# КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 4 (36). 2024

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:**

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

## СОДЕРЖАНИЕ

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

***Волкова А. В.*** Преюдиция как гарант правовой определенности и верховенства права..... 5

***Стародубцева И. А.*** Категория «конституционность» в механизме обеспечения верховенства Основного закона государства ..... 10

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

***Бялкина Т. М.*** Государственная политика в сфере публичной власти.....15

***Васюков В. В.*** Конституционные принципы социальных процедур..... 23

***Михайлова Л. С., Голованева А. В.*** Особенности внедрения цифровых технологий в российское судопроизводство: значение, классификация технологий и проблемы правового регулирования .....27

***Раджабова Е. А.*** Аксиологические аспекты дискреционных полномочий главы государства в контексте защиты конституционных прав человека и гражданина ..... 33

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

***Тюнина И. И.*** Институт омбудсмена во Франции..... 36

**СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ**

***Авдеева Е. В.*** Проблема прекращения гражданства Российской Федерации ..... 39

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

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

**Телефон:**
+7 (473) 220-83-78

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

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

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

Дата выхода в свет 25.12.2024.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 6,7. Уч.-изд. л. 7,8.
Тираж 30. Заказ 504

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии
Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж,
ул. Пушкинская, 3

Журнал входит в систему РИНЦ
(Российский индекс научного
цитирования)
на платформе elibrary.ru

© Воронежский государственный
университет, 2024
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2024

***Захарова Д. Е.*** Взаимодействие органов федеральных территорий с органами публичной власти в пределах территории субъектов Российской Федерации ..... 43

***Климова В. Е.*** Законотворчество как основная функция парламента: правовое обеспечение и особенности реализации ..... 48

***Никулина У. А.*** Особенности и проблемы реализации конституционного права граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти ..... 57

***Паболков И. А.*** Эволюция территориальной организации публичной власти в Российском государстве (дореволюционный период) ..... 62

**НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ**

***Бондарева Е. А.*** Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина «Конституционные чтения» (март 2024 г.)..... 66

***Тюнина И. И., Стародубцева И. А.*** Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина «Конституционные чтения» (май 2024 г.) ..... 74

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования ..... 79

# CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE

SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 4 (36). 2024

**EDITORIAL COMMITTE:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONTENTS

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

***Volkova A. V.*** Precedent as a guarantee of legal certainty and the supremacy of law ..... 5

***Starodubtseva I. A.*** The category of «constitutionality» in the mechanism for ensuring the supremacy of the Basic Law of the state ..... 10

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

***Byalkina T. M.*** State policy in the field of public authority ..... 15

***Vasyukov V. V.*** Constitutional principles of social procedures ..... 23

***Mikhailova L. S.***, ***Golovaneva A. V.*** Peculiarities of the introduction of digital technologies in Russian court proceedings: meaning, classification of technologies and problems of legal regulation ..... 27

***Radzhabova E. A.*** Axiological aspects of discretionary the powers of the head of state in the context of the protection of constitutional human and civil rights ..... 33

**CONSTITUTIONAL LAW OF FOREIGN COUNTRIES**

***Tunina I. I.*** Ombudsman institute in France ..... 36

**STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW**

***Avdeeva E. V.*** The problem of termination of citizenship of the Russian Federation ..... 39

***Zakharova D. E.*** Interaction of federal territorial authorities with public authorities within the territory of the subjects of the Russian Federation ..... 43

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

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

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

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

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

***Klimova V. E.*** Lawmaking as the main function of parliament: legal support and implementation features ..... 48

***Nikulina U. A.*** Features and problems of implementing the constitutional right of citizens to access information on the activities of public authorities ..... 57

***Pabolkov I. A.*** Evolution of the territorial organization of public authority in the Russian state (pre-revolutionary period) ..... 62

**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 «Constitutional Readings» (March 2024) ..... 66

***Tunina I. I., Starodubtseva I. A.*** 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» (May 2024) ..... 74

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing..... 79

**УДК 342, 347.1**

**А. В. Волкова**

*Воронежский государственный университет*

# ПРЕЮДИЦИЯ КАК ГАРАНТ ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ И ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

*В конституционном праве большинства демократических государств в той или иной форме закреплен принцип правовой определенности в качестве гарантии соблюдения прав человека и основных свобод в деятельности органов государственной власти. В статье рассматривается важность следования принципу правовой определенности в правоприменении и его влияние на доверие к закону и действиям государства. Автор подчеркивает, что соблюдение данного принципа способствует укреплению правового государства, обеспечивает принятие решений на законной основе и требует внимательной и ответственной оценки фактических обстоятельств. Автор приходит к выводу, что соблюдение принципа правовой определенности через призму преюдициальности судебных актов является ключевым элементом для обеспечения справедливости, законности и доверия к правовой системе, что важно для стабильности и развития общества. Также подчеркивается важность требования определенности и непротиворечивости законодательного регулирования в контексте принципа верховенства права для обеспечения правовой стабильности и справедливости. Кроме того, отмечается, что преюдициальные факты являются важным инструментом для достижения этих целей в рамках правосудия.*

*К л ю ч е в ы е  с л о в а: правовая определенность, конституционное право, верховенство права, преюдициальные факты, арбитражный процесс.*

# PRECEDENT AS A GUARANTEE OF LEGAL CERTAINTY AND THE SUPREMACY OF LAW

*In constitutional law of most democratic states, the principle of legal certainty is enshrined in one form or another as a guarantee of the protection of human rights and fundamental freedoms in the activities of state authorities. The article discusses the importance of adhering to the principle of legal certainty in legal practice and its impact on trust in the law and the actions of the state. The author emphasizes that adherence to this principle contributes to the strengthening of the rule of law, ensures decision-making on a lawful basis, and requires careful and responsible evaluation of factual circumstances. The author concludes that adherence to the principle of legal certainty through the prism of judicial precedent is a key element in ensuring justice, legality, and trust in the legal system, which is important for the stability and development of society. The importance of the requirement for the certainty and consistency of legislative regulation in the context of the rule of law is also highlighted to ensure legal stability and justice. The author also notes that judicial*

© Волкова А. В., 2024

*precedents are an important tool for achieving these goals within the framework of justice.*
*K e y w o r d s: legal certainty, constitutional law, rule of law, judicial precedents, arbitration process.*

Поступила в редакцию 10 июня 2024 г.

В современном арбитражном процессе одним из доказательственных ресурсов, способствующих эффективному разрешению споров, является институт преюдиции. Конституционные ценности общеобязательности и непротиворечивости судебных актов согласуются с принципами независимости судебной власти и состязательности в судебном процессе, что находит свое отражение в арбитражном судопроизводстве через применение данного института.

Преюдициальные факты играют значительную роль в толковании судебных актов и определении их объема и содержания. Преюдициальные факты не ограничиваются лишь конкретным спором, они оказывают влияние на будущие решения схожих вопросов. Преюдиция, таким образом, является центральным элементом в интерпретации и понимании судебных решений, она определяет не только то, что было решено, но и каковы ее правовые последствия для будущих судебных процессов. Она помогает определить, можно ли повторно рассматривать определенные вопросы, а также какие из них остались нерешенными, но подпадающими под рамки судебного решения. Преюдиция, таким образом, устанавливает границы окончательности судебного решения и определяет, какие вопросы должны рассматриваться как разрешенные в предыдущем процессе.

Хотя преюдиция иногда может казаться сложным правовым инструментом, она является неотъемлемой частью правовой системы, способствующей стабильности, предсказуемости и справедливости в правовых отношениях. Поэтому понимание и корректное применение преюдиции важно для обеспечения эффективности и справедливости судебных решений.

В силу конституционного принципа верховенства права все органы государственной власти, включая судебную власть, обязаны действовать в соответствии с конституцией и иными нормативными актами, не нарушая их и не создавая противоречий между ними. Важным аспектом верховенства права является правовая определенность. Следование этому принципу в правоприменении играет ключевую роль в обеспечении справедливости, эффективности и доверия к правовой системе. Поддержание правовой определенности гарантирует, что законы будут толковаться и применяться однозначно и предсказуемо, что важно для обеспечения равенства перед законом и защиты прав граждан.

Требование определенности и непротиворечивости законодательного регулирования, связанное с принципом верховенства права, совершенно важно для обеспечения правовой стабильности и справедливости в обществе, а преюдициальные факты служат инструментом для достижения этих целей в рамках осуществления правосудия.

Л. Вильдхабер подчеркивает, что «именно через единство правоприменения достигается выполнение международного и конституционного принципов равенства всех перед законом и судом, равного права каждого перед законом и судом, равного права каждого на судебную защиту, и только таким путем создается правовая определенность. Господство права и эффективность защиты прав всех участников экономических отношений не будут гарантированы в условиях раз-

личного понимания и применения правовых норм судами»[1].

Действительно, единство правоприменения является ключевым элементом обеспечения правовой определенности и соблюдения принципов равенства перед законом и судом.

Различное толкование и применение правовых норм судами может создавать противоречия, неопределенность и несправедливость в правоприменительной практике, ведя к нарушению принципов правовой определенности и равноправия перед законом.

Добиться единства правоприменения мы сможем только тогда, когда правовая квалификация правоотношения будет обладать свойством преюдициальности. Ведь именно преюдиция укрепляет единство правоприменения, являясь величайшим стражем правовой стабильности и справедливости, создающим неизменную основу для будущих судебных актов.

Проблема, которую мы хотим поднять, заключается в том, что отсутствие преюдиции правовой квалификации спорного правоотношения позволяет стороне судебного разбирательства разрешить один и тот же вопрос более одного раза. Отсутствие преюдициальной силы в выводе судов относительно правовой квалификации представляет научную проблему. Это порождает возможность многократного рассмотрения одних и тех же вопросов, что может привести к неопределенности, противоречиям в судебной практике и ограничивает возможности сторон добиваться правовой защиты.

Преюдициальная сила вопросов права и вопросов факта является ключевым аспектом в решении данной проблемы. Когда судебный акт окончательно устанавливает правовую квалификацию правоотношения, это решает вопрос раз и навсегда, предотвращая повторные рассмотрения и создавая необходимую устойчивость и надежность в правовой практике.

Российская правовая система чувствует неоспоримую институциональную потребность в том, чтобы суды выносили преюдициальные решения, которыми бы разрешались и вопросы права, и вопросы факта.

Это необходимо для предотвращения повторного судебного разбирательства с целью изменения исхода дела. Сторонам не должно быть позволено свободно преодолевать преюдицию.

Судебная практика Верховного Суда Российской Федерации достаточно однозначна в этом вопросе, что иллюстрируется конкретными примерами.

Компания «Арсен» обратилась с иском в Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области, требуя признания своего права собственности по истечении срока давности на объекты недвижимости: производственный корпус, административное здание и гараж.

Решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, оставленным без изменения постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда, иск удовлетворен. Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа решение и постановление отменены, в удовлетворении требований отказано. Не согласившись с постановлением суда округа, заявитель обратился в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой, в которой просит его отменить, ссылаясь на существенное нарушение норм материального права.

Заявитель, выражая свое несогласие с решениями апелляционного и окружного судов, отмечает, что хоть спорные объекты действительно были признаны самовольными сооружениями в предыдущем судебном процессе, это не должно влиять на текущий спор. По мнению заявителя, суд не обязан придавать преюдициальное значение выводам других судов относительно правовой квалификации спорных отношений. В данном случае отнесение спорных объектов к самовольным постройкам является вопросом правовой оценки, а не фактом, и обусловлено применением

критериев, определенных ст. 222 Гражданского кодекса РФ. Следовательно, суд округа неправомерно сослался на выводы предыдущего дела относительно самовольных построек.

Дело передано на рассмотрение в судебное заседание Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, поскольку вызывает интерес довод заявителя о том, что в соответствии с ч. 2 ст. 69 Арбитражного процессуального кодекса РФ фактические обстоятельства дела освобождаются от подтверждения, но их правовая оценка может быть различной в зависимости от характера спора. Поскольку арбитражный суд не обязан принимать во внимание выводы других судов относительно толкования правовых норм, то оценка фактических обстоятельств и доказательств, представленная судом в предыдущем споре, а также применение норм материального права не должны иметь преюдициального значения[2].

О том, что преюдициальное значение имеют юридические факты, а не их правовая квалификация, свидетельствует позиция Верховного Суда РФ (Определение Верховного Суда РФ от 11 августа 2022 г. по делу № 310-ЭС22-5767, А09-1667/2020[3], Определение Верховного Суда РФ от 29 января 2019 г. № 304-КГ18-15768 по делу № А46-18028/2017[4], Постановление Верховного Суда РФ от 17 ноября 2014 г. № 303-АД14-3647 по делу № А04-2341/2014[5].

Предлагаемая реформа арбитражного процесса нашла отражение в практике Конституционного Суда Российской Федерации.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2023 г. № 60-П «По делу о проверке конституционности статьи 809 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 3 статьи 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С. В. Филатова» высший судебный орган конституционного контроля указал: «Преюдициальное значение вступившего в силу решения суда общей юрисдикции об истечении срока исковой давности будет распространяться на установленные таким судебным актом фактические обстоятельства. Данная же судом общей юрисдикции их правовая квалификация (определение юридической сущности), отражающая итоговый вывод соответствующего решения, также не может быть отвергнута арбитражным судом – исходя из обязательности и исключительности решения суда общей юрисдикции (о том же денежном требовании того же истца к тому же ответчику), вступившего в законную силу». Преюдициальное значение вступившего в силу решения суда общей юрисдикции об истечении срока исковой давности будет распространяться на установленные таким судебным актом фактические обстоятельства. Данная же судом общей юрисдикции их правовая квалификация (определение юридической сущности), отражающая итоговый вывод соответствующего решения, также не может быть отвергнута арбитражным судом – исходя из обязательности и исключительности решения суда общей юрисдикции (о том же денежном требовании того же истца к тому же ответчику), вступившего в законную силу[6].

Как мы видим, есть случаи, когда судебная практика Верховного суда РФ и позиции Конституционного суда РФ могут различаться, что создает противоречия в правоприменении. Конституционный суд Российской Федерации является органом конституционного контроля и обладает властью толковать Конституцию РФ и законы в соответствии с ее духом и основными принципами. И поскольку Конституция Российской Федерации является основой правовой системы государства, позиция Конституционного Суда РФ еще раз подтверждает, что преюдиция в правовой системе имеет огромное значение для обеспечения правовой определенности и верховенства закона. Она не только служит основой для обеспечения правовой определенности и верховенства права, но и отражает сущность

правовой системы как таковой, выступает важным элементом в формировании общественного правосознания и укрепления ценностей правового государства.

[1] *Вильдхабер Л.* Прецедент в Европейском суде по правам человека // Государство и право. 2001. № 12. С. 5–12.

