознание важности безопасности-онлайн должно стать общепринятой нормой. Каждый пользователь сети должен быть готов осознавать потенциальные последствия своих действий. Понимание угроз и применение простых методов защиты, таких как создание сложных паролей, умение распознавать фишинг-атаки, привычка не сохранять свои учетные данные при работе на чужом компьютере, могут существенно повысить личную безопасность.

Таким образом, проведенное нами исследование позволяет сделать следующие обобщающие выводы.

1. Становление информационного общества – это неизбежный процесс. Постоянно растущие потоки информации становятся неотъемлемой частью нашей жизни.

2. Защита личной информации – это не только задача для государства (в лице его государственных органов и должностных лиц) и корпоративного сектора, но и индивидуальная ответственность каждого человека. В эпоху цифровых технологий ответственность и бдительность каждого гражданина становятся залогом успешной защиты информации. Только совместными усилиями можно создать безопасное и защищенное информационное пространство, где каждый человек сможет чувствовать себя уверенно.

3. Действующее российское законодательство в сфере информационной безопасности далеко несовершенно и содержит пробелы. Кроме того, нормы, закрепляющие права в области информации, разбросаны по всему законодательству Российской Федерации.

4. Обеспечение информационной безопасности личности в условиях информационного общества требует комплексного подхода, включающего правовые, технические, программные, организационные и психологические меры. Только комплексный подход способен создать защищенное информационное пространство, в котором граждане смогут свободно и безопасно использовать все преимущества цифровой эпохи.

¹ См.: Вострецова Е. В. Основы информационной безопасности : учеб. пособие для студ. вузов. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. С. 157.

² См.: Костин А. В. Информационная безопасность : вызовы и решения в современном обществе // Московский журнал информационной безопасности. 2020. № 3. С. 34.

³ См.: Петрова И. Н. Личные данные в цифровую эпоху : как защитить свою информацию // Защита информации. 2020. № 3. С. 18.

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.: Михайлова Л. С. Конституционно-правовые основы обеспечения информационной безопасности в России // Информационная безопасность регионов. 2014. № 2 (15). С. 17–22.

⁶ См.: Смирнова Е. В. Безопасность в сети : методы защиты личной информации // Научные исследования в области информационной безопасности. 2022. № 9. С. 10.

⁷ См.: Сигоров В. А. Правовые аспекты обеспечения информационной безопасности : вызовы и перспективы // Журнал правовых наук. 2021. № 12. С. 54.

⁸ См.: Тихомиров М. С. Актуальные тренды информационной безопасности в условиях цифровизации // Вестник информационных технологий. 2023. № 12. С. 67.

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

Истягина В. В., студент

E-mail: valeriaistagina@gmail.com

Central branch of Russian State University of Justice

Istyagina V. V., Student

E-mail: valeriaistagina@gmail.com

В. Н. Кочукова

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ СЛОВА

В статье рассматриваются правовые механизмы ограничения свободы слова в Российской Федерации. Автор подчеркивает, что данные ограничения должны иметь законные основания и быть направлены на сохранение необходимого баланса между публичными и частными интересами. Кроме того, в статье затрагивается проблема недостаточной информированности общества о деятельности государственных органов, что затрудняет реализацию права на свободу слова.

К л ю ч е в ы е с л о в а: свобода слова, конституционные ограничения прав и свобод, доступ к правительственной информации, индекс свободы прессы.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL RESTRICTIONS ON THE RIGHT TO FREEDOM OF SPEECH

The article examines the legal mechanisms of restriction of freedom of speech in the Russian Federation. The author emphasizes that these restrictions must have legitimate grounds and be aimed at maintaining the necessary balance between public and private interests. In addition, the article touches upon the problem of insufficient public awareness of the activities of state bodies, which makes it difficult to exercise the right to freedom of speech. **Key words:** freedom of speech, constitutional restrictions on rights and freedoms, access to government information, press freedom index.

Поступила в редакцию 16 декабря 2024 г.

Специфика государственно-правовой формы развития свободы слова в системе прав и свобод человека и гражданина вызывает необходимость выявления правовых механизмов ее обеспечения, определения ее пределов и допустимых, имеющих под собой глубокие объективные основания ограничений. Речь идет о *пределах* усмотрения государства в его взаимоотношениях с личностью, которые государством не могут быть

нарушены без риска утраты собственной легитимности.

В науке конституционного права под ограничением прав и свобод понимают изъятия из правового статуса человека и гражданина в конституционно закрепляемых целях.

Конституционные ограничения связаны с неблагоприятными условиями (угрозой или лишением определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъекта, поскольку направлены на их сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов противостоящей стороны правоотношения и общественной потребности в охране и защите; символизируют уменьшение объема

прав и свобод личности, сводят разнообразие в поведении индивида до определенного предела, границы; отличаются от ущемлений, которые также являются специфическими ограничениями, но противоправными и противозаконными, т. е. правонарушениями (конституционные ограничения законны).

Конституционный принцип ограничений характеризуется следующими признаками: 1) выражает объективную закономерность взаимоотношений государства, общества, личности в современном мире; 2) обладает высокой степенью обобщенности; 3) является нормативным; 4) имеет необходимый, устойчивый и повторяющийся характер; 5) является одновременно принципом нормативного правового регулирования и правоприменительной деятельности; 6) является универсальным, т. е. распространяется на все права и свободы – и основные, и отраслевые; 7) учитывается и конкретизируется законодателем (с соблюдением определенных конституционных условий) при регламентировании прав и свобод человека и гражданина в отраслевом законодательстве; 8) постоянно находит свое проявление, воспроизводится в конкретных правоотношениях.

Значение указанного принципа заключается в том, что он является элементом механизма согласования личных (индивидуальных) и общественных (публичных) интересов.

В конечном счете конституционный принцип возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина необходимо воспринимать не только в негативном аспекте как покушение на свободу личности, но и в позитивном – как способ, путь достижения необходимого баланса между интересами личности, общества и государства.

Свобода слова, выражения своего мнения чрезвычайно важна для реального проявления свободы человека. Но эта свобода не может быть абсолютной, безграничной. Слово как главное средство человеческого общения оказывает сильнейшее воздействие на сознание и поведение людей. Оно может

созидать и разрушать, звать к социальному прогрессу и призывать к насилию, обогащать внутренний мир человека и унижать личное достоинство. Этим объективно обусловлена необходимость определенных нравственных и правовых ограничений, связанных с осуществлением свободы слова.

Установленные ч. 2 ст. 29 Конституции РФ ограничения свободы слова необходимо рассматривать в системной связи с другими конституционными нормами и принципами, служащими той же цели, прежде всего с ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, согласно которой «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц», и ч. 3 ст. 55, согласно которой «права и свободы граждан могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Ограничения свободы слова предусмотрены и в актах международного права. В соответствии с п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах¹ пользование этими свободами «налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Конституция РФ гарантирует свободу мысли и слова, но она же устанавливает, что не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть или вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Это целая программа негативного отношения к идеям,

способным взорвать здание общественного согласия. В России эти нормы призваны противостоять деструктивным идеологиям, национализму, расизму, шовинизму и антисемитизму².

Указание на возможные ограничения свободы слова содержится в следующих положениях Конституции РФ: запрет на сбор и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ), запрет определенных видов агитации и пропаганды (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ), обязанность давать свидетельские показания, что следует из ч. 2 ст. 51 Конституции РФ.

Кроме того, ч. 3 ст. 41 Конституции РФ предполагает обязанность должностных лиц раскрывать информацию, создающую угрозу для жизни и здоровья людей, ст. 42 Конституции РФ – следующую из права на благоприятную окружающую среду обязанность государственных органов проводить государственную природоохранную политику и раскрывать информацию об окружающей среде, чтобы граждане имели доступ к таким сведениям.

Также необходимо понимать, что любое из прав личности имеет свои границы осуществления, обусловленные сосуществованием противоположных по своему содержанию прав. В этой связи заслуживает внимания позиция, отраженная в Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»³ о необходимости обеспечения баланса между правами и свободами, которые гарантированы ст. 29 Конституции РФ, и иными конституционными правами и свободами в соответствии с ч. 3 ст. 17 Конституции РФ.

Следует также обратить внимание на положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которые предоставляют законодателю возможность ограничивать путем принятия федерального закона конституционные права и свободы.

Однако обязательно, чтобы то или иное ограничение прав и свобод было обусловлено одной из следующих целей: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. О возможности ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения говорится в ст. 56 Конституции РФ.

Важно, чтобы цель ограничения прав и свобод человека и гражданина в реализации свободы слова была направлена на предотвращение вреда и ни на что иное. Введение такого ограничения должно быть связано с объективной общественной потребностью, а не отражать только позицию государства, основанную на интересах отдельных представителей власти, удобстве системы управления и иных государственных интересах⁴. Кроме того, государство должно доказать, что мера оправдана и что удовлетворение потребности не может быть достигнуто иными средствами, которые в меньшей степени затрагивают свободу слова. Также само ограничение не должно быть широко трактовано, оно должно распространяться только на то, что действительно наносит вред государству, и не должно затрагивать иные проявления свободы слова.

В Российской Федерации не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ). Хотя эти конституционные запреты и сформулированы в общем виде, они дают определенный ориентир поведения при осуществлении рассматриваемой свободы. Их нарушение влечет за собой предусмотренную законом ответственность. Так, устанавливается уголовная ответственность за возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно за пропаганду исключительности,

превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации.

Основанные на Конституции РФ конкретные запреты, касающиеся злоупотреблений свободой слова, а также соответствующие меры ответственности предусмотрены и в статьях Уголовного кодекса РФ⁵ (далее – УК РФ), Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁶ (далее – КоАП РФ), Гражданского кодекса РФ⁷ (далее – ГК РФ). Так, в УК РФ установлена ответственность: за публичные призывы к насильственному захвату власти, насильственному ее удержанию или насильственному изменению конституционного строя (ст. 280), к развязыванию агрессивной войны (ст. 354); незаконное распространение или рекламирование порнографических материалов или предметов (ст. 242). В КоАП РФ содержится ответственность за опубликование информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации зарегистрированного кандидата, при непредоставлении ему возможности обнародовать опровержение либо иное разъяснение в свою защиту (ст. 5.13) и др. В ст. 152 ГК РФ предусматривается право гражданина требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности.

В преамбуле Закона РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»⁸ указано на недопустимость пропаганды вражды и пренебрежения к любому языку, создания противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков, иных нарушений законодательства Российской Федерации о языках народов России. Такие нарушения со стороны юри-

дических и физических лиц, как установлено в ст. 28 Закона, влекут за собой ответственность и обжалуются в установленном порядке в соответствии с законодательством.

В ряде профессий и должностей (например, преподаватели, священнослужители, судьи) к гражданам предъявляются особые квалификационные и моральные требования, которые могут быть зафиксированы не только в законе, но и в принимаемых государственными и (или) общественными организациями кодексах корпоративной этики.

Военнослужащие, реализуя право на свободу слова, выражение своих мнений и убеждений, доступ к получению и распространению информации, не вправе разглашать государственную или иную охраняемую законом тайну, обсуждать и критиковать приказы командира (ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁹).

Военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, запрещается предоставлять средства массовой информации либо с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет распространять или предоставлять информацию, дающую возможность определить дислокацию войск (ч. 1.1 ст. 7 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»). При исполнении обязанностей военной службы, предусмотренных подп. «а», «в», «г», «е», «к», «о» и «п» п. 1 ст. 37 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹⁰, военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, запрещается иметь при себе электронные изделия (приборы, технические средства) бытового назначения, в которых могут храниться или которые позволяют с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет распространять или предоставлять аудио-, фото-, видеоматериалы и данные геолокации (ч. 1.3 ст. 7 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»).

В Постановлении от 28 февраля 2008 г. № 3-П Конституционный Суд РФ¹¹ указал, что гарантируемая Конституцией свобода мысли и слова в силу ее ч. 3 ст. 55 не может быть ограничена корпоративным нормативным актом, – соответствующие ограничения допускаются лишь на основе федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В этом же Постановлении было отмечено, что привлечение судьи к дисциплинарной ответственности за критику судебных постановлений и поведения своих коллег, предпринятую внутри судейского сообщества, как за публичную критику, когда применение санкций аргументируется тем, что соответствующие действия получили или могут получить огласку, недопустимо, поскольку способствует консервации недостатков в сфере судопроизводства, противоречит сформулированным в законе целям судейского сообщества, приводит к нарушению конституционных и международно-правовых принципов публичности (гласности) судопроизводства, к не основанному на законе ограничению гражданских прав и свобод.

Реализация гарантий на свободу слова не всегда осуществляется так, как это прописано в Конституции РФ, «государственные органы и иные государственные структуры могут в полной мере реализовывать положения Конституции РФ, ведь если ее структура и закрепленные в ней правовые нормы на первый взгляд четко сформулированы, это не всегда означает, что их реализация достигает конечной цели»¹².

В отечественной науке существуют неоднозначные взгляды на наличие и реализацию права на свободу мысли и слова. Одни исследователи полагают, что «свобода слова в России ограничена Конституцией и иными законами, направленными на сохранение тех нравственных ценностей, которые разработа-

лись исторически и считаются непреходящими, фундаментальными, базовыми для государства»¹³. Другие, например В. Третьяков, считают свободу мысли и слова в России абсолютно реальной, ее развитие получило гораздо больший потенциал, чем на Западе¹⁴. С этим утверждением нельзя не согласиться: в РФ есть все реальные правовые механизмы и возможности для того, чтобы свободно выражать свои интересы и позицию. Свобода мысли и слова в нашей стране охраняется национальным правом и находится под юрисдикцией Конституционного Суда РФ.

Для качественного изучения уровня реализации права на свободу мысли и слова существует немало инструментов. Примером может служить социологический опрос, посредством которого строится некая диагностика, фиксирующая острые проблемы общества. Такой инструмент можно считать объективным, он также популярен в различных странах мира, поэтому, основываясь на таких данных, несложно определить уровень качества деятельности структур власти.

Возьмем данные Индекса свободы прессы («World Press Freedom Index»), он составляется организациями западных стран, но такие данные часто критикуют страны, считающие себя в каком-либо плане несправедливо оцененными. Ознакомившись с данными Индекса с 2017 по 2022 г., считаем, что в РФ отмечается неоднозначная ситуация (несмотря на опровержения правозащитников, утверждающих наличие оппозиции в стране и оппозиционных СМИ) по доступу к различным источникам сети Интернет, а значит, и по наличию доступа к альтернативным источникам. Во Всемирном Индексе свободы прессы 2022 г. Россия занимает 155-ю позицию из 180. Первая пятерка стран в данном источнике – Норвегия, Дания, Швеция, Эстония, Финляндия, а последние пять – Мьянма, Туркменистан, Иран, Эритрея, Северная Корея¹⁵. По сравнению с 2017 г. Россия потеряла семь пунктов позиции (переместившись с 148-го на 155-е место). В то же время США

поднялись на одну позицию (с 43-го на 42-е место), Франция – на тринадцать позиций (с 39-го на 26-е).

Важно отметить проблему доступности общества к правительственной информации, ведь часто источников телевидения и радио, транслирующих новости, недостаточно для освещения деятельности государства, новых законопроектов и законов, вступивших в силу. Можно отметить тенденцию, заключающуюся в том, что молодежь в возрасте от 18 до 35 лет все реже обращается к традиционным средствам получения информации (радио и телевидение), что ведет к возникновению проблемы непросвещенности молодежи РФ в области государственного устройства, функционирования государственного аппарата, деятельности должностных лиц. Между тем право на информацию является предметом серьезных научных исследований таких ученых, как В. С. Хижняк¹⁶, З. Р. Гаджиева¹⁷, Н. О. Травников¹⁸ и др. Основными направлениями действий по решению вышеуказанных проблем являются: содействие доступу к правительственной информации. Информация,

касающаяся деятельности органов власти, часто бывает неопубликованной и недостаточно гласной, такая проблема возникла вследствие популяризации сети Интернет. Нередко можно наблюдать, что с помощью теле- и радиосредств информация о принятии законопроекта, затрагивающего право человека на свободу мысли и слова, а также деятельность должностных лиц, государственных органов в этой сфере, не была в достаточной степени оглашена и в различных социальных сетях не получила должного публичного освещения. Поэтому правительственным органам важно использовать все средства для повышения уровня информированности общества о деятельности органов государственной власти.

Таким образом, под ограничением права на свободу слова понимают изъятия из правового статуса человека и гражданина в конституционно закрепляемых целях в случаях, установленных законом, при чрезвычайных ситуациях, для отдельных категорий граждан с целью сохранения баланса публичных и частных интересов.

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 1994. № 12.

² См. подробнее: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник. 6-е изд., изм. доп. М. : Норма, 2007. С. 239.

³ О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 15 июня 2010 г. № 16 (в ред. от 09.02.2012) // Рос. газета. 2010. 20 июня.

⁴ См.: Коломейцева Т. А., Свистунова Л. Ю. Конституционно-правовые аспекты ограничений права на свободу слова // Ленинград. юрид. журнал. 2019. № 1. С. 67.

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 23.03.2024) // Рос. газета. 1996. 14 июня.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 11.03.2024) // Рос. газета. 2001. 31 дек.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон Рос. Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 11.03.2024) // Рос. газета. 1994. 1 дек.

⁸ О языках народов Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 (в ред. от 13.06.2023) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

⁹ О статусе военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 26.02.2024) // Рос. газета. 1998. 28 мая.

¹⁰ О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в ред. от 23.03.2024) // Рос. газета. 1998. 29 марта.

¹¹ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1 и 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г. Н. Белюсовой, Г. И. Зиминной, Х. Б. Саркитова, С. В. Семак и А. А. Филатовой : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 28 февраля 2008 г. № 3-П // Рос. газета. 2008. 1 марта.

¹² Процевский В. А., Горлов Е. В., Запорожец С. А. Влияние конституционных норм-принципов на конституционную экономику // Lex Russica (Русский закон). 2022. Т. 75, № 5 (186). С. 89–97.

¹³ Травников Н. О. Конституционно-правовой анализ понятия «право на информацию» // Рос. юрид. журнал. 2014. № 4 (97). С. 18–22.

¹⁴ См.: Третьяков В. Свобода русского слова // Рос. газета. 2003. 19 нояб. URL: <https://rg.ru/2003/11/19/smi.html>

¹⁵ Worldwide Press Freedom Index. URL: <https://rsf.org/en/index>

¹⁶ См.: Хижняк В. С. Конституционное право человека и гражданина на информацию в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. 222 с.

¹⁷ См.: Гаджиева З. Р. Конституционное право человека и гражданина на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 170 с.

¹⁸ См.: Травников Н. О. Указ. соч. С. 18–22.

Воронежский государственный университет

Кочукова В. Н., студент

E-mail: ezhevika_2005@mail.ru

Voronezh State University

Kochukova V. N., Student

E-mail: ezhevika_2005@mail.ru

НАУЧНЫЙ ВКЛАД В. С. ОСНОВИНА И В. Г. РОЗЕНФЕЛЬДА В РАЗРАБОТКУ МЕР БОРЬБЫ С ПЬЯНСТВОМ И АЛКОГОЛИЗМОМ

Статья посвящается ученым-правоведам, работавшим на юридическом факультете ВГУ, профессорам Виктору Степановичу Основину и Владимиру Григорьевичу Розенфельду. В статье представлены научная статья В. С. Основина «Проблемы повышения эффективности деятельности местных Советов по борьбе с пьянством» (Воронеж, 1974) и совместно написанная В. Г. Розенфельдом и В. С. Основиним монография «Пьянство и алкоголизм: организационно-правовые средства борьбы с ними» (Воронеж, 1988).

Ключевые слова: В. С. Основин, В. Г. Розенфельд, юридический факультет ВГУ, меры борьбы с пьянством и алкоголизмом.

SCIENTIFIC CONTRIBUTION OF V. S. OSNOVIN AND V. G. ROSENFELD TO DEVELOP MEASURES TO COMBAT DRUNKENNESS AND ALCOHOLISM

The article is dedicated to legal scholars who worked at the Faculty of Law of the VSU, Professor Viktor Stepanovich Osnovin and Vladimir Grigorievich Rosenfeld. The article presents a scientific article by V. S. Osnovin «Problems of increasing the effectiveness of local Councils to combat drunkenness» (Voronezh, 1974) and a monograph jointly written by V. G. Rosenfeld and V. S. Osnovin «Drunkenness and alcoholism: organizational and legal means of combating them» (Voronezh, 1988).

Key words: V. S. Osnovin, V. G. Rosenfeld, VSU Faculty of Law, measures to combat drunkenness and alcoholism.

Поступила в редакцию 17 декабря 2024 г.

Виктор Степанович Основин – ученый-государствовед, доктор юридических наук, профессор. Будучи автором выдающихся научных работ в области государственного права, В. С. Основин не ограничивался только данной областью, его внимание было направлено и на решение насущных, бытовых, наболевших проблем. К числу таких проблем относились пьянство и алкоголизм, которым было посвящено две публикации В. С. Осно-

вина: опубликованная в 1974 г. научная статья «Проблемы повышения эффективности деятельности местных Советов по борьбе с пьянством» и совместно написанная в 1984 г. с В. Г. Розенфельдом монография «Пьянство и алкоголизм: организационно-правовые средства борьбы с ними».

В 1974 г. вышли в свет материалы научно-практической конференции по проблемам борьбы с пьянством, проведенной Воронежским облисполкомом, прокуратурой Воронежской области, Управлением внутренних дел Воронежского облисполкома и

Воронежским государственным университетом имени Ленинского комсомола¹. Конференция являлась закономерной вехой в связи с принятием Постановления Совета Министров СССР от 16 мая 1972 г. № 361 «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма» и аналогичных нормативно-правовых актов республиканского уровня. В работе конференции принял участие В. С. Основин с темой «Проблемы повышения эффективности деятельности местных Советов по борьбе с пьянством». В начале своей статьи В. С. Основин правильно писал: «Борьба с пьянством и алкоголизмом – не кратковременная кампания, а длительный, сложный и многогранный процесс, предполагающий перестройку психологии многих граждан: как тех, которые предрасположены к пьянству, так и тех, которые еще не осознали опасности этого зла»².