[2] Определение Верховного Суда РФ от 28 июня 2021 г. № 307-ЭС20-22282 по делу № А56-129764/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 11 августа 2022 г. по делу № 310-ЭС22-5767, А09-1667/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29 января 2019 г. № 304-КГ18-15768 по делу № А46-18028/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Постановление Верховного Суда РФ от 17 ноября 2014 г. № 303-АД14-3647 по делу № А04-2341/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2023 г. № 60-П «По делу о проверке конституционности статьи 809 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 3 статьи 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С. В. Филатова». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет*

***Волкова А. В.,*** *аспирант кафедры гражданского права и процесса*

*E-mail: v.partners@mail.ru*

*Тел.: 8-980-343-73-99*

*Voronezh State University*

***Volkova A. V.,*** *Post-graduate Student of the Civil Law and Procedure Department*

*E-mail: v.partners@mail.ru*

*Tel.: 8-980-343-73-99*

УДК 342.7

**И. А. Стародубцева**

*Воронежский государственный университет*

# КАТЕГОРИЯ «КОНСТИТУЦИОННОСТЬ» В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЕРХОВЕНСТВА ОСНОВНОГО ЗАКОНА ГОСУДАРСТВА

*Статья посвящена исследованию использования категории «конституционность» в научных исследованиях и конституциях зарубежных стран. В ней анализируются подходы ученых относительно понимания содержания конституционности. В работе излагается авторская модель режима конституционности, характеризующая состояние правовой системы в целом, обеспечивающей соответствие Конституции иных нормативных актов и правоприменения, а также применение ответственности за нарушение Основного закона государства.*

*К л ю ч е в ы е  с л о в а: конституция, конституционность, верховенство конституции, режим конституционности, коллизионное право.*

# THE CATEGORY OF «CONSTITUTIONALITY» IN THE MECHANISM FOR ENSURING THE SUPREMACY OF THE BASIC LAW OF THE STATE

*The article is devoted to the study of the use of the category «constitutionality» in scientific research and constitutions of foreign countries. It analyzes the approaches of scientists regarding the understanding of the content of constitutionality. The work presents the author's model of the constitutionality regime, characterizing the state of the legal system as a whole, ensuring the compliance of other normative acts and law enforcement with the Constitution, as well as the application of liability for violation of the Basic Law of the state.*

*K e y  w o r d s: constitution, constitutionality, supremacy of the constitution, constitutionality regime, conflict of laws.*

Поступила в редакцию 1 октября 2024 г.

В науке конституционного права современной России термин «конституционность» используется учеными при исследовании различных конституционно-правовых явлений. В Конституции Российской Федерации данный термин употребляется в нескольких статьях при характеристике соответствия законов Конституции Российской Федерации.

И. А. Кравец при исследовании конституционности нормативных правовых актов в России определяет ее как ядро доктрины и практики конституционализма, нацеленного на обеспечение верховенства конституции в правовой системе страны. Он обоснованно полагает, что понятия конституционности и законности взаимосвязаны, они представляют собой различные уровни обеспечения общего явления – верховенства права в разных сферах жизнедеятельности человека, функционирования государства и общества. Но конституционность – явление более высокого правового порядка, чем законность[1].

По мнению Н. В. Витрука, конституционность – это правовой режим организации и функционирования демократического государства, благодаря которому это государство

© Стародубцева И. А., 2024

приобретает характер правового государства. Тем самым ученый связывает содержание конституционности с правовым государством. В более широком смысле конституционность есть система реально действующего права, обеспечивающая наличие правовой конституции, ее верховенство и прямое действие на всей территории государства, а также ее обеспечение и охрану (защиту)[2].

А. А. Малюшин использует термин «конституционность» только применительно к соответствию Конституции законодательных и других правовых актов. По его мнению, само такое соответствие обеспечивается не достижением формального сходства либо даже буквальным воспроизведением в правовом акте соответствующих конституционных принципов, норм и положений, а сущностным их соответствием, отсутствием содержательных и логических противоречий и расхождений в их смысловой структуре[3].

Автор настоящей статьи также обращалась к исследованию конституционности как элемента механизма обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации, предлагая модель режима конституционности, характеризующего состояние правовой системы в целом[4].

Модель режима конституционности предполагает следующие характеристики правовой системы:

а) соответствие Конституции Российской Федерации всех иных нормативных правовых актов;

б) соответствие законам подзаконных актов;

в) соответствие Конституции Российской Федерации правоприменительной практики;

г) регулирование Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации основных правил разрешения коллизий;

д) закрепление в законодательстве ответственности (конституционной, административной, дисциплинарной) за нарушение Конституции Российской Федерации в правотворчестве и правоприменении.

С целью системного регулирования коллизионных отношений как результата нарушения конституции предлагается формирование коллизионного права как подотрасли конституционного права.

И. А. Кравец связывает подходы к пониманию конституционности с типами правопонимания. Он полагает, что современный конституционализм опирается на различные типы правопонимания, которые, несомненно, оказывают влияние на природу конституционности. Поэтому конституционность с точки зрения применяемого правопонимания может иметь несколько уровней измерения. Во-первых, может применяться естественно-правовая теория конституционности, в основе которой лежит идея естественных прав и свобод личности. Поэтому правовые акты могут оцениваться с позиции соответствия их общепризнанным правам и свободам человека и гражданина. Во-вторых, может использоваться позитивистская теория конституционности, согласно которой правовые акты оцениваются на предмет соответствия конституции по форме или по содержанию. При этом принимается во внимание только буквальный смысл конституционных положений, т. е. содержание норм, нашедших закрепление в конституции. В-третьих, конституционность может рассматриваться как категория историческая и изменчивая в ходе эволюции человеческих обществ и социального прогресса. В этом случае применяется историко-правовая теория конституционности, при которой устанавливаются взаимосвязи между действующими правовыми нормами, политическими мотивами их принятия и историческими условиями формирования соответствующих конституционно-правовых институтов, принципов и норм[5].

Таким образом, существует два основных подхода к пониманию категории «конституционность». Первый подход ограничивается пониманием конституционности как

соответствия конституции иных нормативных правовых актов. Сторонники второго подхода рассматривают конституционность более широко, учитывая при этом правопонимание, правоприменение и общий режим функционирования правового государства.

Некоторые новые конституции зарубежных стран, принятые в начале XXI в., содержат термин «конституционность», под которым понимается соответствие конституции иных нормативных актов, а также деятельность государства на основе конституционных норм.

В Конституции Демократической Республики Восточный Тимор 2002 г.[6] ст. 2 называется «Суверенитет и конституционность». В ней указывается, что государство следует положениям Конституции и законов. Действие законов и других актов государства и местных органов власти основывается на их соответствии Конституции. В Конституции Королевства Таиланд 2007 г.[7] ч. 8 главы VI называется «Конституционность законов». В ней предусмотрены случаи, в которых принятые парламентом законопроекты должны быть проверены Конституционным судом до представления их на подпись Королю. Если Конституционный суд признает законопроект противоречащим Конституции, он должен быть отклонен.

Исследование конституций государств Северной и Южной Америки показало, что в них предусмотрены следующие виды правовых норм, закрепляющие основы обеспечения конституционности как соответствия Основному закону государства нормативных актов и деятельности органов государственной власти:

1) правовые нормы, регулирующие превентивные меры, позволяющие обеспечить верховенство конституции: общие нормы о верховенстве конституции; предварительный конституционный контроль; запрет расширять полномочия органов власти; запрет отмены конституционных принципов, гарантий и прав законами;

2) правовые нормы, регулирующие исправление ситуации, когда допущено нарушение конституции: последующий конституционный контроль; разрешение конституционных споров специально созданными органами; закрепление коллизионных норм, устанавливающих для правоприменителя приоритет нормативных актов при их противоречии.

С точки зрения эффективности действия права предотвращение нарушений конституции является очень важным, так как позволяет не допустить появление противоречий в правовой системе. На это направлены общие нормы о верховенстве конституции как основа предотвращения и разрешения коллизий. Они могут формулироваться как коллизионный иерархический принцип, устанавливающий соотношение юридической силы нормативных правовых актов. При этом употребляются следующие формулировки: «высшая юридическая сила», «верховенство», «не должно противоречить», «должно соответствовать». Данный принцип устанавливает соотношение конституции и иных актов, законов и подзаконных актов, международных и внутригосударственных актов, законодательства федерации, субъектов федерации и муниципальных актов. Очень редко встречаются иные коллизионные принципы (Конституция Республики Эль-Сальвадор 1983 г.[8] предусматривает приоритет публичного интереса по отношению к частному – ст. 246). Конституция Республики Эль-Сальвадор также предусматривает, что принципы, права и обязанности, установленные ею, не могут быть изменены законами, которые регулируют ее исполнение. Конституция превалирует над всеми законами и регламентами (ст. 246). Конституции Содружества Доминики 1978 г.[9] и Сент-Винсента и Гренадин 1979 г.[10], Политическая Конституция Колумбии 1991 г.[11] предусматривают только общую норму о верховенстве конституции. Конституция Ямайки 1962 г.[12] также включает норму о верховенстве Конституции (ст. 2), однако допускает исклю-

чение из этого общего правила в отношении специальных актов парламента по вопросам прав и свобод человека (ст. 50). Такой акт следует принимать большинством не менее 2/3 голосов в каждой палате парламента. Данная норма связана с тем, что для принятия вышеуказанных специальных актов парламента установлен более сложный порядок, чем для изменения Конституции: требуется квалифицированное большинство (2/3) голосов в каждой палате парламента, а для изменения Конституции – простое большинство или такое же квалифицированное – 2/3 (ст. 49).

Конституция Республики Панама 1972 г.[13] закрепляет проверку законопроекта Верховным судом правосудия на соответствие Конституции, если исполнительная власть возражает против проекта как не соответствующего Конституции, а Законодательная ассамблея большинством голосов настаивает на его принятии. В данном случае исполнительная власть направляет законопроект в Верховный суд правосудия. Если проект будет признан соответствующим Конституции, исполнительная власть обязана его одобрить и обнародовать (ст. 165). Конституция Республики Эль-Сальвадор 1983 г. предусматривает аналогичную норму. Если Президент Республики считает неконституционным законопроект, принятый законодательным органом, он должен в течение 3 дней обратиться в Верховный суд юстиции, который заслушивает доводы обеих сторон и в течение 15 дней принимает решение о конституционности или неконституционности законопроекта. Если законопроект признается соответствующим Конституции, Президент Республики обязан его санкционировать и опубликовать (ст. 138).

Политическая Конституция Республики Боливия 1967 г.[14] регулирует предварительный конституционный контроль в особой форме – предоставление консультации Президенту Республики, Председателю Национального конгресса и Председателю Верховного суда правосудия относительно конституционности проектов законов, декретов или постановлений; или, в конкретном случае, по поводу применения законов, декретов или постановлений. Мнение Конституционного трибунала является обязательным для того органа, который запрашивает консультацию (ст. 121).

Запрет расширять полномочия органов государственной власти в иных актах, кроме конституции и законов, предусмотрено Политической конституцией Республики Никарагуа 1987 г.[15]: ни одна ветвь государственной власти, государственное учреждение или чиновник не имеют иных прав, полномочий или юрисдикции, кроме предоставляемых им Политической конституцией или законами (ст. 183).

Новые конституции, принимаемые с конца XX в., предусматривают широкую компетенцию органов конституционного контроля по обеспечению верховенства конституции. Помимо «традиционных» полномочий, предусматриваются и новые: разрешение коллизий различных юридических норм и объявление, какой из них следует руководствоваться; разрешение конституционных противоречий, возникающих между любыми органами публичной власти; признание неконституционности бездействия (упущений) законодательных органов в случае, если они отложили принятие актов или неотложных мер по выполнению Конституции; установление фактов нарушения Конституции путем принятия соответствующей декларации и предоставление обратившемуся лицу средства правовой защиты.

Вышеизложенные позитивные тенденции характеризуют развитие конституций зарубежных стран на основе их национального опыта правового регулирования и правоприменения, с учетом принадлежности к определенной правовой семье.

Со своей стороны Конституция Российской Федерации предусматривает способ обеспечения верховенства конституции и разрешения конституционно-правовых коллизий, который может быть использован в зарубежных странах – приостановление гла-

вой государства действия актов региональных органов исполнительной власти до решения суда (ст. 85). С одной стороны, указанная норма обеспечивает верховенство Конституции и федеральных законов, с другой стороны, гарантирует права субъектов Российской Федерации, так как окончательное решение принимает судебный орган.

[1] См.: *Кравец И. А.* Конституционность нормативных правовых актов : доктрина и практика в России // Право и политика. 2006. № 8. С. 23–37.

[2] См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.) : очерки теории и практики. М., 2001. С. 58.

[3] См.: *Малюшин А. А.* Конституционность, ее выявление и реализация // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 6–8.

[4] См.: *Стародубцева И. А.* Режим конституционности как механизм обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 8–11.

[5] См.: *Кравец И. А.* Указ. соч. С. 23–37.

[6] Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 3: Дальний Восток. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. С. 54.

[7] См.: Там же. С. 845–846.

[8] См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С. 792.

[9] См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 2: Карибский регион. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С. 490.

[10] См.: Там же. С. 490.

[11] См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С. 548.

[12] См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 2: Карибский регион. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С. 998, 1033–1034.

[13] См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С. 683.

[14] См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С. 111.

[15] См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С. 633.

*Воронежский государственный университет*

***Стародубцева И. А.,*** *кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина*

*E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru*

*Тел.: 8-905-657-58-25*

*Voronezh State University*

***Starodubtseva I. A.****, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Departmen named after Professor V. S.Osnovin*

*E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru*

*Tel.: 8-905-657-58-25*

УДК 342.5

**Т. М. Бялкина**

*Воронежский государственный университет*

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

*В данной статье рассматриваются понятие, содержание и основные направления государственной политики в сфере публичной власти на основе нормативных правовых актов, принятых после внесения в 2020 г. поправок в Конституцию РФ, характеризуются основные цели и задачи современной российской публично-правовой политики.*
*Ключевые слова: государственная политика, система публичной власти, направления, цели и задачи государственной политики в сфере публичной власти, государственная региональная политика, государственная муниципальная политика.*

# STATE POLICY IN THE FIELD OF PUBLIC AUTHORITY

*This article examines the concept, content and main directions of state policy in the field of public authority, on the basis of normative legal acts adopted after amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020, describes the main goals and objectives of modern Russian public law policy.*
*Key words: state policy, the system of public authority, directions, goals and objectives of state policy in the field of public authority, state regional policy, state municipal policy.*

Поступила в редакцию 15 октября 2024 г.

Понятие государственной политики часто присутствует в исследованиях представителей общественных наук, в том числе политологов, социологов и др. Оно распространено и в трудах ученых-юристов, однако среди них отсутствует единое мнение относительно понятия государственной политики, ее видов, средств и форм реализации. Так, понятие «государственная политика» определяется как «комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых государством»[1], «все то, что относится к государству, к внутренней или внешней государственной жизни, к внутренним или внешним государственным отношениям»[2], «общий план действий политико-административных органов власти и управления, направленный на решение важных, влияющих на жизнь граждан общественных проблем»[3] и др.

Соответственно не разработан необходимый понятийно-категориальный аппарат, государственная политика по-разному определяется в нормативных правовых актах. В законодательстве государственная политика формулируется как «...отношение государства; совокупность правовых, дипломатических, социальных, экономических, информационных, образовательных, организационных и иных мер; деятельность органов государственной власти; совокупность целей и задач в определенной области, принципов, критериев и механизмов»[4].

© Бялкина Т. М., 2024

Для целей настоящей статьи наиболее оптимальным считаем представление о государственной политике как политическом процессе управленческого воздействия институтов государства на основные сферы общества, опирающемся на непосредственное применение государственной власти как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирования функционирования и развития различных подсистем общества посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер[5].

Содержание государственной политики предопределяется конституцией, социальной природой и характером самого государства, его высшими органами, внутренними и международными условиями существования страны, расстановкой и соотношением социально-политических сил в данном обществе[6].

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ) закрепляет, что установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования, относятся к исключительному ведению Российской Федерации (п. «е» ст. 71). Таким образом, на основе данного положения можно выделить разные уровни государственной политики, как минимум федеральную и региональную, а также говорить о том, что именно федеральная государственная власть закладывает основы политики государства (государственной политики) практически во всех сферах жизнедеятельности общества и государства. В реализации этой политики участвует вся система публичной власти государства.

Из конституционной нормы следует вывод о том, что существуют разные направления государственной политики в зависимости от сфер ее осуществления, причем и само развитие российского государства также является одним из направлений государственной политики, поскольку государство в целом, а также государственный аппарат, его органы публичной власти должны трансформироваться в соответствии с меняющимися условиями их существования, как международными, так и внутригосударственными, в том числе социально-экономическими, научно-техническими, духовно-идеологическими и др., учитывать современные тенденции развития общества, его запросы и новые потребности, постоянно совершенствовать свою деятельность. Следовательно, есть все основания выделять политику в сфере публичной власти как самостоятельное направление федеральной государственной политики. В рамках данной статьи речь пойдет не о публичной власти в целом, а только о системе публичной власти.

Целью конституционной реформы 2020 г. явилось совершенствование организации и деятельности системы публичной власти, под которой понимается вся совокупность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления[7]. Направлениями совершенствования организации системы публичной власти следует считать вопросы, связанные с процедурами формирования входящих в нее органов, определения их структуры, а также статуса входящих в эти органы лиц, подбором и расстановкой кадров и т. п. Деятельность органов публичной власти связана с проблемами определения их компетенции, средствами, формами и методами (способами) ее осуществления, взаимоотношениями друг с другом в процессе практической ее реализации и т. п.

Система публичной власти включает в себя федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления. Поэтому

можно также выделять уровни государственной политики в сфере публичной власти – федеральный, региональный и муниципальный.

Поскольку государственная политика закрепляется, прежде всего, посредством издания нормативных правовых актов, то ее основные направления можно выделить на основе анализа, прежде всего, федеральных законов, а также указов Президента РФ, поскольку именно Президент как глава государства обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80 Конституции РФ).

Тезисно охарактеризуем некоторые наиболее актуальные тенденции, приоритеты в развитии государственной политики в сфере публичной власти, обозначенные в принятых после вступления в силу конституционных поправок 2020 г. федеральных законах, а также указах Президента РФ.

1. Совершенствование процедуры **проведения выборов** депутатов и выборных должностных лиц на всех уровнях публичной власти. В данном случае обращает на себя внимание стремление законодателей, с одной стороны, ужесточить требования к кандидатам, чтобы максимально ограничить возможность попадания во властные структуры лиц с сомнительной репутацией. К примеру, ст. 4 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[8] в 2021–2022 гг. была дополнена новыми составами преступлений и административных правонарушений, не позволяющими лицам, их совершившим, быть избранными депутатами Государственной Думы при определенных условиях и после отбытия наказания (аналогичным образом отредактирована ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ)[9].

С другой стороны, избирателям создаются максимально комфортные условия для голосования, чтобы стимулировать их участие в выборах, повысить явку, и тем самым уровень легитимности выборных органов. В этих целях предусмотрено голосование в течение трех дней, расширены возможности для голосования вне помещений избирательных участков, внедряется дистанционное электронное голосование и т. п. (ст. 63.1, 64.1, 66 Федерального закона № 67-ФЗ).

2. Сразу после реформы 2020 г. в соответствие с новыми конституционными положениями были приведены так называемые **«статусные» законы** о всех федеральных органах государственной власти (Федеральные конституционные законы от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др.)[10]. В них получили закрепление новые, более жесткие требования к лицам, входящим в состав органов публичной власти, в том числе повышение минимального возраста для некоторых должностных лиц, императивный запрет (без исключений) гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Подтвержден также запрет данным лицам и членам их семей открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Тем самым четко артикулируется направленность политики госу-

дарства на максимальное обеспечение независимости лиц, осуществляющих его публичные функции, от возможного иностранного влияния.

3. Важнейшим направлением государственной политики в сфере **публичной службы** является работа по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих. В этих целях разрабатываются и реализуются различные программы их профессиональной подготовки и переподготовки. Так, должностным регламентом гражданского служащего могут предусматриваться квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, к квалификации, полученной по результатам освоения дополнительной профессиональной программы профессиональной переподготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы (ч. 7 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ)[11].

В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих в отдельных органах местного самоуправления могут проводиться эксперименты. Порядок, условия и сроки проведения экспериментов в ходе реализации программ развития муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами» (ч. 2 ст. 35 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[12]).

Также в центре внимания остается деятельность по предотвращению коррупционных деяний данных лиц. В Федеральном законе № 79-ФЗ появилась норма о том, что гражданский служащий и гражданин, претендующие на включение в федеральный кадровый резерв на гражданской службе, представляют в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи при рассмотрении вопроса о включении в федеральный кадровый резерв на гражданской службе (ч. 1.1 ст. 20).

4. **Компетенция органов публичной власти.** Продолжается процесс совершенствования разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. С одной стороны, он направлен на укрепление реального федерализма, создания гарантий для самостоятельного осуществления всеми уровнями публичной власти своей компетенции, оптимального сочетания централизации и децентрализации в управлении государством. С другой стороны, в этой сфере особенно проявляется необходимость взаимодействия органов публичной власти всех уровней в решении значимых для населения конкретных территорий и государства в целом проблем, повышении уровня жизни граждан.

После внесения в 2020 г. поправок в ст. 71 и 72 Конституции РФ соответствующие изменения вносятся в огромный массив федерального отраслевого законодательства. Новые положения Конституции РФ о компетенции нашли также отражение и в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ)[13]. В нем имеется специальная глава 7, закрепляющая общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления. Статья 44 данного закона содержит перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, осуществляемых

данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ.

5. **Реализация** закрепленных в законодательстве полномочий органов публичной власти, совершенствование управленческой деятельности органов публичной власти в целом происходит **на основе применения программно-целевого метода,** связывающего воедино планирование, материальное, ресурсное обеспечение и финансирование предусмотренных на предстоящий период мероприятий. Для того чтобы выделить фундаментальные цели и задачи деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, еще до конституционной реформы 2020 г. был принят Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[14]. Затем принимается еще один Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года»[15], которым были скорректированы некоторые положения предыдущего указа. Далее он заменяется новым Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[16].

В соответствии с последним Указом Президента РФ национальными целями развития Российской Федерации на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. являются:

а) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;

б) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;

в) комфортная и безопасная среда для жизни;

г) экологическое благополучие;

д) устойчивая и динамичная экономика;

е) технологическое лидерство;

ж) цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.

В рамках данных целей Правительством РФ совместно с органами государственной власти субъектов РФ разработаны или скорректированы национальные проекты (программы) по следующим направлениям: демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт.

Для реализации поставленных целей и задач распоряжением Правительства РФ от 1 октября 2021 г. № 2765-р был утвержден Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.[17] К реализации мероприятий подключены практически все органы государственной власти и органы местного самоуправления, действующие в пределах своих полномочий. В этом участвуют также иные заинтересованные лица, включая предпринимателей, общественные организации.

Важность стратегического планирования как метода управленческой деятельности потребовала принятия специального Указа Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»[18]. В нем отмечается, что система стратегического планирования нуждается в совершенствовании. Требуется принятие мер правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, его научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения, что позволит

создать условия для достижения целей и реализации задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Реализация государственной политики в сфере стратегического планирования осуществляется путем взаимодействия органов публичной власти под руководством Президента Российской Федерации на основе принципов стратегического планирования, определенных законодательством Российской Федерации.

6. Важным условием эффективного функционирования системы публичной власти является **взаимодействие** всех элементов, ее составляющих, что закреплено в новой редакции Конституции РФ. В Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации»[19] в ст. 2 выделяются виды взаимодействия органов публичной власти: организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное. Кроме того, данный закон в ст. 17 устанавливает принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти:

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

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

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

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

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

Государственная политика в сфере публичной власти подразделяется в связи со своей направленностью «по вертикали» **на государственную региональную и государственную муниципальную политику.**

Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. определены Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13[20]. Ее целями являются обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач.

Конкретные правовые механизмы, способы (организационные, компетенционные, финансово-экономические и др.) достижения данных целей и сформулированных в их рамках задач закреплены также в Федеральном законе № 414-ФЗ.

Государственная политика в сфере местного самоуправления (государственная муниципальная политика) в настоящее время находится в состоянии неопределенности. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370[21], утвердивший Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, уже не отвечает реалиям сегодняшнего времени. Осталось невыполненным поручение Президента РФ о подготовке в срок до 1 октября 2021 г. проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период

до 2030 г., которое дано было Правительству РФ по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ, состоявшегося 30 января 2020 г. [22]

В отсутствие данного программного документа принятие 25 января 2022 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[23] было неоднозначно воспринято как научным сообществом, так и муниципальными практиками. Содержание проекта вызвало множество критических замечаний, работа над его подготовкой ко второму чтению не завершена и по сей день. Основной проблемой законодателей является необходимость создания механизмов обеспечения согласованности между новым конституционным принципом единства системы публичной власти и принципами самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, организационной обособленности от органов государственной власти, закрепленных в качестве основ конституционного строя Российской Федерации. «Поэтому одинаково противоречащим Конституции Российской Федерации будет как противопоставление местного самоуправления и государственной власти, так и полное встраивание местного самоуправления в систему государственной власти. Необходимо ставить вопрос о поиске нового баланса во взаимоотношениях между ними»[24].

Важность эффективно действующей местной власти становится особенно очевидной в условиях кризисных ситуаций в государстве, когда для преодоления возникших проблем необходима мобилизация всех сил и средств не только властных структур, но и непосредственно населения, когда государственные органы нуждаются в помощи и поддержке «снизу», как это происходит сейчас, в условиях СВО, особенно в регионах, соприкасающихся с зоной боевых действий. Хотелось бы, чтобы и во времена стабильности и благополучия государственная власть делала все необходимое для того, чтобы местное самоуправление являлось прочным фундаментом российской государственности.

Таким образом, современная государственная политика в сфере публичной власти представляет собой сложный процесс формирования целей и задач развития и совершенствования данной системы, разработки и закрепления в соответствующих нормативных правовых актах стратегий, планов, программ, направленных на достижение необходимых обществу и государству результатов функционирования органов публичной власти, внедрение в практику новых информационных технологий, инновационных форм и методов их деятельности.

---

[1] *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 318.

[2] *Алексеев Н. Н.* Предисловие. Идея государства. 2-е изд. СПб., 2001. С. 3.

[3] *Лобанов В. В.* Государственное управление и общественная политика. СПб. : Питер, 2004. С. 17.

[4] *Воронцов Д. Ф.* Государственная политика : понятие, виды, соответствие праву и справедливости как элемент решения проблем современной экономики // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 3. С. 17.

[5] См.: Государственная политика и управление : в 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Л. В. Сморгунова. 2-е изд., стер. М. : Юрайт, 2018. С. 40.

[6] См.: *Невеселов А. А.* Государственная, правовая и юридическая политика : смысловые перспективы дефиниенса // Вестник ЮРГТУ (НПИ). 2015. № 1. С. 108.

[7] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

[8] URL: http://pravo.gov.ru

[9] Там же.

[10] Там же.

[11] Там же.

[12] Там же.

[13] Там же.

[14] Там же.

[15] Там же.

[16] Там же.

[17] Там же.

[18] Там же.

[19] Там же.

[20] Там же.

[21] Там же.

[22] URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62919/print

[23] URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8

[24] *Шугрина Е. С.* Проектируем будущее : что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 5.

*Воронежский государственный университет*

***Бялкина Т. М.,*** *доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина*

*E-mail: tbyalkina@yandex.ru*

*Тел.: 8-908-136-03-26*

*Voronezh State University*

***Byalkina T. M.,*** *Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department named after Professor V. S. Osnovin*

*E-mail: tbyalkina@yandex.ru*

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

**УДК 349.3**

**В. В. Васюков**

*Воронежский государственный университет*

# КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

*В статье рассмотрены конституционные принципы процедур в праве социального обеспечения.*
*Ключевые слова: право социального обеспечения, конституционное право, принципы права, социальные процедуры, правовые процедуры.*

# CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF SOCIAL PROCEDURES

*The article discusses the constitutional principles of procedures in social security law.*
*Key words: social security law, constitutional law, principles of law, social procedures, legal procedures.*

Поступила в редакцию 10 сентября 2024 г.

Любая деятельность государственного органа базируется на определенных принципах. Социальные процедуры (правовые процедуры в сфере права социального обеспечения) не являются исключением. Деятельность органов государственной власти в сфере социального обеспечения основывается на различных принципах. В рамках настоящей работы будут рассмотрены лишь конституционные принципы социальных процедур.

Отметим, что в рамках данной работы речь будет идти об органах государственной власти, осуществляющих свою деятельность в сфере социального обеспечения. О негосударственных пенсионных фондах речи идти не будет.

Несомненно, начать необходимо с принципа верховенства Конституции РФ на всей территории РФ. Руководствуясь ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, Конституция РФ распространяет свое действие на всю территорию РФ[1].

Следующий принцип – это принцип законности. Согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Исходя из этого, можно сказать, что этой нормой закреплена обязанность государственных органов по осуществлению своей деятельности в рамках норм права (при этом не нарушая их). К сожалению, принцип законности не всегда соблюдается, и это можно увидеть по различным судебным спорам в сфере социального обеспечения.

Третий принцип – принцип запрета дискриминации (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ) – в отношении всех физических лиц запрещена дискриминация (по цвету кожи, полу, возрасту и т. д.). В сфере социального обеспечения такой принцип закреплен в ст. 3.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», которая запрещает дискриминацию по признаку инвалидности[2].

Четвертый принцип – принцип всеобщего доступа к социальному обеспечению. Его можно выделить на основании изучения ч. 1 ст. 39 Конституции РФ. Последняя гарантирует каждому право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инва-

© Васюков В. В., 2024

лидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Конституционный Суд РФ конкретизирует право на социальное обеспечение, отмечая, что конституционное право на социальное обеспечение охватывает «и право на получение пенсий в определенных законом случаях и размерах, при этом выбор механизмов его реализации относится к компетенции законодателя, который обладает достаточно широкой свободой усмотрения при определении видов пенсий и доплат к ним, оснований приобретения права на их получение отдельными категориями граждан, правил назначения и перерасчета»[3].