В. С. Основин писал, что местные Советы депутатов трудящихся, будучи наиболее близкими к населению органами государственной власти, играли важную роль в его объединении и поднятии на борьбу с пьянством. Так на сессиях многих местных Советов рассматривались соответствующие вопросы, проводилась работа по выявлению хронических алкоголиков, принимались меры к упорядочению торговли, организовывалось областное соревнование за высокую культуру и образцовый порядок и т. д. И хотя автор подчеркивал, что местными Советами проводилась значительная работа, впереди предстояло совершить еще немало шагов и устранить ряд проблем. Среди них автор называл недостаточную определенность функций местных Советов в законодательстве, обобщение опыта и совершенствование деятельности комиссий по борьбе с пьянством при исполкомах местных Советов, их слабое взаимодействие с другими органами и комиссиями, формализм и краткосрочность планирования³.

В 1988 г. в связи с антиалкогольной кампанией, проводившейся в тот период в СССР, была издана совместная книга В. Г. Розенфельда и В. С. Основина «Пьянство и алко-

голизм: организационно-правовые средства борьбы с ними»⁴, в которой можно проследить общую и особенную части. В первой главе авторы пишут о понятии, причинах и условиях пьянства, последующие три главы посвящены различным мерам борьбы с пьянством и алкоголизмом: административно-правовым, уголовно-правовым мерам, а также мерам трудового, гражданско-правового и общественного воздействия.

Так как любое асоциальное явление должно быть четко определено, в книге было дано авторское определение понятию пьянства. Так, под пьянством предлагалось понимать «несовместимое с социалистическим образом жизни систематическое употребление спиртных напитков (в том числе “умеренное”), наносящее вред здоровью и нравственности пьющих и затрагивающее интересы семьи, общества и государства»⁵. Стоит добавить, что данное определение можно уточнить в духе настоящего времени, убрав идеологическую подоплеку: пьянство в принципе несовместимо со здоровым образом жизни. Определение же алкоголизма авторы позаимствовали из «Советского энциклопедического словаря» – это «хроническое заболевание, обусловленное систематическим потреблением спиртных напитков»⁶.

Освещая историческую сторону вопроса, В. Г. Розенфельд и В. С. Основин делают это с марксистских позиций, отдавая большую роль классовой борьбе. Авторы пишут о том, что в древности с расслоением общества употребление алкогольных напитков из средства обрядовых, ритуальных, религиозных церемоний перешло в бытовое пьянство. Регулярные междоусобные войны и другие невзгоды Средневековья привели к охвату пьянством всех слоев общества. Однако наибольшее распространение это явление получило в эпоху капиталистических отношений ввиду существенной дифференциации общества и, как следствие, чувства безысходности, неуверенности в завтрашнем дне у широких слоев эксплуатируемого населения. Алкоголь вы-

ступал как средством получения колоссальных прибылей, так и инструментом отвлечения трудящихся от классовой борьбы⁷.

Острым явился вопрос: почему же в СССР, где ликвидирована эксплуатация человека человеком как важного фактора распространения алкоголя, пьянство остается насущной проблемой? Помимо пережитков прошлого (традиций застолий и т. п.), авторы выделяли негативный фактор социальных потрясений. Так, если до Великой Отечественной войны в 1940 г. показатель потребления алкоголя на душу населения был более чем в два раза ниже в сравнении с 1914 г., то вызванные нападением гитлеровской Германии огромные материальные потери, гибель близких, сложности послевоенного восстановления способствовали приобщению населения к алкоголю⁸.

Ученые разделили причины пьянства и алкоголизма в СССР в следующие группы:

- 1) экономические (например, тяжелая экономическая ситуация);
- 2) социальные (например, условия жизни, воспитание и окружение);
- 3) идеологические (например, формализм в антиалкогольной пропаганде, ее недостаточность);
- 4) политические (например, отсутствие намерений борьбы с пьянством на политическом уровне, игнорирование проблемы);
- 5) организационные (например, бессистемность и непродуманность мер борьбы с пьянством)⁹.

Для устранения причин пьянства, по мнению В. Г. Розенфельда и В. С. Основина, необходимо было принять соответствующие причинам меры. Среди них можно обозначить повышение розничных цен и ограничение производства алкогольной продукции, строительство спортивных и культурных учреждений, усиление антиалкогольной пропаганды, совершенствование наркологической службы, повышение ответственности за употребление алкоголя, совершенствование соответствующего законодательства и скоорди-

нированное усилие органов власти и общественных организаций¹⁰.

Наиболее подробно в работе раскрыты административно-правовые меры борьбы с пьянством и алкоголизмом. Так, среди мер административного предупреждения названы: ограничение времени продажи алкогольной продукции (в частности, в выходные и праздничные дни), ограничение круга лиц, которым допускается ее продавать (например, исключить из него граждан, не достигших возраста 21 года), ограничение торговых точек (запрет на продажу в кондитерских, молодежных кафе, столовых при предприятиях и т. д.)¹¹.

К мерам административного пресечения авторы относили: требование сотрудника органов внутренних дел прекратить правонарушение, реализацию органами внутренних дел полномочий по приводу и регистрации лиц, систематически потребляющих алкогольные напитки и нарушающих общественный порядок, направление хронических алкоголиков в лечебно-трудовой профилакторий, отстранение от управления транспортным средством, отстранение от работы, проведение личного досмотра и в необходимых случаях изъятие вещей и документов¹².

Подробно рассмотрена эффективность применения мер административной ответственности. Не ограничиваясь рассмотрением теории, авторы приводили анализ статистической информации и практики борьбы с пьянством с целью повышения ее эффективности. Так, ими замечено, что с введением в действие нового антиалкогольного законодательства и усилением ответственности за распитие спиртного в общественных местах, появление в состоянии опьянения случаи употребления алкоголя стали более редкими. В Воронежской области в 1986 г. в сравнении с 1984 г. количество подвергнутых к административным взысканиям за мелкое хулиганство сократилось на 30 %, за распитие спиртных напитков и появление в состоянии опьянения в общественных местах – на 34 %,

в том числе за повторные нарушения – на 40 %¹³. Сетуют авторы на то, что в 1986 г. по Воронежской области примерно равному по частоте лишению прав подверглись ездящие в состоянии опьянения водители как личного легкового (45 %), так и служебного транспорта (47 %), так как с водителей, для которых вождение является работой, должен быть более строгий спрос¹⁴.

Таким образом, проблема борьбы с пьянством и алкоголизмом являлась достаточно острой и требовала детального освещения. Как известно, несмотря на предпринятые меры и достигнутые успехи, антиалкогольная кампания в 1980-е гг. была достаточно

быстро свернута. Тем не менее в настоящее время, когда государство озабочено преодолением демографического кризиса, понижением уровня преступности, противодействие пьянству и алкоголизму является значимой сферой приложения усилий органов публичной власти и институтов гражданского общества. Как верно заметил прокурор Воронежской области Ю. М. Горшенев в предисловии к монографии В. Г. Розенфельда и В. С. Основина «Пьянство и алкоголизм: организационно-правовые средства борьбы с ними», анализ ошибок прошлого поможет изжить их в настоящем и будущем¹⁵.

¹ См. подробнее: Проблемы повышения эффективности борьбы с пьянством : материалы науч.-практ. конф. / под ред. В. Г. Розенфельда, Л. А. Семенко. Воронеж, 1974. 160 с.

² Основин В. С. Проблемы повышения эффективности деятельности местных советов по борьбе с пьянством // Проблемы повышения эффективности борьбы с пьянством : материалы науч.-практ. конф. / под ред. В. Г. Розенфельда, Л. А. Семенко. Воронеж, 1974. С. 26.

³ См. подробнее: Там же. С. 26–32.

⁴ См. подробнее: Розенфельд В. Г., Основин В. С. Пьянство и алкоголизм : организационно-правовые средства борьбы с ними. Воронеж, 1988. 206 с.

⁵ Там же. С. 8.

⁶ Там же.

⁷ См.: Там же. С. 5–6.

⁸ См.: Там же. С. 16.

⁹ См.: Там же. С. 19–21.

¹⁰ См.: Там же. С. 32–33.

¹¹ См.: Там же. С. 47.

¹² См.: Там же. С. 56–74.

¹³ См.: Там же. С. 76.

¹⁴ См.: Там же. С. 103.

¹⁵ См.: Там же. С. 4.

Воронежский государственный университет

Паболков И. А., магистрант

E-mail: iwank01@mail.ru

Voronezh State University

Pabolkov I. A., Master-student

E-mail: iwank01@mail.ru

**ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА
КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА
ИМЕНИ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО»
(декабрь 2024 г.)**

9 декабря 2024 г. на юридическом факультете состоялось очередное заседание научно-студенческого кружка по муниципальному праву кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина под руководством кандидата юридических наук, доцента Е. А. Бондаревой, которое было посвящено актуальным и дискуссионным вопросам *о месте органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.*

В работе заседания приняли участие студенты 2-го, 3-го курсов специалитета и бакалавриата, а также аспирантуры, научные доклады которых были направлены на исследование особенностей формирования, компетенции, правового положения органов местного самоуправления, их взаимодействия в рамках единой системы публичной власти с иными органами, институтами гражданского общества, а также способов замещения должности главы муниципального образования.

М. Гордиенко и В. Страмоусова, студенты 2-го курса специалитета, выступили с докладом на тему: «*Органы местного самоуправления в современной России: уровень публичной или государственной власти?*», в котором была исследована эволюция института органов местного самоуправления с момента принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г. до настоящего времени.

Вопросы, возникающие вследствие исследования проблематики сущности и порядка осуществления публичной власти и соотношения ее с порядком функционирования органов местного самоуправления, а также возможности и степени отнесения их к системе публичной власти, не теряют своей актуальности на протяжении длительного периода времени. Однако сегодня обозначенная тема стала предметом еще большего количества дискуссий в научных кругах.

Местное самоуправление является средством обеспечения децентрализации государственного управления, интегрированным в общую систему управления делами государства и общества. Сравнивая понятия, содержащиеся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ № 131) и проекте ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», видим, что ключевым становится закрепление регулирования деятельности, а равно и полномочий органов местного самоуправления лишь федеральным законодательством. Это свидетельствует об упрочении центральной власти в регламентации значительной части публичных дел. Однако смысл возникновения муниципальной власти заключается как раз таки в особом способе децентрализации власти.

Так, не в полной мере с позицией о самостоятельности местных органов соотносится и нововведенная ч. 1.1 ст. 131 Конституции России: «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». Из этого следует, что органы федеральной и региональной власти наделяются полномочиями, которые в предыдущей редакции Основного закона закреплялись исключительно за населением.

Статья 133 Конституции РФ закрепляет положение о взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти по осуществлению публичных функций. Местные дела решаются хоть и самостоятельно, но на основе единой государственной политики, сочетания местных и государственных интересов. Местное самоуправление согласно новому российскому законодательству очень жестко связано с системой органов государственной власти, прежде всего уровня субъектов РФ. По сути, оно уже является не только связующим звеном между гражданским обществом и государством, но и становится представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия. И это может рассматриваться как признак государственно-властного характера сущности местной власти.

Далее выступающие проанализировали различные подходы в доктрине конституционного и муниципального права о природе местного самоуправления. Например, местное самоуправление является государственной властью особого рода, а значит, такая природа местного самоуправления позволяет населению муниципальных образований транслировать свои интересы на уровень государственной власти, но баланс общественных и государственных интересов на уровне местного самоуправления смещен в пользу государства (Г. В. Барабашев).