Существует схожий принцип – принцип равного доступа к социальному обеспечению. Каждому гарантируется право на социальное обеспечение в соответствии с законодательством РФ, и никто не может находиться в более «приоритетной» сфере права социального обеспечения для обращения в государственный орган социального обеспечения.

Отдельно следует детально рассмотреть принцип соблюдения права каждого на получение достоверной информации в сфере социального обеспечения. Этот принцип коррелирует с ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, предоставляющей право на получение информации. Однако, по нашему мнению, этот принцип является одновременно и конституционным, и организационным (т. е. исходит из правоприменительной практики органов государственной власти).

Отдельную группу принципов можно выделить, исходя из содержания ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»[4].

Прежде всего необходимо выделить принцип обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Руководствуясь ст. 2 Конституции РФ, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – это обязанность государства. Поэтому принцип, закрепленный в Конституции РФ, нашел свое место в вышеуказанном федеральном законе.

Это же касается и других принципов, которые также закреплены в Конституции РФ и нашли свое место в вышеуказанном федеральном законе.

Принцип единства системы публичной власти – публичная власть едина в связи с тем, что государственные органы действуют от имени РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Отдельно нужно упомянуть принцип согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях. Важность его заключается в том, что все государственные (и муниципальные) органы осуществляют власть на вышеперечисленных уровнях.

Так же важно, чтобы федеральные, региональные и муниципальные органы власти разграничивали предметы ведения и полномочий друг с другом. Это помогает органам власти осуществлять свою деятельность в рамках своей компетенции.

В связи с этим выделяют еще один принцип – принцип самостоятельного осуществления органами публичной власти своих полномочий. Это значит, что ни один орган не может вмешиваться в деятельность органа власти, если иное не предусмотрено законом. Однако есть ситуации, когда органы государственной власти вправе вмешиваться в деятельность другого органа государственной власти. С этим связан принцип государственного контроля (надзора), парламентского контроля и общественного контроля за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

Другой важный принцип – принцип гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разгра-

ничения полномочий. Этот принцип важен в связи с тем, что деятельность органов государственной власти должна финансироваться, чтобы они могли дальше осуществлять свою деятельность.

Последним нужно рассмотреть принцип обеспечения гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти. Этот принцип должен существовать в любом государстве, потому что контроль за деятельностью органов государственной власти очень важен – это позволяет не допустить нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Отдельно стоит рассмотреть принципы, указанные в актах Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд РФ в двух судебных актах выделяет такой принцип, как принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, «который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также – в случае необходимости – предоставление гражданам возможности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям»[5].

В других определениях Конституционный Суд отметил, что, исходя из положений ч. 1 ст. 1, ст. 2, 7, 18, 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, можно выделить принципы справедливости, правовой определенности и поддержания доверия граждан к действиям государства[6].

В одном из постановлений Конституционного Суда РФ, которое посвящено привлечению к ответственности за нарушение ст. 15.33.2 КоАП РФ (связана с предоставлением данных, которые касаются индивидуального (персонифицированного) учета), есть ссылка на принцип non bis in idem («Не дважды за одно и то же»)[7]. Суть этого принципа состоит в том, что нельзя привлекать к ответственности за одно и то же правонарушение.

В заключение хотелось бы сказать, что соблюдение вышеперечисленных принципов позволяет улучшить деятельность органов государственной власти.

---

[1] Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : федер. закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ // Рос. газета. 1995. 2 дек.

[3] Определение Конституц. Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 1544-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Рос. газета. 2021. 27 дек.

[5] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Определение Конституционного Суда РФ от 20 июля 2023 г. № 1894-О. Там же.

[6] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2024 г. № 5-КГ24-24-К2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Определение Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2024 г. № 41-КГ23-82-К4. Там же ; Определение Конституционного Суда РФ от 17 апреля 2023 г. № 5-КГ23-14-К2. Там же.

[7] Постановление Конституц. Суда РФ от 20 октября 2022 г. № 45-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет*

***Васюков В. В.**, аспирант кафедры трудового права*

*E-mail: iamviktorvasyukov@gmail.com*

*Тел.: 8(473)220-84-74*

*Voronezh State University*

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

*E-mail: iamviktorvasyukov@gmail.com*

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

**УДК 342.56+004**

**Л. С. Михайлова, А. В. Голованева**

*Центральный филиал Российского государственного университета правосудия*

# ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РОССИЙСКОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО: ЗНАЧЕНИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ ТЕХНОЛОГИЙ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*В статье приведена классификация информационных технологий и систем, используемых в деятельности органов судебной власти, обозначены направления и проблемы внедрения технологий искусственного интеллекта в российском судопроизводстве. Проведен анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей различные аспекты исследуемой области. Даны рекомендации по совершенствованию законодательства в области использования информационных технологий.*

*К л ю ч е в ы е  с л о в а: законодательство в области использования информационных технологий, информатизация судебной деятельности, классификация информационных технологий и систем, используемых в деятельности органов судебной власти, правосудие, технологии искусственного интеллекта.*

# PECULIARITIES OF THE INTRODUCTION OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN RUSSIAN COURT PROCEEDINGS: MEANING, CLASSIFICATION OF TECHNOLOGIES AND PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

*The article provides a classification of information technologies and systems used in the activities of justice bodies, outlines the directions and problems of introducing artificial intelligence technologies into Russian legal proceedings. An analysis of the regulatory framework governing various aspects of the area under study is conducted. Recommendations are given for improving legislation in the field of using information technologies.*

*K e y  w o r d s: legislation in the field of information technology use, informatization of judicial activity, classification of information technologies and systems used in the activities of judicial bodies, justice, artificial intelligence technologies.*

Поступила в реакцию 15 октября 2024 г.

Актуальность темы исследования обусловлена динамичным развитием научно-технического прогресса и использованием новейших достижений в области информатики в организации судебной деятельности.

Современный период развития судебной системы Российской Федерации характеризуется внедрением передовых информационно-коммуникационных технологий в сфере организации и обеспечения деятельности судов. Их использование направлено на совершенствование судопроизводства, сокращение времени рассмотрения дел, поддержание информационной безопасности, формирование единого информационного

© Михайлова Л. С., Голованева А. В., 2024

пространства судов, снижение нагрузки на судебные органы, обеспечение открытости и доступности судебной системы для граждан и организаций, что в свою очередь приводит к повышению уровня доверия граждан к судебной системе.

Изучению теоретических вопросов информатизации судебной деятельности в современной научной литературе уделяется достаточно пристальное внимание. Об этом свидетельствуют работы таких известных ученых-юристов в области информационного права, как А. Б. Агапов, И. Л. Бачило, В. А. Копылов, В. Н. Лопатин, М. М. Рассолов, А. А. Стрельцов, Д. В. Бахтеев, А. В. Кашанин, П. У. Кузнецов, Д. А. Макарова, В. Р. Чакрян и др.

Традиционно под информатизацией судебной деятельности понимается организованный процесс проектирования, создания и эксплуатации информационных технологий и систем (формирования правовых ресурсов, средств их обработки и использования) в целях повышения эффективности правосудия.

Информационные технологии, применяемые в судебной деятельности, включают в себя различные виды технологий, которые используются для обработки, хранения, передачи и анализа информации. Указанные технологии и системы можно классифицировать следующим образом:

– информационные технологии и системы, обеспечивающие автоматизированную обработку и управление данными в суде (позволяют автоматизировать процессы, связанные с делопроизводством, учетом судебных актов и документов, планированием и контролем судебных заседаний и другими задачами);

– системы электронного документооборота (позволяют судам существенно сократить время оформления документов и ускорить процесс обмена информацией между участниками процесса);

– технологии видео-конференц-связи (позволяют проводить судебные заседания и общаться с участниками процесса без необходимости физического присутствия);

– системы электронной подачи документов и электронного процессуального ведения дел (позволяют подавать документы в суд удаленно и получать уведомления о статусе дела через электронную почту или систему электронного документооборота);

– технологии аудиопротоколирования судебных заседаний (записывают все происходящее в зале суда, а затем сохраняют в электронном формате);

– технологии анализа данных и искусственного интеллекта, применяемые в судебной деятельности (позволяют обрабатывать большие объемы данных, проводить анализ и выделять важные факты и закономерности). Могут быть использованы для прогнозирования исхода дел и проведения экспертных оценок;

– биометрические технологии (позволяют использовать биометрические данные для идентификации участников процесса и обеспечения безопасности);

– технологии, обеспечивающие автоматизацию ведения судебной статистики (программные изделия, используемые в судах, позволяют повысить скорость обработки статистических данных, производить расчет статистических показателей форм отчетности по заданным параметрам, осуществлять проверку корректности первичных данных).

Следует отметить, что современные информационные системы приобрели характер автоматизированных, поскольку в их состав включаются сложные вычислительные и телекоммуникационные комплексы создания, обработки, передачи, защиты и использования информационных ресурсов без непосредственного участия человека[1]. Судебные автоматизированные информационные системы, такие как ГАС «Правосудие» и ПИ «Амирс», стали незаменимыми инструментами для оптимизации работы судов общей юрисдикции и мировых судей. Однако существуют некоторые технические и организаци-

онные проблемы, возникающие в процессе эксплуатации указанных систем. Например, требуется регулярное обновление и модернизация оборудования, обеспечение безопасности данных и обучение персонала.

Современные электронные сервисы смогли повысить эффективность и прозрачность и арбитражного судопроизводства. Так, система «Мой арбитр» оптимизировала процессы судопроизводства, минимизировала бюрократические издержки и обеспечила доступность информации для всех участников судебного процесса. Благодаря этой системе стороны судебного разбирательства и иные участники могут эффективно взаимодействовать с арбитражным судом, получая необходимую информацию и осуществляя различные действия дистанционно.

Хотелось бы кратко остановиться на вопросе использования искусственного интеллекта в судопроизводстве. Данная тема имеет высокую актуальность. В ряде стран уже вплотную переходят к вопросу о возможности осуществления судебной деятельности искусственным интеллектом[2].

В научной литературе выделяют несколько направлений использования технологий искусственного интеллекта в судопроизводстве. Например, искусственный интеллект может осуществлять: функции помощника судьи с возможностями информационно-аналитической и экспертной поддержки, которая бы позволила принимать более взвешенные и обоснованные решения; функции контроля принимаемого судьей решения на предмет его соответствия нормам права; функции автоматизированного поиска и анализа ранее принятых судебных решений по аналогичным делам; функции использования в делопроизводстве, функции сбора и обработки данных судебной статистики.

На практике системы искусственного интеллекта задействованы на судебных участка мировых судей в приказном производстве, поскольку такая работа не связана с анализом правоотношений сторон и носит технический характер. Так, в Белгородской области, стартовал пилотный проект: три судебных участка мировых судей подключили искусственный интеллект для подготовки судебных приказов по взысканию налогов с граждан. Как рассказала президент Ассоциации больших данных А. Серебряникова, искусственный интеллект используется при взыскании трех видов налогов: имущественного, транспортного и земельного[3]. На данном этапе искусственный интеллект пока еще не выносит судебные приказы, но он помогает готовить документы, в том числе создает карточку дела во внутренней системе суда.

Общественные отношения, связанные с отправлением правосудия посредством использования современных информационно-коммуникационных технологий, являются предметом регулирования целого ряда нормативно-правовых актов.

Важнейшие конституционные права и свободы человека и гражданина в сфере информации получили прямое закрепление в следующих статьях Конституции Российской Федерации: ст. 23, 24, 29, 33, 123[4]. В аспекте информатизации судебной системы эти конституционные положения реализуются следующим образом:

1) право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну реализуется путем защиты персональных данных, ограничения доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, служебную тайну, тайну следствия и судопроизводства, иным сведениям конфиденциального характера;

2) право на доступ к информации ведет к необходимости создания механизмов и инструментов, обеспечивающих ее пользователям доступ к информации о деятельности суда;

3) доступ к правосудию и принцип публичности судебного разбирательства реализуется с помощью современных информационных и коммуникационных технологий, путем создания условий для перехода к электронному правосудию.

Общие направления развития судебной системы и информационно-коммуникационных процессов в органах судебной власти определяются:

– Федеральным законом № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ»[5]: закон устанавливает основы обеспечения доступа граждан к информационным данным о деятельности судов, расширения гласности и открытости судебной деятельности, информационной доступности судебных актов и права граждан на доступ к информационным данным, который определяет также принципы взаимодействия судов и СМИ;

– Федеральным законом № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»[6]: закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, при применении информационных технологий, а также при обеспечении защиты информации;

– Федеральным законом № 184-ФЗ «О техническом регулировании»[7]: закон устанавливает ответственность за несоответствие продукции техническим регламентам, национальным стандартам и определяет органы надзора за соблюдением требований стандартов и технических регламентов, принципы соответствия настоящих требований научно-техническому развитию и уровню развития национальной экономики;

– Федеральным законом № 152-ФЗ «О персональных данных»[8]: регулирует обращение с персональными данными физических лиц в целях реализации конституционных прав человека, в том числе права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну;

– Федеральным законом № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Закон № 572-ФЗ)[9]: регулирует отношения, возникающие при осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных. Законом № 572-ФЗ введен запрет на принудительный сбор биометрии и на дискриминацию людей, отказывающихся ее предоставлять;

– Федеральным законом № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти»[10];

– Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – АПК РФ)[11] (ст. 153.1 «Участие в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи», ст. 153.2 «Участие в судебном заседании путем использования системы веб-конференции», ст. 155 «Протокол»);

– Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – ГПК РФ)[12] (ст. 155.1 «Участие в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи», ст. 155.2 «Участие в судебном заседании путем использования системы веб-конференции», ст. 230 «Составление протокола»);

– Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ)[13] (ст. 29.14 «Участие в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи»);

– Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – УПК РФ)[14] (ст. 241.1 «Участие в судебном заседании путем использования систем видео-конференц-связи», ст. 259 «Протокол судебного заседания», ст. 278.1 «Особенности производства допроса и иных судебных действий путем использования систем видео-конференц-связи»);

– иными нормативными правовыми актами.

Законодательство в сфере информатизации судов далеко несовершенно и содержит пробелы, которые затрудняют полноценное внедрение современных информационных технологий в судебную деятельность. Внесение изменений в действующее законодательство является необходимым условием для эффективного функционирования судебной системы в современном информационном обществе.

В процессе устранения пробелов необходимо учитывать актуальные требования к защите информации, к обеспечению доступности электронных сервисов, а также прозрачности и открытости судебного процесса. В рамках совершенствования нормативно-правовой базы важно учитывать международный опыт в области электронного правосудия, а также обеспечить ее адаптацию к быстро меняющимся условиям информационного развития.

Возвращаясь к вопросу применения технологий искусственного интеллекта в органах судебной власти, можно утверждать, что его деятельность может быть общественно опасной и причинять вред охраняемым общественным отношениям. Анализируя действующее российское законодательство и опираясь на международный опыт, предлагаем дополнить Гражданский кодекс Российской Федерации[15] (далее – ГК РФ) статьей, которая определит, что организация, занимавшаяся разработкой системы искусственного интеллекта, должна возмещать причиненный вред. Однако если пользователь применяет технологию искусственного интеллекта для незаконных действий, то ответственность за такой вред должна лежать на самом пользователе.

Сегодня было бы абсурдно настаивать на необходимости привлечения самой системы искусственного интеллекта к ответственности. Хотя следует согласиться с мнением тех ученых, которые полагают, что особенность искусственного интеллекта состоит в самообучаемости. То есть система независимо от действий производителя и пользователя может самостоятельно принять неправильное решение или (и) выполнить неправильную последовательность действий, повлекших причинение вреда охраняемым общественным отношениям.

Таким образом, на основе проведенного анализа НПА и научной литературы можно сделать следующие обобщающие выводы:

1) с развитием информационных технологий и систем судебная система претерпела значительные изменения; их применение значительно ускоряет процессы обмена документами между судом, сторонами дела и другими участниками судебного процесса; снижаются риски ошибок, связанные с ручной обработкой документов, а также упрощается доступ к информации для всех участников процесса[16];

2) несмотря на наличие нормативно-правовой базы, стоит отметить, что вопросы информатизации судов в России до сих пор остаются актуальными;

3) анализ представленной нормативно-правовой базы информатизации судов позволяет выделить некоторые достижения, но также указывает на необходимость дальнейшего совершенствования и доработки законодательства в данной области;

4) существующие проблемы, такие как несовершенство нормативно-правовой базы, технические проблемы с оборудованием, ограничения в доступе к электронной информации и необходимость дополнительного обучения судей, помощников судей и работников аппаратов судов, требуют комплексного подхода и системных изменений.

[1] См.: *Кузнецов П. У.* Информационные технологии в юридической деятельности : учебник для СПО. М. : Юрайт, 2024. С. 237.

[2] См.: *Михайленко Н. В.* Перспективы и проблемы отправления цифрового правосудия в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 4. С. 203.

[3] См.: Суды подключили искусственный интеллект к взысканию транспортного налога // Ассоциация юристов России. URL: https://alrf.ru/news/sudy-podklyuchili-iskusstvennyy-intellekt-k-vzyskaniyu-transportnogo-naloga/

[4] Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[5] Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[6] Об информации, информационных технологиях и защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[7] О техническом регулировании : федер. закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[8] О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[9] Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ // Рос. газета. 2023. 9 янв.

[10] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти : федер. закон от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[11] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп. от 05.01.2024). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[12] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 06.04.2024). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[13] Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 22.04.2024, с изм. от 24.05.2024). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[14] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 22.04.2024, с изм. и доп., от с 15.05.2024). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[15] Гражданский кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[16] См.: *Макарова Д. А.* Значение информационных технологий в судебной деятельности // Молодой ученый. 2023. № 48 (495). С. 354.

*Центральный филиал Российского государственного университета правосудия*

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

*E-mail: mls55@mail.ru*

***Голованева А. В.,** студент*

*E-mail: nastya2403golovaneva@yandex.ru*

*Central branch of Russian State University of Justice*

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

*E-mail: mls55@mail.ru*

***Golovaneva A. V.**, Student*

*E-mail: nastya2403golovaneva@yandex.ru*

УДК 342.51

**Е. А. Раджабова**

*Воронежский государственный университет*

# АКСИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

*Автор акцентирует внимание на ряде аксиологических аспектов дискреционных полномочий главы государства. Сделан вывод о том, что дискреция в реализации полномочий Президента РФ является необходимым инструментом, устраняющим правовую неопределенность.*
*Ключевые слова: Конституция РФ, глава государства, Президент РФ, дискреционные полномочия, права человека и гражданина.*

# AXIOLOGICAL ASPECTS OF DISCRETIONARY THE POWERS OF THE HEAD OF STATE IN THE CONTEXT OF THE PROTECTION OF CONSTITUTIONAL HUMAN AND CIVIL RIGHTS

*The author focuses on a number of axiological aspects of the discretionary powers of the head of state. It is concluded that discretion in the exercise of the powers of the President of the Russian Federation is a necessary tool to eliminate legal uncertainty.*
*Key words: The Constitution of the Russian Federation, the head of state, the President of the Russian Federation, discretionary powers, human and civil rights.*

Поступила в редакцию 2 октября 2024 г.

Переосмысление фундаментальных подходов к правовой природе дискреционных полномочий приобретает сегодня особую значимость. До настоящего времени в общественном правосознании доминируют устаревшие идеологические стереотипы, связанные с произволом и злоупотреблениями со стороны органов публичной власти и их должностных лиц, наделенных законом дискреционными полномочиями (дискрецией, усмотрением). Среди ученых имеет место мнение, что уровень законности тем ниже, чем шире сфера деятельности по усмотрению[1]. Большинство правоведов, в том числе современных, подвергают усмотрение жесткой критике, отказывая ему в праве на существование, сопоставляя его с неправом, источником произвола и злоупотреблений, и выступают за его максимальное сокращение и ограничение[2].

Следует отметить, что в юридической литературе совсем мало уделялось и уделяется внимания аксиологической связи между полномочиями органов публичной власти и защиты конституционных прав человека и гражданина. Последнее не способствует современному пониманию дискреции как способа обеспечения приоритета прав человека в сфере публичной власти. В связи с этим важное значение придается обоснованию новых подходов к оценке спорного публично-правового явления. Задача данного исследования – определить ценность дискрецион-

© Раджабова Е. А., 2024

ных полномочий главы государства, иными словами, выяснить смысл дискреции, ее основное целевое назначение.

Глава российского государства, находясь за пределами классического разделения власти на ветви законодательную, исполнительную и судебную, наделен рядом особых полномочий (дискреционных), которые позволят ему осуществлять значительное влияние на правовую и политическую систему государства[3]. Текстуально Основной закон прямо не предоставляет Президенту РФ дискреционных полномочий, однако последние инкорпорированы в содержание властной компетенции главы государства абстрактно-общими конструкциями конституционных предписаний[4].

Анализ положений главы 4 Конституции РФ позволяет увидеть заложенный аксиологический концепт полномочий Президента РФ с особым акцентом на использовании дискреции с целью защиты конституционных прав человека и гражданина. Так, рассматривая правовую природу президентских полномочий, закрепленных в ст. 80 Основного закона, следует отметить, что большая их доля имеет дискреционный характер.

Во-первых, как гарант государственного суверенитета и территориальной целостности Президент РФ принимает меры, направленные на недопущение любых посягательств на независимость России, которые могут привести к изменению конституционного строя государства и нарушению фундаментальных прав человека и гражданина. В рамках данного полномочия однозначно реализуется дискреция, ведь невозможно спрогнозировать случаи, когда могут возникнуть нарушения. Именно здесь усмотрение необходимо, поскольку позволяет наилучшим образом защитить национальные интересы. Ярким примером является решение Президента РФ, выраженное в его указах о признании Луганской Народной Республики и Донецкой Народной Республики суверенными и независимыми государствами и делегирование Министерству обороны Российской Федерации обеспечить осуществление Вооруженными Силами Российской Федерации на их территориях функций по поддержанию мира[5].

Во-вторых, Президент РФ как гарант соблюдения Конституции РФ осуществляет свою деятельность, руководствуясь Основным законом, не позволяя выходить за рамки основополагающих принципов и конституционных предписаний, а при условии, если таковые нарушения были совершены, принимать меры по их устранению. Например, глава государства вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом; отменять акты Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ. Поскольку невозможно предсказать, какие именно могут быть нарушения и в каких формах проявляться, дискреция и в данном случае необходима для защиты фундаментальных прав человека и гражданина.

В-третьих, как гарант прав и свобод человека и гражданина Президент РФ осуществляет предоставленные ему Конституцией РФ полномочия для защиты от противоправных ограничений прав и свобод со стороны органов публичной власти. Так, право вето позволяет главе государства воспрепятствовать вступлению в силу федеральных законов, которые (по его мнению) содержат неприемлемые положения. Части 2 и 3 ст. 22 Конституции РФ имеют непосредственное отношение к возможности применения права вето Президентом РФ в случае принятия парламентом закона, ограничивающего конституционные права и свободы человека и гражданина либо сужающего содержание или объем существующих прав и свобод. При этом Основной закон не содержит перечня обсто-

ятельств, при наличии которых глава государства может отклонить закон. Накладывая вето на «неправовой» закон, глава государства реализует свой правовой статус гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, Конституция РФ наделяет Президента РФ несколько противоречивым, с формальной точки зрения, правовым статусом гаранта прав человека и гражданина и большим объемом дискреционных полномочий.

По нашему мнению, правовая дискреция в своем аксиологическом измерении является четко определенной формой правовой ценности, используется как ресурс, который нейтрализует неопределенность и напряженность. Предложенное понимание аксиологического концепта дискреционных полномочий главы государства в полной мере сочетается с положениями ключевых норм и принципов Конституции РФ, в частности, с определением России правовым, демократическим и социальным государством (ст. 1 и 7), действием принципа верховенства права (ст. 15), признанием человека, его прав и свобод наивысшей ценностью (ст. 2).

---

[1] Выдающийся представитель российского юридического позитивизма Габриэль Феликсович Шершеневич, в свое время выступая против замены правовой догматики социологическим правоведением и естественно-правовыми воззрениями, настаивал на том, что норма права должна быть применима ко всем бытовым отношениям по точному ее смыслу. По мнению правоведа, «твердость правового порядка требует, чтобы гражданин зависел от законов, а не от лиц, их применяющих. Личное достоинство человека страдает, когда ему нужно приспособляться к воззрениям и чувствам судьи или администратора. Легче зависеть от бездушной нормы, чем от душевного человека» (*Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1912. Вып. 4. С. 705).

[2] См.: *Братановский С. Н.* Дискреционные полномочия как фактор коррупции в системе исполнительной власти // Административное и муниципальное право. 2016. № 4 (100). С. 311–315.

[3] См.: *Кузнецов И. И.* Дискреционные полномочия главы государства и баланс ветвей власти // Известия Сарат. ун-та. Новая серия. 2010. № 10. С. 93–100.

[4] См.: *Валиев Р. Г.* Институционально-правовые основания общеправовой модели дискреционных полномочий // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5. С. 11–18.

[5] О признании Донецкой Народной Республики : указ Президента РФ от 21 февраля 2022 г. № 71 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 9 (ч. I). Ст. 1297 ; О признании Луганской Народной Республики : указ Президента Российской Федерации от 21 февраля 2022 г. № 72 // Официальный интернет-портал правовой информации.

*Воронежский государственный университет*

***Раджабова Е. А.,*** *соискатель ученой степени кандидата юридических наук кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина*

*E-mail: rajabovae@yandex.ru*

*Тел.: 8-951-560-58-13*

*Voronezh State University*

***Radzhabova E. A.,*** *Candidate of the academic degree of Candidate of Law of the Constitutional and Municipal Law Department named after Professor V. S. Osnovin*

*E-mail: rajabovae@yandex.ru*

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

УДК 342

**И. И. Тюнина**

*Воронежский государственный университет*

# ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА ВО ФРАНЦИИ

*В статье анализируется становление института омбудсмена во Франции, исследуются особенности правового статуса Защитника прав.*
*Ключевые слова: защита прав и свобод, Защитник прав, контроль, обращение, омбудсмен, права и свободы человека.*

# OMBUDSMAN INSTITUTE IN FRANCE

*The article analyzes the formation of the ombudsman institution in France and examines the features of the legal status of the Defender of Rights.*
*Key words: protection of rights and freedoms, Rights Defender, control, appeal, ombudsman, human rights and freedoms.*

Поступила в редакцию 14 июня 2024 г.

Омбудсмены играют важную роль в защите и развитии прав человека.

В 70-х гг. XX в. рассматриваемый институт был введен во Франции; омбудсмен наделялся полномочиями по принятию от населения заявлений с жалобами на действия и решения госорганов, должностных лиц, а также руководства государственных учреждений и предприятий, но не имел права вмешательства в деятельность судебной системы. Любой гражданин был вправе через посредство члена Сената или Национального собрания подать омбудсмену персональную жалобу по тем или иным обстоятельствам. Во Франции анализируемый институт характеризуется рядом специфических черт – так, французский омбудсмен был наделен правом обращения в суд, требования возбуждения в отношении определенных чиновников дисциплинарного процесса, а также представления стороны обвинения в суде[1].

© Тюнина И. И., 2024

Дальнейшее развитие правозащитной сферы во Франции привело к введению в период 1973–1978 гг. таких органов, как Посредник Республики и Национальная комиссия по информатике и свободам; уже в начале текущего столетия были учреждены новые правозащитные структуры – Защитник детей, Высокий орган по борьбе против дискриминации и за равенство, Генеральный контролер над местами лишения свободы и др.

В результате прошедшей в 2008 г. конституционной реформы в Конституции Франции 1958 г. появилось положение об омбудсмене (ст. 71-1)[2], в соответствии с которым правовой статус Защитника прав (именно данное наименование получил французский омбудсмен) регулируется органическим законом[3].

Защитник прав – это независимый конституционный орган. Согласно Конституции Франции, он назначается Президентом Республики. Однако его назначение может проводиться только после публичного заключения компетентной постоянной комис-

сии каждой палаты Парламента. Мы видим некое сочетание «президентской власти» и классической модели института омбудсмена. Назначается Защитник прав на шестилетний срок без права продления полномочий. А уволить данное лицо можно только по его просьбе или в случае наличия препятствий к исполнению возложенных на него функций при соблюдении условий, определенных декретом Государственного Совета.

У лица, замещающего во Франции должность медиатора, нет права быть членом парламента или занимать пост в правительстве Республики, Высшем Совете магистратуры, Конституционном или Экономическом Совете, а также в любом другом органе верховной власти в государстве. Более того, омбудсмен не вправе руководить деятельностью того или иного предприятия или организации либо входить в состав управляющих органов; строго говоря, с любой профессиональной деятельностью в сфере управления и любыми функциями публичной власти должность и функции омбудсмена фактически не могут совмещаться. Это лицо сосредотачивает свою деятельность исключительно на защите прав граждан и обеспечении посредничества между гражданами и госструктурами. С другой стороны, омбудсмен ввиду этого наделяется рядом привилегий – он не может быть объявлен в розыск, преследоваться по суду, содержаться под стражей, а также подвергнуться осуждению за любые свои действия и/или высказывания, связанные с реализацией правозащитных полномочий.

Омбудсмен обеспечивает контроль соблюдения любыми субъектами публичной власти гражданских прав и свобод; в число подконтрольных структур входят органы госуправления, прочие предусмотренные органическим законом публичные объединения и организации. Полномочия данного лица в соответствии с нормами вышеупомянутого органического закона состоят в следующем:

– обеспечение реализации и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних (в том числе в соответствии с международно-правовыми нормами);

– обеспечение равноправия, а также противодействия любым видам и формам дискриминации тех или иных лиц (групп лиц) по тому или иному признаку;

– обеспечение соблюдения морально-этических норм со стороны структур и лиц, ведущих деятельность в сфере обеспечения безопасности.