Независимость небольших муниципальных образований в рамках общих для всего государства законов не означает полной независимости их от государства. Особен-

ностью становления местного самоуправления в Российской Федерации является то, что оно реформируется и создается при активном участии центральной власти государства. В подобных условиях публично-правовой традиции организации власти российские муниципальные органы выглядят как продолжение «вертикали исполнительной власти». Местное самоуправление представляет собой не просто осуществление власти на местах, а является неотъемлемым компонентом всего государственного устройства (А. С. Прудников).

Сущность местного самоуправления заключается в решении государственных задач на уровне муниципального образования. Оно призвано сосредоточить внимание государства на более бытовых вопросах и решить их, взаимодействуя с государственной властью. В силу того, что аппарат государственной власти не способен точно учитывать мнение всего населения по причине масштаба государственных границ, возникает необходимость приблизить законодателя к населению. Наиболее действенным способом в решении такой проблемы как раз и выступает организация и осуществление местного самоуправления. С его помощью появляется возможность учитывать исторические и культурные особенности территории, что приближает население к механизмам управления государством.

Подводя итог своему выступлению, докладчики констатировали, что несмотря на структурное отличие местного самоуправления от государственной власти, оно основывается на тех же принципах и осуществляется в целях, поставленных для всех уровней власти. Однако преимуществом местного самоуправления по сравнению с государственной властью является высокий уровень народо-властия.

У. Харченко, студентка 3-го курса специалитета, провела исследование на тему: *«Транспарентность органов местного самоуправления: правовое регулирование и прак-*

тика применения». В ходе дискуссии участники заседания обсудили роль ИКТ в работе данного уровня публичной власти, отметили проблемы реализации права граждан на обращение – как одной из наиболее актуальных форм реализации принципа транспарентности органов местного самоуправления. Подробно с тезисами доклада можно будет ознакомиться в отдельной статье У. Э. Харченко в ближайшем номере нашего журнала.

В выступлении Ю. Саранцевой и А. Щенниковой, студенток 2-го курса специалитета, были сформулированы позиции о роли политических партий в формировании представительного органа муниципального образования.

Проблема построения теоретически обоснованной, эффективно действующей модели взаимоотношений политических партий и местного самоуправления приобретает одно из ключевых значений.

В последние несколько лет в отечественном законодательстве наметилась тенденция на усиление роли политических партий на региональном и местном уровнях. Внимание партий к формированию органов местного самоуправления в России всегда было чрезвычайно пристальным. Третья (после земской и советской) система местного самоуправления, основы которой были заложены в Конституции 1993 г. и ФЗ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», не привлекавшая внимания партий, просуществовала почти десять лет, до 2003 г., когда был принят новый ФЗ № 131.

Федеральным законом «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ предусматривалось решить следующие задачи трансформации в политической системе страны: укрупнение партий; превращение партий во всенародные; расширение влияния политических партий, в том числе на уровне местного самоуправления, повышения уровня политической культуры населения. В подобных условиях усиление роли по-

литических партий на местном уровне выглядит преждевременным.

До недавнего времени муниципальный уровень был единственным, где орган представительной власти формировался не по пропорциональной или смешанной избирательным системам, а по мажоритарной.

По мнению докладчиков, активная роль политических партий при формировании представительного органа местного самоуправления препятствует полноценному участию населения в самостоятельном решении публично-правовых вопросов местного значения. В связи с этим можно предположить, что гражданам целесообразно голосовать не за списки кандидатов от федеральных политических партий, а за конкретных кандидатов. И из этого следует, что оптимальной для имеющейся в России системы местного самоуправления будет являться мажоритарная система для выборов депутатов в представительные органы муниципального образования.

Индивидуальная баллотировка кандидатов при организации выборов в органы местного самоуправления имеет ряд существенных преимуществ: индивидуализация публично-правовой ответственности, возможность личного взаимодействия представителей и представляемых, допустимость досрочного отзыва выборных лиц населением. Вопросы местного значения не настолько сложны, чтобы требовать разработки идеологической платформы соответствующей политической партии. Здесь достаточно ознакомления с актуальными муниципальными проблемами и готовностью участия в их эффективном разрешении.

Анализ правовых основ формирования представительных органов муниципальных образований, правоприменительной практики, решений Конституционного Суда позволил докладчикам сформулировать вывод о недостаточной эффективности использования в существующем виде пропорциональной системы в вопросе выявления воли из-

бирателей. Предложено свое авторское видение решения данной проблемы, а также сформулированы предложения по изменению действующего законодательства о политических партиях и избирательном процессе.

Для решения проблемы неэффективного участия населения в формировании органов местного самоуправления докладчики полагают более целесообразным, если бы партии изначально создавались на муниципальном уровне, а после, получая поддержку населения, проходили местный и региональные уровни, чтобы выйти на федеральный. Именно тогда партии смогли бы участвовать в формировании представительных органов муниципального образования, выражая мнение населения.

Обеспечение одновременно доверия компетентных властей субъектов Федерации и населения муниципальных образований в отношении представительных органов муниципального образования – важнейшая задача современного конституционного права России, которая должна эффективно разрешаться в теории, законодательстве и правоприменительной практике.

Х. Таваралиев, аспирант 1-го курса кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина, выступил с докладом на тему: *«Роль органов местного самоуправления в формировании и реализации миграционной политики государства: российский и зарубежный опыт»*, в ходе широкого обсуждения которого участники дискуссии дали различные оценки возможности использования опыта зарубежных стран (Китая, Дании, Израиля, Германии и др.) в современных геополитических условиях. Подробно с тезисами доклада можно будет ознакомиться в отдельной статье Х. Д. Таваралиева в ближайшем номере нашего журнала.

А. Ильинов, студент 3-го курса специалитета, сфокусировал свое внимание на *развитии системы институтов гражданского общества* в науке муниципального права, также он

рассмотрел практические аспекты взаимодействия органов местного самоуправления и волонтерских организаций. Были проанализированы различные формы такого взаимодействия, выделены приоритетные направления их сотрудничества, предложены правовые и организационные меры по развитию диалога между обществом и властью.

Быть волонтером в современной России – это выбрать путь решения острых социальных проблем. Это прекрасная возможность для любого человека почувствовать себя гражданином, приносящим пользу, а волонтерская деятельность – первая ступень к осознанной гражданской позиции.

Выступающий на основе анализа нормативных правовых актов различных уровней, собственной практической деятельности в качестве члена одной из волонтерских организаций выделил основные формы взаимодействия между указанными организациями и представителями публичной власти, к которым относятся:

- 1) организационная поддержка по проведению и созданию условий для выполнения работ;
- 2) информационная поддержка, а именно информирование, как населения о волонтерских акциях, так и самих волонтеров о возможных мероприятиях;
- 3) консультационная поддержка волонтерских организаций в формате диалога;
- 4) имущественная поддержка, в том числе предоставление помещений в безвозмездное пользование;
- 5) методическая поддержка от высококвалифицированных кадров (сотрудники МЧС, медицинских служб, педагогов).

Самой востребованной и в свою очередь всеобъемлющей является именно организационно-распорядительная форма взаимодействия. Ведь здесь и государство «держит руку на пульсе», в достаточной форме анализируя и проводя мониторинг работы, и сами волонтерские организации чувствуют себя комфортно, имея возможность полагаться на

поддержку представителей публичной власти.

На взгляд докладчика, очевидно, что в современной российской истории отношение государства к некоммерческому сектору, к активной гражданской позиции и самостоятельности достаточно предвзятое. Принятие новых законов и внесение поправок в уже действующие, во многом ограничивающие инициативы населения и возможности гражданского общества, не только не способствуют реальному развитию НКО, но и оказывают существенное влияние на отношение людей к новым инициативам публичной власти. Прослеживается доминирование государства (планирование, регистрация, учет гражданских инициатив волонтеров России), а не самого российского населения в развитии добровольчества. Государство, на первый взгляд, создает условия для самоорганизации граждан, но на практике чрезмерное регулирование не позволяет в полной мере вовремя ответить на вызовы реальной действительности.

Основные проблемы, связанные с этим явлением, проявляются в следующих аспектах: бюрократические барьеры для создания и функционирования общественных объединений; недоверие населения к общественным институтам; избыточное вмешательство государства, создающее ощущение, что объединения действуют не в интересах общества, а выполняют формальные функции, навязанные «сверху».

Анализ нормативно-правовой базы показал, что существует большое количество пересечений между направлениями деятельности, как гражданских активистов, так и муниципальных служащих. В волонтерской деятельности многие активисты выделяют ряд направлений ее осуществления, например, медицинскую помощь, организацию культурных и спортивных мероприятий, помощь пострадавшим при чрезвычайных ситуациях, организацию экологических субботников, правовую помощь социально незащищен-

ным лицам, патриотическое воспитание, ме-
диаволонтерство.

А. Ильинов обратил внимание на то обстоятельство, что ФЗ № 131 в ст. 14–17, регламентирующих вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению, закреплены практически такие же направления деятельности, в том числе и по работе с населением, т. е. прослеживаются векторы возможного и должного сотрудничества публичной власти и институтов гражданского общества по разрешению тех или иных проблем на территории конкретного муниципального образования.

В завершение выступления докладчик констатировал, что институты гражданского общества являются не автономными и не независимыми от других сегментов общества, а вступающими с ними во взаимодействие, влияющими на них и испытываемыми их влияние на себе. В развитом гражданском обществе индивид в большинстве случаев встречается с государством не один на один, а в составе соответствующего общественно-го института, т. е. опосредованно, что свидетельствует об определенном уровне развитии гражданского общества.

А. Наквасина и А. Семенова, студентки 2-го курса специалитета, в своем докладе сформулировали *особенности правотворческой инициативы как формы участия граждан в работе представительного органа муниципального образования*. Анализ правового регулирования данного института в различных субъектах РФ (Воронежская, Омская, Свердловская области, Хабаровский край) позволил выступающим выделить преимущества правотворческой инициативы, а также предложить для обсуждения изменения по ее правовой регламентации.

Приоритетным направлением развития гражданского общества является приближение органов местного самоуправления к населению.

В российском законодательстве закреплены формы участия населения в осуществ-

влении местного самоуправления: опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрания граждан, инициативные проекты. Особое внимание уделяется правотворческой инициативе граждан, что законодательно закреплено в ФЗ № 131 и в муниципальных правовых актах. Суть правотворческой инициативы заключается в том, что группа граждан может предложить проект нового закона или поправки к существующим актам.

Выступающие выделили ряд преимуществ правотворческой инициативы, которая способствует: развитию активного гражданского участия в формировании законодательства, укреплению демократии, усилению легитимности решений, принимаемых органами власти, укрепляя доверие и сотрудничество.

В соответствии со ст. 26 ФЗ № 131 с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования. По численности жителей, образующих инициативную группу, практика муниципальных образований заметно различается. В г. Екатеринбурге минимальная численность инициативной группы должна составлять не менее 300 человек. В Омске и Хабаровске – не менее 1 %. А в городском округе город Воронеж выступить с правотворческой инициативой вправе инициативная группа граждан, минимальная численность которой составляет 2 % от числа жителей городского округа город Воронеж, обладающих избирательным правом.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления в течение 3 месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении проекта.

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

ФЗ № 131 не установлен весь комплекс гарантий реализации правотворческой инициативы граждан, за исключением основной гарантии – *обязательного рассмотрения* поступившего проекта компетентным органом. Законом не определены основания, по которым может быть отклонен предлагаемый проект акта.