Разрешение возникающих между административными структурами противоречий не является функцией медиатора; в то же время он может, в рамках своей компетенции, предоставлять консультации по содержанию рассматриваемых проектов нормативных правовых актов, а также разрабатывать предложения по их совершенствованию. В ходе переговоров международного уровня по защите гражданских прав и свобод омбудсмен может участвовать в деятельности по формулированию в указанной сфере государственных позиций (в соответствии с поручением главы правительства)[4].

Как и в нашей стране, во Франции любой гражданин после судебного (административного) обжалования вправе бесплатно подать жалобу омбудсмену, который анализирует представленные ему материалы, факты и обстоятельства, после чего определяет уместность государственного вмешательства в ситуацию и решает удовлетворить просьбу заявителя либо отказать в ней (с обязательным приведением достаточных оснований для отказа).

В число основных прав медиатора во Франции входят: право на требование о предоставлении значимых данных по делу; право на проведение проверки в выездном порядке; право на посредническую правовую деятельность; право на предложение тех или иных мер, направленных на защиту нарушенных прав заявителя.

Французский омбудсмен имеет трех заместителей, назначаемых главой правительства по представлению самого медиатора;

первый заместитель отвечает за защиту прав и интересов несовершеннолетних, второй – за меры противодействия дискриминации, третий – за мониторинг соблюдения в области обеспечения безопасности базовых морально-этических принципов. Согласно органическому закону, замы омбудсмена должны в обязательном порядке быть осведомлены о специфике реализации и защиты прав и свобод человека в соответствующей сфере. Определенные полномочия омбудсмена при предусмотренных законодательно условиях могут быть переданы заместителям; так, заместитель может выступать в качестве полномочного представителя медиатора в различных организациях или в суде, причем наделяется теми же привилегиями (иммунитетом). Мандат заместителей истекает одновременно с мандатом омбудсмена и является невозобновляемым.

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

Проведенный анализ французского законодательства показывает, что Защитник прав независим в своих действиях, при осуществлении своих полномочий не следует каким-либо указаниям. За омбудсменом закрепляются ключевые функции, которые отвечают потребностям контроля за деятельностью органов публичной власти и защиты прав и свобод человека. К компетенции правозащитника относятся обязанности по защите интересов детей, по защите от всякого рода дискриминации и контроль за соблюдением этических норм лицами, осуществляющими деятельность по обеспечению безопасности во Франции. Также он может вносить предложения и рекомендации в целях совершенствования законодательства.

[1] См.: *Саидов Ф. З.* Конституционно-правовой статус омбудсменов в зарубежных странах // Труды Академии управления МВД России. 2022. № 2 (62). С. 28.

[2] См.: Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / И. И. Тюнина, И. А. Стародубцева, Т. В. Шелудякова ; под ред. И. И. Тюниной ; Воронежский государственный университет. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2022. С. 325.

[3] См.: О защитнике прав : органический закон от 29 марта 2011 г. № 2011-333. URL: https://comitasgentium.com/ru/zakonodatelstvo/organicheskij-zakon-2011-333-ot-29-marta-2011-goda

[4] См.: *Саидов Ф. З.* Указ. соч. С. 29.

*Воронежский государственный университет*

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

*E-mail: tunina-i@mail.ru*

*Тел.: 8-910-347-07-51*

*Voronezh State University*

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

*E-mail: tunina-i@mail.ru*

*Tel.: 8-910-347-07-51*

УДК 342.71

**Е. В. Авдеева**

*Воронежский государственный университет*

# ПРОБЛЕМА ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Цель исследования заключается в изучении проблемы, возникающей в теоретических и практических сферах и связанной с вопросами правового регулирования лишения и прекращения гражданства Российской Федерации. Действующее законодательство Российской Федерации о гражданстве уделяет большое внимание вопросам прекращения гражданства. Однако в настоящее время в правовой системе остаются пробелы, которые негативно сказываются на правоприменительной практике. В этой связи был предложен алгоритм действий для решения данной проблемы.*
*Ключевые слова: вопросы гражданства, институт лишения гражданства, прекращение гражданства.*

# THE PROBLEM OF TERMINATION OF CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION

*The purpose of the study is to study the problem arising in theoretical and practical spheres and related to the issues of legal regulation of deprivation and termination of citizenship of the Russian Federation. The current legislation of the Russian Federation on citizenship pays great attention to the issues of termination of citizenship. However, currently there are gaps in the legal system that have a negative impact on law enforcement practice. In this regard, an algorithm of actions has been proposed to solve this problem.*
*Key words: citizenship issues, the institution of deprivation of citizenship, termination of citizenship.*

Поступила в редакцию 14 июня 2024 г.

Вопросы правового регулирования гражданства в Российской Федерации в последнее время становятся особо актуальными. Сложная геополитическая обстановка, необходимость защитить интересы России на международной арене, необходимость сплочения общества на фоне ведения боевых действий актуализируют тему гражданства, ответственности граждан перед своей страной.

Предусмотренные ч. 1 и 3 ст. 6 Конституции принципы основ конституционного строя как конституционные принципы гражданства наряду с принципами, закрепленными в ст. 61 и 62 Конституции, воспроизведены в в ч. 1 и 2 ст. 5 главы 1 Федерального закона № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Однако в ч. 2 и 4 ст. 22 «Основания и порядок прекращения гражданства Российской Федерации» и в ст. 24 «Прекращение гражданства Российской Федерации вследствие совершения преступления» факт

© Авдеева Е. В., 2024

совершения преступления (приготовления к преступлению или покушения на преступление) определяется в качестве основания для прекращения гражданства, приобретенного в результате приема в гражданство, а также закрепляется соответствующая процедура прекращения гражданства.

Отсюда можно сделать вывод, что «прекращение гражданства» в одностороннем порядке по инициативе органов государства – это и есть лишение гражданства. То есть налицо нарушение ч. 3 ст. 6 основополагающего положения Конституции России. Принцип же равного гражданства независимо от оснований его приобретения означает, что все граждане обладают равными правами, обязанностями и ответственностью, а возможность лишения гражданства так называемых натурализованных граждан (получивших гражданство в результате приема в гражданство) фактически делает их неравноправными членами российского общества, что придает еще большей актуальности проблеме правового регулирования прекращения гражданства в Российской Федерации[1].

Согласно ст. 22 ранее действовавшего Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» было предусмотрено, что прекращение гражданства Российской Федерации возможно при отмене решения о приеме в гражданство в случае, если будет установлено, что данное решение принято на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений, либо в случае отказа заявителя от принесения Присяги[2].

Вместе с тем остальные обстоятельства данной нормы носили неправовой характер, например, в отношении жителей ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, которые признавались гражданами РФ в случае принесения ими присяги и в отношении которых, в случае отказа заявителя от принесения присяги, решение о приобретении гражданства подлежало отмене. Это объяснялось проводимыми военными действиями на территории новых субъектов, переходящим контролем за частями данных территорий и необходимостью определить граждан РФ в составе новых субъектов[3].

Согласно позиции Конституционного Суда РФ произвольное, без учета волеизъявления гражданина лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства нарушает ст. 6 Конституции РФ, умаляет достоинство личности, что в соответствии со ст. 18, 21 (ч. 1) и 55 (ч. 2) Конституции РФ является недопустимым как при издании, так и при применении законов.

В настоящее время положения Федерального закона № 62-ФЗ отменены, действует Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» № 138-ФЗ, которым введен институт прекращения гражданства и расширен перечень преступлений, по которым такое решение может быть принято, а именно включены некоторые тяжкие преступления против государства[4].

То есть в Федеральном законе № 138-ФЗ процедуры отмены решения о приобретении гражданства нет. Ее заменили прекращением гражданства.

В законодательстве РФ определения терминов «лишение гражданства», «прекращение гражданства», «отмена решений по вопросам гражданства» не закреплены, но в учебной и научной литературе можно изучить сформулированные авторами определения, характеристики и соотношения этих терминов[5].

И. А. Алебастрова считает, что принудительное прекращение гражданства по инициативе государства, применяемое в качестве санкции за такие деяния, как государственная измена, приобретение гражданства незаконным путем и др., – это и есть лишение гражданства[6].

Согласно ч. 2 ст. 5 Федерального закона № 138-ФЗ гражданин РФ не может быть лишен гражданства РФ.

При этом утратить приобретенное гражданство Российской Федерации можно по ос-

нованиям, предусмотренным ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» № 138-ФЗ.

Следует отметить, что вопросы гражданства являются определяющими для статуса любого человека. Только наличие гражданства предоставляет человеку весь объем прав, свобод и обязанностей, установленных государством. Конституционное установление о единстве и равенстве гражданства независимо от оснований приобретения соответствует принципам и нормам международного права, принципам справедливости и гуманизма. Однако данная конституционная норма игнорируется в действующем законодательстве. Особенно остро этот вопрос стоит сейчас относительно жителей новых российских регионов, внесших значительный вклад в укрепление российской государственности. А юридически их гражданство отличается от россиян, которые приобрели свое гражданство по рождению. Представляется, что норма о прекращении гражданства Российской Федерации вследствие совершения преступления должна распространяться на всех граждан РФ, так как гражданство равное и единое[7].

Таким образом, нормы права, касающиеся прекращения гражданства, учитывают реалии специальной военной операции и предусматривают нормы, прекращающие гражданство лиц, дискредитирующих российскую армию и совершающих военные преступления, но не являются актуальными для мирного времени.

Вместе с тем с принятием нового закона остаются проблемные вопросы.

Так, нормы вышеуказанного законодательного акта вступают в противоречие с ценностями и идеалами института гражданства, производят терминологическую подмену, а также потенциально способны нарушать права и свободы граждан.

В настоящее время данный вопрос является дискуссионным. Существует мнение, что фактически прекращение гражданства вследствие совершения преступления является лишением гражданства. Соответственно, речь идет о нарушении конституционно закрепленного положения о невозможности лишения гражданства для граждан Российской Федерации. Кроме того, в данном законодательном акте игнорируется принцип равного гражданства, так как прекращение гражданства вследствие совершения преступления касается лишь тех граждан, которые приобрели гражданство Российской Федерации в результате приема в гражданство Российской Федерации.

Фактором, обусловливающим актуальность рассматриваемой проблематики, является также общественная полемика, развернувшаяся в связи с отъездом из страны граждан, не поддерживающих политический курс государства, в части возможной реакции государства на соответствующие действия, в том числе в форме лишения данных лиц гражданства РФ.

Для возможного разрешения проблематики данного вопроса предлагается на законодательном уровне закрепить определения понятий «прекращение гражданства» и «лишение гражданства» с целью их разграничения. То есть термин «прекращение гражданства» стоит понимать как изменение статуса натурализованного лица, в результате которого утрачивается его правовая связь с данным государством в одностороннем порядке по инициативе органов государства, а «лишение гражданства» – юридическая мера, реализуемая по воле государства для утраты правовой связи ненатурализованного лица с государством вне зависимости от его желания.

В заключение можно добавить, что возможности совершенствования института прекращения гражданства РФ на современном этапе далеко не исчерпаны. Нормы этого института требуют дальнейшего изучения, анализа и преобразования в условиях усиливающегося геополитического напряжения.

[1] См.: *Бутусова Н. В.* Российское законодательство о гражданстве через призму принципа конституционной законности // Человек и право – XXI век. 2022. № 2. С. 31–36.

[2] О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) (утратил силу с 26.10.2023) // Рос. газета. 2002. 5 июня.

[3] См.: *Марачева В. А.* Вопросы приобретения и прекращения гражданства в связи с принятием в Российскую Федерацию новых субъектов Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 5. С. 19–26.

[4] О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ (в ред. от 23.07.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.07.2023) // Рос. газета. 2023. 3 мая.

[5] См.: *Воронина О. В.* Новеллы института прекращения гражданства Российской Федерации // Журнал правовых и экономических исследований. 2023. № 3. С. 79–84.

[6] См.: *Алебастрова И. А.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. М. : Проспект, 2007. 621 с.

[7] См.: *Игнатушко И. В., Дроздова М. А.* К вопросу о прекращении гражданства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 5. С. 27–31.

*Воронежский государственный университет*

***Авдеева Е. В.,*** *студент*

*E-mail: avdeeva.kate2017@yandex.ru*

*Voronezh State University*

***Avdeeva E. V.,*** *Student*

*E-mail: avdeeva.kate2017@yandex.ru*

**УДК 342.55**

**Д. Е. Захарова**

*Воронежский государственный университет*

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ПРЕДЕЛАХ ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Статья освещает проблему взаимодействия органов федеральных территорий с органами публичной власти в пределах территорий субъектов Российской Федерации. Рассматриваются вопросы места органов федеральной территории в системе органов публичной власти Российской Федерации и объема правосубъектности федеральной территории. Рекомендуется предусмотреть иное распределение регулятивных функций и передать полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах федеральных территорий, специализированным федеральным органам на местах, подчиненным Правительству Российской Федерации.*

*К л ю ч е в ы е  с л о в а: объем правосубъектности, органы публичной власти, полномочие, федеральная территория.*

# INTERACTION OF FEDERAL TERRITORIAL AUTHORITIES WITH PUBLIC AUTHORITIES WITHIN THE TERRITORY OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*The article highlights the problem of interaction between federal territorial authorities and public authorities within the territories of the subjects of the Russian Federation. The issues of the place of the bodies of the federal territory in the system of public authorities of the Russian Federation, the scope of the legal personality of the federal territory are considered. It is recommended to provide for a different distribution of regulatory functions and transfer the powers exercised by the state authorities of the subjects of the Russian Federation within the federal territories to specialized federal local bodies subordinate to the Government of the Russian Federation.*

*K e y  w o r d s: scope of legal personality, public authorities, authority, federal territory.*

Поступила в редакцию 14 июня 2024 г.

Поправки к Конституции Российской Федерации[1] 2020 г. включили новую категорию «федеральная территория».

Конституция Российской Федерации допускает возможность создания такого публично-правового образования, как федеральные территории (ч. 1 ст. 67): «1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти

© Захарова Д. Е., 2024

на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом».

Для выполнения задач и реализации проектов образовательного центра «Сириус» 22 декабря 2020 г. в Российской Федерации была создана первая федеральная территория (Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»)[2]. На данный момент на федеральной территории успешно функционируют Образовательный центр и Президентский лицей, Университет и Колледж при нем, Инновационный научно-технологический центр, а также культурная и спортивная инфраструктура.

При этом в Конституции, федеральном законодательстве, а также в правовой позиции Конституционного Суда нет конкретизации места органов федеральной территории в системе органов публичной власти, также не конкретизирован объем правосубъектности публично-правового образования.

Актуальность проблемы состоит в том, что отсутствие ясности в законодательстве может привести к ошибкам во взаимодействиях органов публичной власти и органов публичной власти федерации, субъектов и муниципальных округов. Неопределенность в правовом регулировании является преградой для определения места федеральных территорий в системе органов публичной власти.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус» федеральной территорией «Сириус» признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в соответствии с Федеральным законом в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Статья 10 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»» устанавливает систему органов этого образования. К органам публичной власти относятся: Совет федеральной территории «Сириус» – представительный орган; Администрация федеральной территории «Сириус» – исполнительно-распорядительный орган и иные органы публичной власти федеральной территории «Сириус».