Одна из причин довольно редкой реализации гражданами правотворческой инициативы – традиция считать исключительными участниками правотворческого процесса органы государственной власти и органы местного самоуправления. Несмотря на это, такая форма гражданского участия в осуществлении местного самоуправления дает возможность воздействовать на содержание принимаемых нормативных правовых актов. Неэффективность гражданской правотворческой инициативы связана с недоверием к представительным органам местного самоуправления, невладением приемами юридической техники, а также сложностью самого процесса.

На практике правотворческая инициатива имеет слабую реализацию. По данным Минюста России, в 2020 г. более 200 раз органами местного самоуправления рассматривались гражданские правотворческие инициативы, а в 2021 г. около 65 раз, в 55 случаях результатом стало принятие муниципальных правовых актов. Приведенные примеры показывают, что с каждым годом наблюдается тенденция к снижению статистических показателей правотворческой инициативы.

Чтобы прослеживалась тенденция развития участия населения в правотворческой инициативе, по мнению докладчиков, *необходимо*: создать эффективную систему мониторинга и анализа законодательных процессов; обеспечивать регулярное информирование общества о результатах правотворческой деятельности; разработать комплекс мероприятий, включающий активное сотрудничество между государственными органами, а также обеспечить доступность информации о законодательных процессах и возможностях участия в них.

Правотворческая инициатива является ключевым механизмом, который связывает граждан с представительными органами муниципального образования. Граждане, выдвигая инициативы, выражают свои потребности и интересы, что позволяет представительным органам более точно ориентироваться на запросы общества. Это взаимодействие способствует формированию более прозрачной и подотчетной системы управления, где решения принимаются с учетом мнения населения. Правотворческая инициатива не только укрепляет демократические основы местного самоуправления, но и создает условия для более глубокого взаимодействия между гражданами и представительными органами.

Вопросам правового статуса и моделям замещения должности главы муниципально-го образования было посвящено выступление Е. Авдеевой и В. Григорян, студенток 2-го курса бакалавриата. Докладчики проанализировали различные этапы реформирования института главы муниципального образования в российском законодательстве, выявили различные проблемы правового регулирования статуса высшего должностного лица муниципального образования и предложили пути решения.

Глава муниципального образования – это центральная должность в системе органов местного самоуправления.

Права и обязанности – основной элемент правового статуса главы муниципального об-

разования, также элементами правового статуса являются гарантии и ответственность главы муниципального образования. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит достаточно большое количество рамочных положений и диспозитивных норм. Согласно ст. 36 этого закона, глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава, либо представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

В настоящее время предложен новый вариант реформирования местного самоуправления в проекте федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятом пока только в первом чтении. Обсуждение этого законопроекта учеными и практическими работниками показало его значительную противоречивость. Принятие его перенесено на неопределенный срок. В данном законопроекте также предусмотрена должность главы муниципального образования как высшего должностного лица муниципалитета, которое наделяется уставом собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Помимо вышеназванных моделей, законопроектом предусмотрен еще один способ избрания главы муниципального образования, а именно – избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ.

Анализируя нормы ст. 36 действующего Федерального закона № 131-ФЗ, целесообразно обратить внимание на модель избрания главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Данный способ избрания активно используется муниципальной правоприменительной практикой, в том числе и в городском округе город Воронеж. В Федеральном законе № 131-ФЗ закреплено, что порядок проведения конкурса по отбору кандидатур устанавливается представительным органом муниципального образования. В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Выступающие констатировали, что у данного порядка избрания есть ряд положительных черт, в первую очередь, применение данной модели позволяет сэкономить средства местного бюджета. Прямые муниципальные выборы – процедура весьма дорогостоящая для муниципальных образований. Еще одной положительной чертой может стать увеличение «авторитета» представительного органа муниципального образования. Население будет более ответственно относиться к выборам в представительный орган муниципального образования, что может увеличить явку на избирательный участок. Высокий уровень явки избирателей на участки обеспечивает объективность и честность выборов депутатов представительного органа.

По мнению докладчиков, отрицательно следует охарактеризовать факт недопущения местного населения к избранию главы муниципального образования, что существенно ограничивает конституционные права граждан.

К. Литвинова и П. Сомова, студентки 2-го курса специалитета, подготовили доклад на тему: *«Прекращение полномочий главы муниципального образования: основания, правоприменительная практика»*, в котором проанализировали перечень оснований досрочного прекращения полномочий, а также на примерах из практики выявили те из них, которые применяются наиболее часто в различных регионах страны.

Глава муниципального образования выполняет важные функции в системе местного самоуправления, способствуя консолидации местного сообщества и повышая качество управленческих решений. Как единоличный орган, он отвечает за организацию местных дел и взаимодействие с другими муниципальными образованиями.

Широкие полномочия главы также предполагают высокую степень ответственности. При нарушении норм права или отсутствии активности в решении местных вопросов его полномочия могут быть досрочно прекращены. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ регулирует эту ответственность, устанавливая основания для досрочного прекращения полномочий как главы муниципального образования, так и главы местной администрации.

Выступающие обратили внимание на то обстоятельство, что за последние годы перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в значительной степени изменился. Появление новых оснований объясняется сложностью реформирования местного самоуправления в Российской Федерации, а также совершенствованием властеотношений, предполагающим повышенную ответственность выборных должностных лиц, поэтому исследования проблематики, связанной с досрочным прекращением полномочий главы муниципального образования, должны быть направлены на более глубокое изучение процедурных вопросов реализа-

ции предусмотренных законодателем оснований.

В дальнейшем выступающие рассмотрели конкретные примеры из практики досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Так, например, в Хабаровском крае, где губернатор удалил в отставку главу сельского поселения за неполное раскрытие сведений о доходах, суд подтвердил нарушения. Однако инициатива главы Республики Саха о досрочном прекращении полномочий главы муниципального района была оспорена. Не было представлено убедительных фактов нарушений, а выявленные недостатки были незначительными. Это указывает на риск незаконного применения такой муниципально-правовой санкции, как удаление в отставку, которое не всегда основано на установленных фактах, свидетельствующих о противоправных действиях главы муниципального образования. Данные действия подрывают доверие к главам местного самоуправления и затрагивают принцип самостоятельности местного самоуправления.

Недостатки законодательства в области досрочного прекращения полномочий требуют исследования процедурных вопросов, а также точных фиксаций правонарушений, чтобы избежать произвольных и противоречивых решений.

В заключение выступления докладчики предположили, что основные направления исследований должны включать вопросы улучшения процедур и более четкие критерии для определения оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, учитывая противоречивую муниципальную практику при решении этих вопросов.

В выступлении *В. Выводцева* и *А. Худинян*, студентов 2-го курса бакалавриата, на тему: «*Местная администрация городского округа в структуре органов местного самоуправления: общая характеристика, правовое положение и особенности компетенции*» был рассмотрен довольно широкий круг про-

блем, связанных с правовым положением и деятельностью местной администрации, приведены примеры различий в структуре местных администраций муниципальных образований (на примере г. Воронежа и г. Ельца).

Актуальность темы обусловлена уникальным для местного самоуправления исполнительным характером деятельности местных администраций, поскольку они касаются практически всех вопросов жизнедеятельности муниципального образования, в том числе исполнения бюджета, создания муниципальных предприятий и учреждений, участия в создании хозяйственных обществ, организации исполнительной работы.

В настоящее время в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяются основы правового статуса местной администрации. Местная администрация – это исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, осуществляющий функции управления и в социально-хозяйственной, и в финансовой сфере на территории муниципального образования.

Данный орган наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Статус местной администрации находится в зависимости от таких факторов, как способ ее образования и характер взаимоотношений с другими органами и должностными лицами местного самоуправления (прежде всего, по линии подотчетности). Руководство местной администрацией осуществляется на принципах единоначалия, предполагающих личную ответственность главы за все принимаемые местной администрацией решения. Глава олицетворяет местную администрацию как единый орган, акты, которые он подписы-

вает (постановления и распоряжения), и есть акты администрации. Тем не менее единоначалие не исключает коллегиального обсуждения и выработки решений по проблемам функционирования муниципального образования.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ возможны два варианта замещения должности: главой администрации является глава городского округа (например, в Воронеже) либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту (например, в городских округах Орловской области).

Структура местной администрации разрабатывается главой местной администрации, а утверждается представительным органом. В местных администрациях различных муниципальных образований в структурах управления администрации постоянно создаются новые отделы, комитеты, происходит периодическое ее совершенствование; увеличивается или уменьшается число заместителей главы администрации и т. п.

В структуре местной администрации для предварительного обсуждения и решения важных вопросов местного значения может быть образован совещательный коллегиальный орган (совет, коллегия, комиссия и др.). В состав этого органа обязательно входят глава администрации, его заместители, руководители отраслевых (функциональных) и территориальных структурных подразделений местной администрации.

Свою деятельность местная администрация и ее органы осуществляют в тесном взаимодействии с представительным органом местного самоуправления. Порядок их взаимодействия определяется уставами и принятыми на их основе муниципальными правовыми актами.

Структурные подразделения администрации:

- организуют работу подведомственных им муниципальных унитарных предприятий, учреждений и организаций;

- самостоятельно разрабатывают проекты правовых актов главы местной администрации и вносят их на его рассмотрение;

- осуществляют сбор информации, анализ состояния различных отраслей и сфер обслуживания, в том числе занимаются аналитической деятельностью.

В структуру администрации городского округа города Воронеж входят глава городского округа, заместители администрации городского округа, отраслевые (функциональные) и территориальные структурные подразделения администрации. Структурные подразделения администрации городского округа – департаменты, комитеты, управления, отделы, комиссии, территориальные администрации городского округа (районные управы) и др. – являются органами администрации городского округа.

Подводя итог изложенному, выступающие отметили, что местные администрации городских округов занимают одно из важнейших мест в системе местного самоуправления, в их задачи входит исполнение бюджета, создание муниципальных предприятий и учреждений, участие в создании хозяйственных обществ, осуществление текущего управления в муниципалитете и решение вопросов местного значения.

Завершилось заседание кружка выступлением А. Макаровой и А. Осипенко, студентов 2-го курса специалитета, на тему: «Структура органов местного самоуправления в “новых” субъектах Российской Федерации». Докладчики подробно проанализировали правовое регулирование в указанных четырех субъектах РФ (ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях) в части структуры, порядка формирования, финансово-экономической основы органов местного самоуправления. Выступающие затронули проблемы, с которыми сталкивается данный уровень публичной власти при реализации своих полномочий, а также степень участия федеральных и региональных властей в становлении и развитии института местного самоуправле-

ния на указанных территориях в контексте изменений, предлагаемых законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

В 2022 г. в состав Российской Федерации вошли четыре новых субъекта: Донецкая и Луганская Народные Республики, Запорожская и Херсонская области. Для каждой территории был принят отдельный федеральный конституционный закон, установивший переходный период до 1 января 2026 г. В указанных субъектах РФ были сложности в определении пределов правового регулирования при подготовке и принятии соответствующих законов о местном самоуправлении. Во всех новых субъектах утверждены границы и статус муниципальных образований, также приняты документы для организации выборов. Например, в ДНР образуются 12 городских и 18 муниципальных округов, в ЛНР – 11 городских и 17 муниципальных. В Запорожской области создаются 3 городских и 13 муниципальных округов, в Херсонской – 2 городских и 20 муниципальных.