Заключение Конституционного Суда РФ[3] говорит о том, что положение Конституции о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее ст. 5 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства. Однако при этом «Сириус» обладает всеми признаками правосубъектности: не только создана система органов публичной власти, не являющихся территориальными органами федерального центра, но и сформирован собственный бюджет. Кроме того, на основании соответствующих нормативных правовых актов или подписания соглашений федеральной территории может передаваться государственная и муниципальная собственность.

Некоторые специалисты считают, что федеральная территория не может находиться в границах субъекта Российской Федерации[4], но на самом деле такой вариант представляется наиболее возможным, так как федеральные органы исполнительной власти не могут реализовывать свои полномочия на региональном уровне, также и федеральные орга-

ны законодательной власти не имеют механизмов законотворчества по вопросам вне ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Существует два варианта существования федеральной территории.

Первый вариант предполагает, что федеральная территория формально располагается на территории субъекта Российской Федерации, а органы публичной власти федеральной территории осуществляют полномочия, принадлежащие органам субъекта Российской Федерации и местного самоуправления. В таком случае федеральная территория представляет собой нечто вроде муниципального образования.

Во втором варианте органы публичной власти федеральной территории реализуют полномочия, которые в настоящее время осуществляют органы субъектов Российской Федерации, а также федеральные органы публичной власти. Такой вариант делает возможным совместное существование органов местного самоуправления и органов публичной власти федеральной территории.

Второй вариант пока трудно воплотим, так как законодательная база для него не сформирована, но именно он наиболее перспективен[5].

В связи с этим требуется сформировать законодательную базу, а именно пересмотреть распределение регулятивных функций, которые указаны в ст. 71–73 третьей главы Конституции Российской Федерации, а также схему действия законодательных актов, которая бы отличалась от описанной в ст. 76 Конституции.

При пересмотрении следует учесть, что регулятивные функции не могут быть возложены как на федеральные органы публичной власти, так как не входят в их ведение, так и на органы местного самоуправления, так как для них эти функции чрезмерны как по объему, так и по сущности вопросов.

В таком случае полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов РФ в пределах федеральных территорий, могут осуществляться:

– территориальными органами существующих федеральных органов исполнительной власти;

– новыми центральными органами исполнительной власти с территориальной компетенцией (наподобие Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики);

– специализированными федеральными органами на местах, подчиненными непосредственно Правительству РФ;

– впервые учрежденными структурами, имеющими статус территориальных органов Правительства РФ;

– органами исполнительной власти сопредельных субъектов РФ (на основании федерально-регионального или «территориально-регионального» соглашения).

Исходя из определения федеральной территории, данного в ст. 2 ФЗ «О федеральной территории Сириус», мы знаем, что целями создания публично-правового образования «федеральная территория» указаны: а) обеспечение комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории; б) повышение инвестиционной привлекательности территории; в) необходимость сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия; г) создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов; д) реализация приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации.

Очевидно, что цели, указанные в п. «а», «б» и «д», являются целями, к достижению которых в той или иной форме стремятся все публично-правовые образования. Обеспечение устойчивого развития территории – задача, регулирование которой осуществляется Градостроительным кодексом Российской Федерации. Повышение инвестиционной

привлекательности той или иной территории, зоны или иного обособленного объекта реализуется комплексом нормативного правового регулирования как на уровне федерального законодательства, так и нормами субъектов РФ. Реализация приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации также имеет должное нормативное регулирование, позволяющее осуществлять данную деятельность без дополнительного умножения сущностей публично-правовых субъектов.

В отношении же достижения целей, приведенных в п. «в» и «г», такое утверждение невозможно. То есть создание нового публично-правового образования – федеральной территории – фактически преследует достижение двух новых, ранее не стоявших перед публично-правовыми образованиями целей: сохранение олимпийского спортивного, культурного и природного наследия и создание благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов.

Легитимация органов публичной власти федеральной территории возможна с получением общенациональной поддержки в решении специальных задач федерального масштаба через институт общественных обсуждений стратегических проектов, реализуемых на федеральной территории. Статьей 13 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[6] предусмотрена возможность общественного обсуждения проектов стратегического значения. В связи с указанным представляется, что это должны быть специализированные федеральные органы на местах, подчиненные непосредственно Правительству РФ.

В настоящее время это реализуется в том, что в соответствии с Уставом федеральной территории «Сириус»[7] органы публичной власти федеральной территории реализуют полномочия органов государственной власти Российской Федерации, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также полномочия органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, соглашениями о передаче полномочий, заключаемыми органами публичной власти федеральной территории с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти Краснодарского края и органами местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края. В пределах своей компетенции органы публичной власти федеральной территории самостоятельно принимают решения и несут за них ответственность.

---

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

[2] О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 15.05.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (Ч. 1). Ст. 8583.

[3] О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[4] См.: *Княжев В. Ю.* Территории федерального подчинения в России : предпосылки и перспективы // Вопросы российской юстиции. 2022. Вып. 18. С. 124.

[5] См.: *Лексин И. В.* Территориальная основа российской государственности : результаты состоявшихся конституционных изменений и перспективы новых преобразований // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 8.

[6] О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 22 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 17.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

[7] Устав федеральной территории «Сириус» : устав от 19 ноября 2021 г. № 1-3/16. URL: https://nextcloud.sirius-ft.ru/index.php/s/wbrAPaEkc55yM2W

*Воронежский государственный университет*

***Захарова Д. Е.,*** *студент*

*E-mail: daria-zah290905@mail.ru*

*Voronezh State University*

***Zakharova D. E.,*** *Student*

*E-mail: daria-zah290905@mail.ru*

УДК 342.53

**В. Е. Климова**

*Воронежский государственный университет*

# ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ ПАРЛАМЕНТА: ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ

*В статье рассматривается правовая основа федерального законодательного процесса, проблемы российского нормотворчества и способы повышения эффективности законодательной деятельности.*
*К л ю ч е в ы е  с л о в а: законотворчество, правовая регламентация законодательной деятельности, принципы, правовые гарантии.*

# LAWMAKING AS THE MAIN FUNCTION OF PARLIAMENT: LEGAL SUPPORT AND IMPLEMENTATION FEATURES

*The article discusses the legal basis of the federal legislative process, the problems of Russian rule-making and the ways to improve the efficiency of legislative activity.*
*K e y  w o r d s: lawmaking, legal regulation of legislative activity, principles, legal guarantees.*

Поступила в редакцию 4 октября 2024 г.

Законодательная деятельность служит одной из основных форм выражения государственной власти в Российской Федерации. Посредством этой деятельности создаются условия, обеспечивающие воплощение воли и интересов народа в общеобязательные правила поведения, соответствующие политическому, экономическому, социальному, культурному развитию и предназначенные для решения наиболее принципиальных вопросов общественного бытия, ограничения разного рода деформационных процессов, повышения авторитета права[1].

Конституция Российской Федерации наделяет законотворческими полномочиями Федеральное Собрание РФ и законодательные (представительные) органы субъектов РФ. В совокупности они олицетворяют собой взаимосвязанную систему законодательной власти, что получает выражение в обеспечении единых подходов к законодательному регулированию вопросов, находящихся в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов; в реализации законодательной инициативы на принятие федерального закона; в одобрении в субъектах Федерации поправок к Конституции РФ, способствующих сочетанию в законотворчестве общефедеральных и национально-территориальных интересов различных субъектов Российской Федерации.

К полномочиям Федерального Собрания РФ отнесено принятие законов, имеющих высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации. При этом основная нагрузка при принятии законов возлагается на Государственную Думу. Такой подход основан на мировой парламентской практике, в соответствии с которой в двухпалатном парламенте законотворческая деятельность сосредотачивается в палате, формируемой путем прямых выборов и непосредственно представляющей

© Климова В. Е., 2024

все население страны. Вместе с тем Конституцией Российской Федерации обеспечивается участие в законотворческой деятельности и верхней палаты парламента – Совета Федерации, которому передается принятый Государственной Думой закон на рассмотрение и согласование. По существу, Совету Федерации отводится роль органа, призванного во взаимодействии с законодательными органами субъектов РФ способствовать более углубленной проработке вопросов законодательства в федеральном парламенте.

Статьей 104 Конституции РФ определены субъекты права законодательной инициативы: Президент РФ, Совет Федерации, сенаторы РФ, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения.

В целях создания качественного законодательства каждый участник законодательного процесса занимает свое место в этой системе. *Президент Российской Федерации*, являясь главой государства, призван обеспечивать функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти, и в этой связи он должен располагать реальной возможностью участия в законодательной деятельности. Предоставление законодательной инициативы *Правительству РФ* обусловлено тем, что оно организует всю исполнительную деятельность в стране и лучше других осведомлено о процессах и переменах, происходящих в жизни общества и требующих законодательного урегулирования. *Государственная Дума* рассматривает предложения Правительства РФ с точки зрения соответствия приоритетным направлениям государственной политики, формирует и уточняет федеральную программу законодательной деятельности, определяет порядок рассмотрения законопроектов на сессию, в том числе выделяя законопроекты, подлежащие первоочередному рассмотрению. *Совет Федерации* рассматривает поступающие законы с учетом результатов анализа практики применения законодательства в субъектах Российской Федерации и готовности федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации к его реализации[2]. *Законодательные органы власти субъектов РФ* могут оперативно отреагировать на законодательные ошибки или предложить откорректировать неэффективные законодательные решения в порядке планового мониторинга. *Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ* как субъекты законодательной инициативы обязаны контролировать действие применяемых законов, выявлять их недостатки, определять пути их улучшения и на этой основе вносить предложения по совершенствованию законодательства[3].

Традиционно стадиями законодательного процесса принято считать: выдвижение законодательной инициативы, обсуждение законопроекта, принятие законопроекта в качестве закона и последующее его опубликование (обнародование)[4]. Рассмотрим данные стадии более подробно[5].

*1-я стадия*. Внесение законодательной инициативы в Государственную Думу Российской Федерации субъектами законодательной инициативы. При внесении законопроекта должны быть представлены:

– пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;

– текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) его;

– перечень законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного закона;

– финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат).

*2-я стадия.* Обсуждение законопроекта в Государственной Думе Российской Федерации (рассмотрение законопроекта ответственным комитетом с последующим его вынесением на рассмотрение Государственной Думы в первом чтении):

– рассмотрение законопроекта в первом чтении (обсуждается его концепция, дается оценка соответствия его основных положений Конституции РФ, анализируется его актуальность и практическая значимость);

– рассмотрение законопроекта во втором чтении (ответственный комитет представляет таблицу поправок, рекомендуемых им к принятию или к отклонению, таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений);

– рассмотрение законопроекта в третьем чтении и принятие закона (Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона).

*3-я стадия.* Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение 5 дней передается на рассмотрение в Совет Федерации. В течение 14 дней Совет Федерации должен обсудить принятый Государственной Думой федеральный закон и одобрить либо отклонить его.

*4-я стадия.* В случае отклонения федерального закона Советом Федерации Государственная Дума и Совет Федерации могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

*5-я стадия* – подписание и обнародование федерального закона. Принятый федеральный закон в течение 5 дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Президент РФ в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

*6-я стадия* – в случае отклонения федерального закона Президентом РФ (право отлагательного вето) в течение 14 дней с момента поступления федерального закона Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен (в прежней редакции) квалифицированным большинством (2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы), он подлежит обязательному подписанию Президентом РФ в течение 7 дней и обнародованию (без права вето).

*7-я стадия* – опубликование и вступление в силу федерального закона.

Важно отметить, что в результате поправки, внесенной в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., в законодательном процессе появилась дополнительная (факультативная) стадия[6]. В соответствии с указанным нововведением Президент РФ может направлять в Конституционный Суд РФ запрос о проверке конституционности проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания (п. «а» ч. 5.1 ст. 125). Данная конституционная новелла направлена на защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства Конституции РФ и совершенствования федерального законодательного процесса[7].

К законотворчеству, как и к любому другому виду государственной деятельности, предъявляются требования, вытекающие из необходимости соблюдения определенных принципов: законности, демократизма, гласности, профессионализма и научности[8].

*Принцип законности* предполагает принятие законодательного акта в строгом соответствии с установленной правовой процеду-

рой и в пределах компетенции соответствующего правотворческого органа.

*Принцип демократизма* проявляется в привлечении к законодательной работе широкого круга общественности, представителей органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

*Принцип гласности* заключается в открытости принятия законодательных решений, осведомленности о них широких слоев населения (вынесение проектов особо значимых законодательных актов на общественное обсуждение).

*Принцип профессионализма* направлен на повышение качества законодательной работы, т. е. точное формулирование нормативных предписаний, их рациональное словесное выражение, создание юридических конструкций, позволяющих переводить словесные предложения в четкие формулировки законодательного текста.

*Принцип научности* ставит задачей раскрытие реальных потребностей общественного развития, его объективных закономерностей, что позволяет значительно приблизить правовую действительность к фактическим отношениям при их непосредственном регулировании.

Большое значение в законодательной деятельности парламента в последние годы приобретает *принцип обратной связи*, направленный на более органичное сочетание законотворческой и правоприменительной деятельности. Указанный принцип выражает обязанность законодателя системно и на постоянной основе отслеживать практику применения действующих законов, выявлять причины и условия, препятствующие их надлежащей реализации.

Для современной правовой регламентации законодательной деятельности характерно то, что целый ряд положений по ее урегулированию нашел свое закрепление непосредственно в Конституции РФ, которой, в частности, установлены: круг лиц и органов, обладающих правом законодательной инициативы, порядок деятельности каждой из палат при осуществлении ими своих законотворческих полномочий, процедура разрешения споров при возникновении разногласий между палатами по поводу принимаемого закона, сроки подписания закона Президентом РФ, возможность использования им отлагательного вето и порядок его преодоления палатами парламента. По существу, аналогичным является круг вопросов, закрепляемых конституциями (уставами) субъектов РФ.

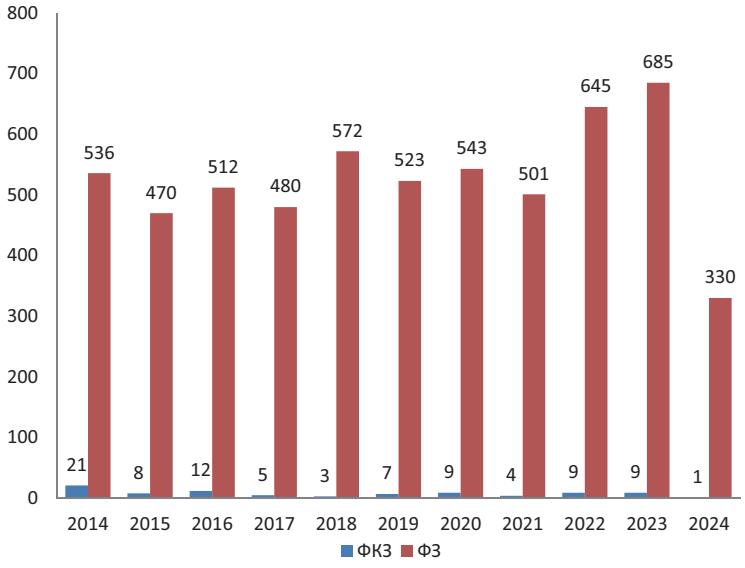
При этом необходимо отметить, что в настоящее время отсутствует единый нормативно-правовой акт, устанавливающий юридическую основу организации российского законодательного процесса, и поэтому основным документом, определяющим и организующим законотворческую работу парламента, является регламент. Законодательная процедура составляет один из важных разделов регламента, концентрирующего подробные юридически обязательные нормы, призванные обеспечивать единый порядок выработки законодательных решений. Регламентными нормами закрепляются правила прохождения законопроекта в парламенте, правовые гарантии качественного и квалифицированного рассмотрения его в депутатских комитетах (комиссиях), на заседаниях законодательного органа. Такими гарантиями, в частности, могут быть: обеспечение участия общественности в законодательной работе, организация разного рода экспертиз законопроекта, поступившего на рассмотрение законодательного органа, проведение публичных парламентских слушаний по наиболее значимым законопроектам.