В Донецкой и Луганской республиках предусмотрены городские и сельские населенные пункты, а также районы и города республиканского значения. В Донецкой Республике любые субъекты могут инициировать изменения административно-территориального устройства, в Луганской – только представительные органы. Изменения могут обсуждаться на референдумах или собрании граждан.

К числу таких специальных требований к организации публичного управления на местном уровне в соответствии с указанными правовыми актами относится наложение на должностных лиц, органы системы местного самоуправления, а также частные организации и общественные объединения обязательств:

- по оказанию содействия органам, реализующим задачи по охране границ, в исполнении их основанных на законе предпи-

саний, в том числе к представлению необходимых для их эффективной деятельности сведений;

- формированию среды, обеспечивающей возможность добровольного участия граждан в защите границ государства на приграничной территории.

Кроме того, специальным законодательством предусматривается возможность формирования специальных органов местного самоуправления по вопросам границы России.

По мнению выступающих, весьма серьезной проблемой при формировании органов местного самоуправления и муниципальных служб является значительный дефицит квалифицированных кадров. По понятным причинам он сложился ввиду ухода мирного населения с территории военных действий и весьма сложных современных условий для проживания на них сегодня.

Обращаясь к вопросу формирования финансово-экономической основы местного самоуправления в новых территориях Российской Федерации, докладчики подчеркнули, что это одна из самых сложных и актуальных тем, она связана с серьезными проблемами восстановления и развития экономики и бизнеса в этих регионах. Ожидается, что в течение длительного времени финансирование этих субъектов будет осуществляться дотациями из федерального бюджета, а также за счет местных органов самоуправления.

На данный момент местные органы власти, где они уже созданы, не в состоянии самостоятельно решать указанные задачи из-за нехватки материально-технических и человеческих ресурсов. Эти вопросы сейчас решаются федеральными органами государственной власти и управления.

Участниками дискуссии было отмечено, что форматы участия органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления должны соблюдать как публичные интересы, так и интересы муниципалитета.

Также в ходе обсуждения присутствующие обменялись мнениями по вопросу об отказе в последние годы (особенно в крупных муниципалитетах) использования муниципальных выборов как способа замещения должности главы муниципалитета и их замены на конкурсную модель. Была отмечена важность предоставления муниципалитету возможности самостоятельно выбирать модель замещения указанной должности. Участники отметили, что конкурсная модель является относительно новым, формирующимся институтом, имеющим как свои достоинства, так и недостатки.

Свои выступления докладчики проиллюстрировали содержательными и оригинальными презентациями.

Каждый доклад сопровождался вопросами участников заседания, активной дискуссией, комментариями организатора.

В заключительном слове *Е. А. Бондарева* поблагодарила всех участников и слушателей заседания за интересные доклады, вопросы и дискуссии в ходе их обсуждения, пожелала от имени кафедры дальнейших успехов в науке и реализации научных изысканий в области конституционного и муниципального права, а также выразила надежду, что ряд докладов, в качестве научных статей, «пополнят портфель» журнала «Конституционализм и государствоведение».

Е. А. Бондарева,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права
имени профессора В. С. Основина

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ИМЕНИ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (октябрь 2024 г.)

25 октября 2024 г. состоялось заседание научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина на тему: «*Основы конституционного строя – фундамент российской государственности*» (руководитель – доктор юридических наук, профессор Е. В. Сазонникова).



Впервые заседание прошло в формате книжного клуба. Предметом обзора и анализа выступивших на заседании стала монография О. Г. Румянцева «Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления»¹ – научное исследование, в котором комплексно, во взаимосвязи

рассматриваются вопросы теории и практики российского конституционализма².

Открыла заседание научного студенческого кружка профессор Е. В. Сазонникова, которая рассказала об авторе книги – Олеге Германовиче Румянцеве (р. в 1963 г.) – российском государственном, политическом и общественном деятеле, кандидате юридических наук, ответственном секретаре Конституционной комиссии в 1990–1993 гг., одном из авторов Конституции России, принятой в 1993 г., а также о книге на основе вступительной статьи, написанной к ней В. И. Лафитским и М. И. Пискотиным, и введения, написанного ее автором.

В ходе заседания выступили и представили собравшимся разные части содержания книги: аспирант очной формы обучения В. А. Попов (об особенностях понятия «основы конституционного строя»); магистранты Р. А. Князев (о понятии конституционной реформы) и И. А. Паболков (о российском федерализме); студенты бакалавриата В. А. Быкова (о светском государстве), Е. С. Копенкина (о принципе разделения властей), И. П. Ситнянская (о правовом государстве), В. С. Стебунова (о социальном государстве). Научное руководство подготовкой студентов бакалавриата и магистратуры осуществляла Е. В. Сазонникова. В работе кружка приняли активное участие обучающиеся первого курса очной формы обучения по магистерской программе «Юрист органов публичной власти».

В настоящий обзор вошли сообщения о выступлениях участников заседания, подготовленные на основе присланных их авторами материалов, посвященных научным воззрениям О. Г. Румянцева, изложенным в написанной им фундаментальной монографии

© Сазонникова Е. В., 2025

«Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления»³.

Аспирант В. Попов в своем выступлении проанализировал содержание первой главы монографии О. Г. Румянцева, посвященной теоретико-правовым и философским аспектам основ конституционного строя. Выступавший отметил, что автор книги соотносит объект своего исследования с категориями «основы государственного строя» и «основы общественного строя», приходя к выводу об их взаимосвязи, но не тождественности. Основы конституционного строя рассматриваются в книге в объективном смысле – как реальные общественные отношения, и в субъективном – в качестве законодательного закрепления соответствующих положений. Определяя основы конституционного строя как генеральный институт конституционного права, О. Г. Румянцев выстраивает их трехуровневую систему, каждый последующий элемент которой произведен от предыдущего: базовые ценности – принципы – нормы и институты. Кроме того, ученый выделяет наиболее значимые и специфические признаки данной части конституционного права как отрасли: особая юридическая сила, юридическое верховенство, обобщенность и централизованность, деидеологизированность, устойчивость, особый порядок изменения и т. д.

Затем выступавший обратил внимание, что О. Г. Румянцев акцентирует внимание на философско-правовых основаниях конституционного строя, к которым он относит императив справедливости, стремление к общественному идеалу, теорию общественного договора, идею ограничения государства. В этой связи в книге было показано особое значение преамбулы Конституции 1993 г.

Рассуждая о конкретной юридической форме основ конституционного строя, О. Г. Румянцев настаивает на их расположении в начале текста Основного закона как детерминанте всех иных конституционных положений. В качестве конкретных состав-

ляющих данного института ученым названы: государственный суверенитет, гуманный правовой статус личности, народовластие, политический и идеологический плюрализм, федерализм, свобода и многообразие экономической деятельности и т. д., которые характеризуются целостностью и взаимообусловленностью.

Магистрант Р. Князев представил по книге О. Г. Румянцева проблематику конституционной реформы. В начале своего выступления студент акцентировал внимание аудитории на следующем суждении О. Г. Румянцева: «Конституционный процесс лишен заданной определенности, ему присущ альтернативный характер, наличие вариантов дальнейшего развития... Задача мудрой государственной власти как раз и состоит в оценке имеющихся и возможных вариантов, выборе между ними и определении средств и государственных способов осуществления избранного пути к благоденствию и справедливости» (с. 151).

Затем в выступлении были перечислены те конкретные особенности конституционной реформы, которые выделял О. Г. Румянцев в своей книге, вкратце они таковы: «1) Содержание ее предполагает создание или видоизменение основных институтов конституционного строя, переустройство государственных органов, развитие конституционного законодательства»; «2) Закрепляемые и осуществляемые нововведения направлены на обеспечение развития общества»; «3) Конституционная реформа призвана иметь характер поступательного, поэтапного, эволюционного процесса, противостоящего революционному и радикальному слою институтов и норм преобразуемого строя»; «4) По масштабу действия различают полные (полный пересмотр или принятие новой Конституции) и частичные реформы» (с. 153).

Среди объективных причин конституционных реформ О. Г. Румянцев выделил следующие (и раскрыл их сущность в книге): 1) внутриполитическая причина; 2) переход к

новой форме государственно-территориального устройства; 3) масштабное изменение «политической карты» общества; 4) реформа правовой системы; 5) внешняя причина (изменение геополитического положения, окружения страны, провозглашение независимости и т. п.) (с. 154–155).

Выступление магистранта *И. Паболкова* было посвящено научным взглядам О. Г. Румянцева в области государственно-территориального устройства России, которое основывается на принципе федерализма. По мнению О. Г. Румянцева, посредством федерализма обеспечиваются «единство страны, децентрализация государственной власти, равноправие и самоопределение народов в составе федерации» (с. 127). Можно сказать, что цель федеративного устройства – повышение эффективности управления большим разнородным государством.

В выступлении студент подчеркнул важность суждения О. Г. Румянцева о том, что «Конституция призвана в приемлемой форме гармонизировать всю сложную систему отношений между Федерацией и ее частями, создать условия для предотвращения столкновения юрисдикций». Наличие в Конституции института передачи полномочий между органами государственной власти придает Российской Федерации необходимую гибкость (с. 130).

Выступавший студент обратил внимание, что О. Г. Румянцев сетует на отсутствие закрепления в Конституции России основ организации органов власти субъектов федерации (см. об этом на с. 133). Однако, по мнению студента, общие вопросы организации публичной власти в субъектах России, как и местного самоуправления, можно оставить в рамках регулирования федеральными законами.

Большое внимание в своей монографии О. Г. Румянцев уделил таким проблемам, как субъектный состав России (с. 134–136), соотношение Конституции России и Конституций (Уставов) ее субъектов (с. 138–139), конститу-

ционно-правовая ответственность органов и должностных лиц за действия, подрывающие государственное единство (с. 139). Основные положения О. Г. Румянцева по вышеназванным вопросам также были освещены в выступлении.

В выступлении студентки *В. Быковой* были рассмотрены воззрения О. Г. Румянцева на светское государство. Представляя данную проблематику, студентка особенно выделила следующие суждения ученого, с которыми она солидарна: Россия является страной с глубокими религиозными традициями, поэтому в обсуждении данной темы не стоит занимать те или иные крайние позиции, чтобы не вызвать обострения межэтнических и межконфессиональных отношений в обществе; несмотря на общность признаков, присущих всем объединениям граждан, религиозные и общественные объединения граждан нельзя смешивать; светское государство не может быть на позиции, сужающей свободу совести до свободы религии; православие и другие традиционные религии, имеющие глубокие корни в истории, культуре, образе мышления народа вправе рассчитывать на защиту от прозелитизма (см. об этом на с. 145, 146). Была подчеркнута значимость мысли О. Г. Румянцева о том, что «Конституция не должна содержать противоречий между равноправием граждан по отношению к религии и их правом создавать общественные объединения по признаку отношения к религии» (с. 147). В заключение выступления студентка подчеркнула важность современных конституционных предписаний, согласно которым никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, и религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Е. Копенкина подготовила анализ части монографии О. Г. Румянцева, посвященной принципу разделения властей. В выступлении были названы некоторые особенности защищаемой О. Г. Румянцевым модели разделения власти, в частности: наличие сильно-

го Президента, наличие механизма контроля над Президентом при личной ответственности последнего, наличие ответственного Правительства, участие Парламента в назначении ключевых членов Правительства, наличие механизмов взаимодействия ветвей власти и ряд иных (с. 113–122).

В тексте монографии было показано и то, как в ходе проектирования Конституции видели организацию власти его оппоненты. Для части Верховного Совета РФ был характерен подход, условно называемый «Вся власть Советам», при котором Парламент выступает не столько как орган законодательной власти, сколько как высший орган государственной власти в стране. В противоположность этому другими проектами Конституции предлагался подход, согласно которому Президент выступал и главой исполнительной власти, и высшим должностным лицом. В книге О. Г. Румянцев убедительно показывает несостоятельность каждого из этих подходов (с. 122–125).

Критически размышляя о закреплённой в Конституции России форме правления на момент ее принятия в 1993 г., О. Г. Румянцев выражал надежду, что предложенная в его работе модель республиканской формы правления в будущем может быть востребована.

Выступление И. Ситнянской было посвящено подразделу монографии О. Г. Румянцева, в котором шла речь о правовом государстве и защите конституционного строя. Студентка подчеркнула, что в монографии О. Г. Румянцева раскрыта концепция проблемы правового государства, охватывающая ряд проблем: «верховенство права и закона, соотношение власти и права; разделение властей и институт ответственности власти... связанность государства и власти правом» (с. 88). По мнению О. Г. Румянцева, «связанность государства конституционным строем – центральный момент современной правовой государственности» (с. 91).

В выступлении студентки по книге О. Г. Румянцева была изложена история появления термина «социалистическое правовое государство» («термин социалистическое правовое государство» был официально введен в оборот М. С. Горбачевым на XIX Конференции КПСС» (с. 88).

Применительно к институту защиты конституционного строя О. Г. Румянцев не только называет способы такой защиты (с. 97), но подробно останавливается на проблематике судебного конституционного контроля, истории появления в России Конституционного Суда, его предназначении, юридической природе его решений (с. 98–100). Интересен приведенный в книге исторический эпизод о том, что именно Конституционная комиссия предложила закрепить за Конституционным Судом право давать толкование норм Конституции (с. 100). Вместе с тем О. Г. Румянцев справедливо пишет о «недопустимости умаления роли судов общей юрисдикции в многосложном деле обеспечения конституционной законности» (с. 97).

В. Стебунова посвятила выступление научным воззрениям О. Г. Румянцева на тему социального государства. По мнению студентки, важны суждения О. Г. Румянцева о том, что «общесоциальная сущность конституционализма заключается в том, что государство заботится не только о торжестве права, но обо всех аспектах социальной культуры» (с. 140), что социальное государство предполагает осуществление политики «гарантий определенного уровня благосостояния» (с. 140) и что «для современной России принципиально избрание конституционно-правового пути преодоления и разрешения социальных конфликтов» (с. 141).

Студентка обратила внимание на такие задачи социального государства, как обеспечение справедливости и равенства в доступе к различным социальным благам, поддержка различных слоев населения, создание условий для равных возможностей развития человека, а также на воззрение О. Г. Румянцева

о том, что «реализацию социальной политики нельзя представить без конституционных гарантий экономической свободы» (ст. 142, 143).

Была подчеркнута значимость тезисов О. Г. Румянцева о важности создания в государстве механизмов, регулирующих социально-трудовые отношения в условиях рыночной экономики. В частности, О. Г. Румянцев писал о том, что «Конституция социальной России должна... признать, что экономические отношения строятся на социальном партнерстве

между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и потребителем» (с. 144). Были озвучены и иные важные аспекты в контексте социального государства: о профсоюзах, трудовом договоре, трудовых коллективах и коллективных договорах (с. 143, 144).

Кафедра конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина благодарит всех выступивших участников и слушателей за плодотворное участие в работе научного студенческого кружка.

¹ См.: Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России : понятие, содержание, вопросы становления / [вступ. ст. В. И. Лафитского, М. И. Пискотина]. М. : Юрист, 1994. 288 с. ; Его же. О конституционном развитии России. Избранное : в трех томах. М., 2024 ; официальный сайт О. Г. Румянцева. URL: <https://rumiantsev.ru>

Несколько экземпляров книги О. Г. Румянцева «Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления» хранятся в отделе обслуживания юридического факультета Зональной научной библиотеки Воронежского государственного университета.

² Заключением Специализированного Совета при Московской государственной юридической академии кандидатская диссертация О. Г. Румянцева, послужившая основой монографии, была рекомендована к использованию в высших учебных заведениях в качестве дополнительного материала по курсу конституционного (государственного) права России. См.: Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России : понятие, содержание, вопросы становления... С. 9.

³ В необходимых случаях в тексте данного обзора в скобках приводится конкретная страница монографии О. Г. Румянцева «Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления».

Е. В. Сазонникова,
доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права
имени профессора В. С. Основина

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ИМЕНИ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» (ноябрь 2024 г.)

14 ноября 2024 г. под руководством кандидата юридических наук, доцента кафедры С. В. Судаковой и преподавателя В. А. Попова состоялось очередное заседание научного студенческого кружка по муниципальному праву, посвященное территориальным основам местного самоуправления. В работе мероприятия приняло участие 15 студентов бакалавриата и специалитета, которыми было представлено 9 докладов.

В своих выступлениях докладчики ознакомили комплекс наиболее актуальных проблем территориальной организации местного самоуправления: возможное будущее реформирование системы муниципальных образований, создание и функционирование некоторых видов муниципалитетов – городских и муниципальных округов, особенности организации местного самоуправления в пределах отдельных территорий Российской Федерации, соотношение муниципально-территориального и административно-территориального устройства, вопросы изменения границ и преобразования муниципальных образований.

Студентки 2-го курса 1-й группы бакалавриата К. Рыбалка и Д. Сушкова подготовили доклад на тему: «Реформа территориальных основ местного самоуправления по проекту нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Основное внимание авторы уделили планируемой территориальной организации местного самоуправления в сравнении с положениями текущего законодательства.

На основе сравнительно-правового анализа, изучения мнений политиков, ученых и представителей общественности были выявлены как достоинства, так и недостатки предложенных изменений. Докладчики не только рассмотрели основные нововведения, такие как переход к одноуровневой системе МСУ и упрощение структуры муниципальных образований, но и детально проанализировали связанные с этим правовые, экономические и социальные последствия. Было акцентировано внимание на таких недостатках реформы, как возможная удаленность органов власти от населения, транспортные сложности и бюджетное неравенство между городскими и муниципальными округами.

Студентки 3-й группы 2-го курса бакалавриата В. Агбалиян и А. Ареян выступили с докладом на тему: «Развитие муниципальных округов в Российской Федерации (2023–2024 гг.)». В своем выступлении они подчеркнули, что развитие муниципальных округов в России в 2023–2024 гг. обусловлено новым этапом муниципальной реформы, направленной на оптимизацию местного самоуправления, укрупнение муниципальных образований, уход от двухуровневой системы местного самоуправления и модернизацию управления на местах.

Муниципальные округа как новый вид муниципальных образований становятся важным инструментом для повышения эффективности работы органов местного самоуправления.

Процесс преобразования муниципальных районов в округа набирает обороты во многих субъектах Российской Федерации. Например, Удмуртская Республика к лету 2021 г. преобразовала в округа все 25 муниципальных районов, тем самым став лиде-

ром реформирования муниципально-территориального устройства. В 2019 г. в Кемеровской области и Пермском крае создано 26 муниципальных округов. В вопросе создания муниципальных округов Пермский край наработал большой опыт, который успешно заимствуют другие регионы Приволжского, Уральского, Северо-Западного федеральных округов. Такие территориальные преобразования привели к существенной оптимизации кадров, сокращению муниципальных служащих и депутатского корпуса. Например, в Кемеровской области из 1,4 тысячи местных депутатов осталось около 220, что значительно сократило расходы на проведение выборов.

Студентки 11-й группы 2-го курса бакалавриата А. Разомазова и Ш. Сиярова выступили с докладом на тему: «Городской округ как вид муниципальных образований». В России понятие «городской округ» введено Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно этому закону, городской округ является видом муниципального образования и обладает определенными специфическими особенностями:

1) городской округ – это один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

2) городские округа могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые их органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации;

3) в городских округах не менее 2/3 населения должно проживать в городах и (или) иных городских населенных пунктах;

4) в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории,

предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раз площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа;

5) на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

Законы субъектов РФ, устанавливающие и изменяющие границы поселений, муниципальных, городских округов, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений или округов соответственно.

В России более 500 муниципальных образований, обладающих статусом городского округа. Городской округ может состоять как из собственно города, так и других населенных пунктов. Например, присоединение в 2011 г. к г. Воронежу близлежащих поселков Шилово, Сомово, Придонской и т. п. позволило ему стать городом-миллионником. Войдя в городской округ, данные поселки стали более привлекательными, их инфраструктурные возможности расширились.

Статус городского округа позволяет внедрять высокие технологии в процесс управления территорией, особенно в части формирования комфортной городской среды, совершенствования сферы ЖКХ, градостроительства, безопасности, управления транспортом.

Однако в отдельных субъектах РФ существуют городские округа, не соответствующие законодательно установленным требованиям. Например, в Сахалинской области все 18 муниципальных образований наделены статусом городского округа. При этом только в одном из них – Южно-Сахалинске – плотность населения соответствует новым критериям отнесения муниципалитетов к городским округам. Она равна 200,8 чел./кв. км.

Аналогичная ситуация сложилась и в Магаданской области. Теперь 8 из 9 городских округов Магаданской области преобразованы в муниципальные округа. Ведь федеральным законодательством установлено, что преобразование городских округов, не соответствующих рассмотренным выше критериям, в муниципальные округа необходимо завершить к 1 января 2025 г.

Студентки 3-й группы 2-го курса бакалавриата С. Денисова и А. Титаренко выступили с докладом на тему: «Актуальные проблемы совершенствования территориальной организации местного самоуправления в Дальневосточном федеральном округе».

Развитие местного самоуправления в дальневосточных субъектах РФ отражает особенности социально-экономического развития этих территорий и современные тенденции реформирования муниципально-территориального устройства России.

Дальневосточный федеральный округ, включающий 9 субъектов Российской Федерации (Республику Саха (Якутия), Камчатский, Приморский и Хабаровский края, Амурскую, Магаданскую, Сахалинскую области, Еврейскую автономную область, Чукотский автономный округ), занимает 36,4 % территории России, при этом население округа составляет около 5 % населения России.

В 2014–2017 гг. в ДФО, как и в целом по Российской Федерации, началась более активная работа по изменению муниципально-территориального деления, как правило, характеризующегося укрупнением муниципальных образований. Наиболее активно этот процесс происходил в Приморском крае и Магаданской области, увеличилось количество городских округов в Чукотском автономном округе.

Укрупнение муниципальных образований – сложный и неоднозначный процесс. В результате объединения сократилась численность аппарата управления, а сэкономленные средства были направлены на решение практических, жизненно важных во-

просов поселения. Такие варианты преобразований возможны для поселений, расположенных в районах с высокой плотностью населения, имеющих развитую транспортную инфраструктуру.

Для отдаленных северных районов, в которых транспортное сообщение является нерегулярным и осуществляется преимущественно с помощью авиационного транспорта, объединение поселений неприменимо. Для таких территорий наиболее целесообразен вариант упразднения высокототационных сельских поселений, численность населения которых составляет не более 100 чел., с передачей функций управления территорией органам местного самоуправления муниципального района.

Особенно уязвимыми, с точки зрения вопросов оптимизации территориальной организации местного самоуправления, являются поселения, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, поскольку потеря статуса муниципального образования порою ухудшает возможности социально-экономического развития этой этнической группы.

Укрупнение муниципальных образований в сложившихся социально-экономических условиях является тенденцией, характерной для большинства регионов ДФО. Основой муниципально-территориального деления достаточно часто является копирование административно-территориального устройства, что обусловлено, прежде всего, сложившейся ситуацией, а не перспективами развития муниципальных образований.

Одна из основных задач местного самоуправления состоит в обеспечении локальными общественными благами, связанными с жизнедеятельностью населения на всей территории муниципального образования.

Анализ данных по обеспеченности локальными общественными благами сельской и городской местности Хабаровского края свидетельствует о том, что жители, проживающие в сельской местности, имеют более

низкое качество жизни, чем жители городов и населенных пунктов городского типа.

Одним из инструментов развития становится муниципально-частное партнерство, под которым понимаются хозяйственные формы взаимодействия органов местного самоуправления, государственной власти, предпринимателей и местных сообществ на основе принципов партнерства и синергичности с целью повышения эффективности управления социально-экономическим развитием.

Не менее важное значение имеет взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти. Характер такого взаимодействия в значительной степени определяет эффективность решения экономических и социальных проблем муниципальных образований.

Из-за недостаточности финансовых ресурсов органы местного самоуправления не могут обеспечить населению, особенно проживающему в сельской местности, качественный уровень жизни. Централизованным отоплением обеспечено 54,6 % жилого фонда сельской местности, водопроводом – 7,2 %, канализацией – 8,4 %, уровень газификации – 21,6 %. Как следствие, мы наблюдаем ежегодный отток населения из сельской местности, обусловленный недостаточностью развития социальной, транспортной, информационной инфраструктуры.

Поэтому на современном этапе происходит процесс совершенствования системы взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти.

В органах государственной власти субъектов РФ ДФО созданы подразделения, занимающиеся вопросами развития местного самоуправления. Такие структуры, как правило, создаются в аппаратах высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта РФ. Например, в Камчатском крае и Амурской области они созданы в органах исполнительной власти: Министерство территориального развития Камчатского края и

Министерство внутренней и информационной политики Амурской области. В Республике Саха (Якутия) и в Еврейской автономной области созданы специализированные подразделения: Департамент по вопросам местного самоуправления Саха (Якутия) и Управление по вопросам местного самоуправления ЕАО.

Таким образом, несмотря на наличие определенных проблем, связанных с характером отношений между субъектами взаимодействия, выстроенная система взаимоотношений между региональными и муниципальными властями позволяет местному самоуправлению функционировать в сложных социально-экономических условиях.

Студентка 10-й группы 2-го курса бакалавриата Д. Попова выступила докладом на тему: «Создание и развитие муниципальных округов в новых субъектах Российской Федерации». В своем выступлении она подчеркнула, что с принятием осенью 2022 г. в состав Российской Федерации Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей начался процесс широкомасштабной интеграции новых регионов в политическую, правовую, экономическую и финансовую системы нашей страны. Одним из ключевых направлений данной работы является формирование на их территориях местного самоуправления в соответствии с правилами, установленными действующим российским законодательством.

На территории, например, Донецкой Народной Республики созданы городские округа и муниципальные округа. Их образование основывается на законе Донецкой Народной Республики.

Закон ДНР «Об образовании на территории Донецкой Народной Республики городских и муниципальных округов, установлении их границ» устанавливает создание 12 городских округов и 18 муниципальных округов.

Например, ст. 2 данного закона устанавливает перечень населенных пунктов, входя-

ших в состав городского округа Донецк: среди них город Донецк, город Красногоровка, город Марьинка, город Моспино, поселок городского типа Александровка, поселок Лозовое и др., и некоторое количество сел.

Процесс утверждения территориальной организации местного самоуправления в Донецкой Народной Республике имел следующие особенности.

Во-первых, к моменту принятия законов Республик об организации местного самоуправления представительные органы соответствующих муниципальных образований созданы не были. В соответствии со ст. 11 Федерального конституционного закона от 4 октября 2022 г. эти органы были избраны во второе воскресенье сентября 2023 г. И это вполне объяснимо. Ведь до формирования органов местного самоуправления необходимо знать территорию, на которую будет распространяться их юрисдикция.

Во-вторых, в течение переходного периода, который продлился почти год, функционировали органы и должностные лица, которые были избраны или назначались до того, как Донецкая Народная Республика вошла в состав Российской Федерации. Они участвовали в определении границ новых городских и муниципальных округов.

Аналогичным образом была утверждена организация территориального устройства в Луганской Народной Республике.

Местное самоуправление на территории Луганской Народной Республики осуществляется в городских округах и муниципальных округах, что определено Законом «Об образовании на территории Луганской Народной Республики городских округов и муниципальных округов, установлении их границ».

В качестве примера рассмотрим Краснодарский муниципальный округ, в состав которого вошел Краснодарский район и город республиканского значения Краснодар.

Главы вновь образованных муниципальных образований избираются представительными органами таких муниципальных обра-

зований из числа кандидатов, представленных Главой ЛНР, и возглавляют местную администрацию.

На территориях вновь образованных муниципальных образований до завершения формирования органов местного самоуправления полномочия данных органов и должностных лиц исполняли органы и должностные лица, осуществлявшие полномочия на этих территориях на день принятия в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики. Соответственно, органы и должностные лица, которые ранее осуществляли полномочия, упразднились после завершения формирования органов местного самоуправления.

Как уже было сказано, в Запорожской и Херсонской областях такая деятельность осуществлялась на основании нормативных правовых актов временно исполняющих обязанности губернаторов, поскольку они также должны были принять свои нормативные правовые акты об организации местного самоуправления в новых субъектах Российской Федерации в течение месяца.

На сегодняшний день существует Указ временно исполняющего обязанности губернатора Херсонской области от 29 марта 2023 г. «Об образовании городских округов и муниципальных округов на территории Херсонской области». В рамках организации местного самоуправления Херсонская область как субъект разделена на 22 муниципальных образования, в том числе 2 городских округа и 20 муниципальных округов.

Муниципальное устройство Запорожской области утверждено указом временно исполняющего обязанности губернатора Запорожской области Евгения Балицкого от 3 марта 2023 г., согласно которому созданы 16 муниципальных образований: 3 городских округа и 13 муниципальных округов в границах соответственно городов областного значения и районов.

Справедливо признать, что с точки зрения общероссийского контекста развития

ситуации на новых территориях указанные шаги федеральных и региональных властей соответствуют тенденциям реформирования территориальных основ местного самоуправления. Их основной целью является повсеместная ликвидация городских и сельских поселений и объединение местных общин на уровне городских и муниципальных округов, что в долгосрочной перспективе должно повысить степень государственных начал в сфере организации местного самоуправления с пропорциональным ограничением самостоятельности населения.

Подводя итог сказанному, можно обратить внимание на то, что сложности, сопровождающие процесс формирования местного самоуправления в новых субъектах РФ, во многих случаях предполагают поиск компромиссных решений. Очевидно, что интеграция займет достаточно продолжительный период. При этом в такой непростой ситуации важно соблюсти баланс государственных интересов (в том числе в области обороны и безопасности) и прав населения на самостоятельное решение собственных вопросов, так как предполагается, что соответствующие функции должны осуществляться на том уровне, который максимально приближен к людям.

Студентки 12-й группы 2-го курса бакалавриата Е. Исмаилова и Д. Попова выступили с докладом на тему: *«Сравнительно-правовой анализ административно-территориального и муниципально-территориального устройства субъектов РФ»*.

Административно-территориальное деление Российской Федерации базируется на следующих принципах федеративного устройства, изложенных в Конституции Российской Федерации.

Субъекты РФ самостоятельно определяют модель соотношения территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства своей территории, исходя из цели создания максимально эффективного управления

общественными процессами, территорией, финансовыми ресурсами и т. д.

Муниципально-территориальное устройство представляет собой деление территории субъекта Российской Федерации на части в целях эффективной организации местного самоуправления. В результате такого деления создаются универсальные территориальные единицы, которые выступают основой существования публично-властной организации. В рамках выступления были проанализированы Закон Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области» и Закон Краснодарского края от 2 июля 2009 г. № 1765-КЗ «Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края и порядке его изменения».

В докладе студентки 3-й группы 2-го курса специалитета А. Осипенко на тему: *«Особенности и актуальные проблемы осуществления местного самоуправления в наукоградах»* было отмечено, что наукоград представляет собой муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциалом. Более 30 % наукоградов расположены в Московской области.

К числу современных социально-экономических проблем наукоградов отнесены массовая безработица, «утечка умов», недостаточное финансирование. В настоящее время состояние многих наукоградов характеризуется утратой ими роли центров развития передовой науки, а отдельные виды данных муниципалитетов превратились в реальную угрозу безопасности жизнедеятельности.

Студентка 3-й группы 2-го курса специалитета А. Макарова в своем выступлении на тему: *«Особенности и актуальные проблемы осуществления местного самоуправления в ЗАТО»* подчеркнула, что закрытое административно-территориальное образование – это наделенное статусом городского округа муниципальное образование, созданное для обеспечения безопасности организаций, за-

нимающихся оружием массового поражения и опасными материалами, с особым режимом функционирования и охраны государственной тайны.

В ЗАТО весьма актуальна проблема экономического развития, при которой все сосредоточено вокруг одного градообразующего предприятия, в то время как другие формы предпринимательства практически отсутствуют. Сложности возникают при ведении бизнеса в условиях строгого государственного контроля: ограниченный доступ к территории, трудности с организацией презентаций, выставок, что снижает возможности для экономического роста.

Заключительный доклад А. Петрова и Е. Пятигор – студентов 1-й группы 2-го курса бакалавриата – был подготовлен на тему: «Актуальные проблемы преобразования и изменения границ муниципальных образований». В ходе выступления отмечено, что в настоящий период времени в законодательстве не определено, каким образом насе-

ние и органы муниципального образования должны проявлять свою инициативу по изменению границ и преобразованию муниципалитетов. В связи с этим появляется вопрос о том, кто и как будет определять состав этой части населения, которая будет выражать инициативу, и каковы ее функции.

Из этих положений вытекает и другая проблема – каким образом и кем должно быть получено согласие или учтено мнение населения и на основе каких сведений позиция населения должна быть выявлена. Неурегулированность данного вопроса порождает не только различные коллизии в праве, сложности для организации данных действий, но и возможность фальсификации, что приведет к невозможности учета реального мнения местного населения, являющейся важнейшей конституционной гарантией муниципальной территориальной трансформации. Такие вопросы должны быть детально детализированы в законодательстве, чтобы ничьи права и законные интересы не были нарушены.

В. А. Попов,

аспирант и преподаватель
кафедры конституционного и муниципального права
имени профессора В. С. Основина

С. В. Судакова,

кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного и муниципального права
имени профессора В. С. Основина

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

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

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок – ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

УДК 342. 56

А. А. Иванова

Воронежский государственный университет

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

Аннотация:

Ключевые слова:

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

Abstract:

Key words:

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

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

Воронежский государственный университет

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

E- mail:

Тел.:

Voronezh State University

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

E- mail:

Tel.:

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

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

1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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