Существенной проблемой российского законотворчества на сегодняшний день является так называемое «скоростное законотворчество», когда законопроекты «проходят» без прохождения экспертиз, без широкого общественного обсуждения, без консультаций с субъектами Российской Федерации, без обсуждения в самом депутатском корпусе.

Причем «скоростное законотворчество» парламента в большинстве случаев инициируется исполнительной властью, которая стремится получить очередное «судьбоносное решение» в предельно сжатые сроки. Подобная практика существует и в парламентах других стран, но в России она приобрела большую популярность. Результатом «скоростного законотворчества», как правило, бывают «сырые», плохо проработанные законодательные решения, которые запутывают законодательство, деформируют правовую систему, снижают уровень уважения к законам и тем, кто их принимает.

Законодательная инициатива, как и положено в парламенте, должна проходить всестороннюю проверку и экспертизу. К сожалению, это случается не всегда. Количество необходимых для законотворчества экспертиз необоснованно сокращается, а полученные экспертные оценки – остаются без внимания, попросту игнорируются депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации[9]. Что интересно, за 2021 г. Советом Федерации не отклонено ни одного федерального закона[10]. За 2022 г. Советом Федерации были отклонены всего 2 федеральных закона[11]. За 2023 г. отклонен 1 федеральный закон с созданием согласительной комиссии для преодоления разногласий, возникших между Государственной Думой и Советом Федерации по Федеральному закону «О внесении изменения в статью 131 Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Федеральный закон принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии и одобрен Советом Федерации на 548-м заседании 5 июля 2023 г.[12] Выходит, что верхней палатой парламента отклоняется менее одного процента принятых Государственной Думой федеральных законов. Отсюда напрашиваются два вывода: либо качество федеральных законов безупречно, либо сенаторы формально подходят к одобрению законов.

Другой немаловажной проблемой на сегодняшний день является принятие большого количества законов. В соответствии со сведениями, представленными на официальном интернет-портале правовой информации, ежегодно принимается в среднем 580 нормативных правовых актов (рисунок).




*Рисунок*

Однако избыточная правотворческая активность вовсе не показатель успешной законодательной деятельности. Ввиду невысокого качества первоначальных текстов законов вносятся многочисленные поправки действующих норм[13]. Более того, тексты федеральных законов порой чрезмерно детализированы и имеют громоздкие формулировки, что усложняет их толкование и снижает качество правоприменения.

В октябре 2024 г. Государственная Дума РФ планирует рассмотреть два законопроекта о запрете пропаганды чайлдфри с целью сохранения и укрепления традиционных российских духовно-нравственных ценностей и создания эффективного механизма по их защите. Данные законопроекты станут уже третьей инициативой на эту тему за последние два года. Но на этот раз их заранее поддержали и в Правительстве РФ, и в парламенте.

Первый законопроект по данной проблематике вводит запрет на «пропаганду отказа от деторождения» в сфере медиа, рекламы и кинематографии. Второй законопроект вводит административную ответственность за «пропаганду чайлдфри», аналогичную той, что сейчас предусмотрена нормами КоАП РФ – «за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений и смены пола» (ст. 6.21 КоАП РФ)[14]. Для граждан максимальный штраф (за «пропаганду» в Интернете или СМИ) составит 400 тыс. рублей, для организаций – 5 млн рублей. Мотивом внесения данной инициативы является тенденция спада рождаемости и необходимость улучшения демографической ситуации в стране[15].

Таким образом, законодательные органы государственной власти играют очень важную роль в осуществлении суверенной власти государства[16]. Как справедливо подчеркивает В. И. Червонюк, «в системе разделения властей законодательная ветвь является единственной ветвью власти, прерогативой (функцией) которой является принятие законов или придание специфическим интересам характера всеобщих (общих для всех), т. е. официально признаваемых и защищаемых государственных властью»[17]. При этом большое количество принимаемых законов приводит к ухудшению их качества, к различным юридическим коллизиям, к внесению изменений и дополнений в только что принятые законы.

В данном контексте считаем важным упомянуть о конституционно-правовой ответственности парламента в сфере законотворчества. В конституционно-правовой литературе этот аспект является полемическим. Так, по мнению Т. В. Милушевой, «ответственность за нарушение правил законодательной техники – вполне реальный инструмент воздействия на правотворческие органы. В качестве субъекта ответственности может выступать ответственный за законопроект комитет, создание которого предусмотрено Регламентом Государственной Думы»[18]. Законодательными мерами ответственности палат российского парламента является признание несоответствующим Конституции РФ закона, принятого Государственной Думой, либо постановления, принятого одной из палат Федерального Собрания РФ по вопросам ее ведения, отмена незаконного постановления палаты Федерального Собрания судом общей юрисдикции[19].

Такой подход, по справедливому наблюдению Ж. И. Овсепян, сводит ответственность в сфере правотворчества к применению санкций не к органу публичной власти, принявшему закон, а к самому закону как *продукту (итогу) правотворческой деятельности*[20]. Что представляется недостаточным.

Еще один аспект конституционно-правовой ответственности парламентариев, который хотелось бы затронуть – это проблема, связанная с отсутствием в законодательстве возможности отзыва избирателями депутата Государственной Думы ФС РФ.

В настоящее время волеизъявление граждан осуществляется исключительно посредством реализации активного избирательного права в рамках проведения выбо-

ров депутатов нижней палаты парламента. Однако в случае несогласия с решением народных представителей в рамках работы Думы нового созыва избиратели уже не могут повлиять на деятельность депутатов из-за отсутствия прямого, правового и легитимного инструмента воздействия.

Представляется очевидным, что такое положение не вполне соответствует сущности правового демократического государства. В связи с этим представляется целесообразным создание действенных институтов народного контроля за деятельностью своих представителей в высшем законодательном органе власти, одним из которых является институт отзыва – досрочное лишение или прекращение полномочий депутата по решению тех, кто правомочен наделять указанное лицо этими полномочиями, т. е. граждан РФ[21]. При этом рассматривать отзыв исключительно как меру наказания было бы неразумно. Так, судья Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук отмечает, что «отзыв депутата есть форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, в осуществлении государственной власти»[22].

В Конституции РФ нет положений об отзыве депутатов Государственной Думы ФС РФ, но и отсутствует запрет на введение таких положений законом, в связи с чем представляется возможным учредить рассматриваемый конституционно-правовой институт федеральным законом или непосредственно Конституцией РФ.

Безусловно, отзыв может использоваться недобросовестными общественными силами в качестве орудия политической борьбы для дезорганизации действующей публичной власти. В связи с этим требуется разработка конкретно-правовых оснований отзыва депутата, детальной регламентации его процедуры, создания гарантий от злоупотреблений рассматриваемым институтом.

Мы полностью разделяем мнение А. С. Автономова, полагающего, что при качественной правовой проработанности института отзыва можно обеспечить достаточно широкие возможности для проявления инициативы граждан, а также создать гарантии от превращения этого института в фактор, дестабилизирующий работу выборных органов публичной власти.

Помимо этого, представляется целесообразным во время проведения выборов в Государственную Думу РФ кандидатам, претендующим на должность депутата, представлять не только многообещающую предвыборную программу, но и перечень конкретных мероприятий, уже реализованных кандидатом для социально-экономического развития страны, что позволит населению сделать обоснованный выбор в пользу того или иного кандидата.

Также необходимо отметить, что до настоящего времени не разработана единая правовая основа федерального законодательного процесса. По мнению И. И. Барциц, развитие Конституции Российской Федерации в столь важной сфере должно осуществляться не в регламентах, а в федеральных конституционных и федеральных законах[23]. В связи с этим заслуживают внимания предложения о необходимости принятия Федерального закона «О российском парламенте», более эффективно организующего взаимодействие палат Федерального Собрания РФ, повышающего качество законотворческой работы, ответственность депутатов за свою деятельность.

Более того, в настоящее время отсутствуют какие-либо правила написания законов, утвержденные на законодательном уровне. Так, например, в одних законах нумерованные абзацы статей именуются частями, внутри которых пункты, в другом – пунктами, внутри которых подпункты или абзацы[24]. Данный факт свидетельствует о низком качестве юридической техники и, как следствие, обнаруживает потребность в разработке единых юридико-технических стандартов. Но до сих пор не принят наиважнейший для этой

сферы закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»[25]. Семь созывов Государственной Думы РФ так и не решились на его принятие[26]. Хотя это в значительной степени способствовало бы совершенствованию правовой системы Российской Федерации, обеспечению ее целостности и согласованности.

---

[1] См.: Парламентское право России : монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко и др. ; под ред. Т. Я. Хабриевой ; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : Издание Государственной Думы, 2013. С. 201.

[2] См.: *Мамин А. С.* Проблемы совершенствования законодательного процесса в парламенте Российской Федерации // Вестник Белгород. ЮИ МВД России. 2008. № 1–2. С. 14.

[3] См.: Там же. С. 14–15.

[4] См.: Парламентское право России... С. 201.

[5] О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (в ред. от 24.09.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

[6] См.: *Тюнина И. И.* Некоторые аспекты законодательного процесса в свете конституционной реформы 2020 года в России // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2024. № 1. С. 56.

[7] См.: *Кряжков В. А.* Как конституционная реформа 2020 года изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18–32.

[8] См.: Парламентское право России... С. 203.

[9] См.: *Иванов К. К.* К вопросу о развитии законодательного процесса Федерального Собрания Российской Федерации // Международный научно-исследовательский журнал. 2014. № 4-3. С. 85–86.

[10] См.: Аналитический доклад. Итоги работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за период весенней сессии 2021 года. URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_reports/128094/

[11] См.: Аналитический доклад. Итоги работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за период весенней сессии 2022 года. URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_reports/137339/

[12] См.: Аналитический доклад. Итоги работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за период весенней сессии 2023 года. URL: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_reports/147218/

[13] См. подробнее: *Винокуров В. А.* Проблемы чрезмерного законотворчества в современной России // Вестник КГУ. 2021 № 4. С. 175–176.

[14] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 08.08.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

[15] URL: http://duma.gov.ru/news/60042/

[16] См.: *Борлакова А. Х.* Функции законодательного органа власти // Вестник экспертного совета. 2022. № 2. С. 70.

[17] *Червонюк В. И.* Законодательная власть и конструкция законодательной воли (аналитический дискурс) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2017. № 4. С. 40.

[18] *Милушева Т. В.* Ответственность субъектов законотворческой деятельности : дискуссионные вопросы // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 475.

[19] См.: Там же. С. 476.

[20] См. подробнее: *Овсепян Ж. И.* Критерии конституционной ответственности // Северо-Кавказ. юрид. вестник. 2001. № 4. С. 3–30 ; *Милушева Т. В.* Указ. соч. С. 476.

[21] См.: *Гребенюк В. В.* Отзыв депутата Государственной Думы как элемент системы народного представительства : проблемы и перспективы конституционно-правового регулирования в России // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 1. С. 48.

[22] Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрука (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»).

[23] См.: *Барциц И. И.* Авторский взгляд на конституционное право России // Государство и право. 2010. № 7. С. 117.

[24] См.: *Винокуров В. А.* Указ. соч. С. 75.

[25] Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.12.2014). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[26] См.: *Станкин А. Н.* Федеральный законодательный процесс : некоторые проблемы совершенствования // Вестник науки и образования. 2018. № 9. С. 75–78.

*Воронежский государственный университет*

***Климова В. Е.,*** *студент*

*E-mail: LIRA_VK@inbox.ru*

*Тел.: 8-950-750-90-39*

*Voronezh State University*

***Klimova V. E.,*** *Student*

*E-mail: LIRA_VK@inbox.ru*

*Tel.: 8-950-750-90-39*

**УДК 342.7**

**У. А. Никулина**

*Воронежский государственный университет*

# ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

*В современных условиях все более отчетливо проявляется тенденция к исследованию в качестве самостоятельной проблемы вопросов доступа к информации о деятельности органов публичной власти. На практике выявляются многочисленные проблемы реализации указанного права, причины которых видятся в неоднозначности законодательных формулировок, регламентирующих осуществление права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти. Одна из острых проблем – это формализм при ответе на обращение граждан.*

*К л ю ч е в ы е  с л о в а: право на доступ к информации, органы публичной власти, обращение граждан, способы осуществления права, формализм.*

# FEATURES AND PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO ACCESS INFORMATION ON THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

*In modern conditions, the tendency to study access to information on the activities of public authorities as an independent problem is becoming increasingly clear. In practice, numerous problems in the implementation of this right are revealed, the causes of which are seen in the ambiguity of legislative formulations regulating the exercise of the right to access information on the activities of public authorities. One of the acute problems is formalism in responding to citizens' requests.*

*K e y  w o r d s: the right to access information, public authorities, citizens' appeals, methods of exercising the right, formalism.*

Поступила в редакцию 4 июня 2024 г.

Конституционное право на доступ к информации о деятельности органов публичной власти конкретизируется в положениях ряда Федеральных законов[1]. Законодательные нормы определяют способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: обнародование (опубликование) публичными органами информации о своей деятельности в средствах массовой информации, в сети Интернет; ознакомление пользователей с информацией о деятельности публичных органов в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды; присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, публичных органов, на заседаниях коллегиальных

© Никулина У. А., 2024

органов; предоставление пользователям информацией по их запросу сведений о деятельности публичных органов; другими способами, предусмотренными законами.

Статья 23 Федерального закона № 8-ФЗ предусматривает способы защиты прав на доступ к информации о деятельности публичных органов власти: возможность обжалования действий (бездействия) и решений органов публичной власти в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу или в суд; возмещение убытков, причиненных неправомерным отказом в доступе к информации. Так, гражданин Ю. А. обратился в суд с административным исковым заявлением к Совету депутатов города о признании незаконным отказа в предоставлении копий протоколов заседаний данного органа местного самоуправления, принятых решений и заседаний постоянных депутатских комиссий Совета депутатов. Суд действительно признал отказ незаконным[2]. В другом деле истец ссылался на то, что является собственником земельного участка, расположенного в границах товарищества, а неисполнение главой муниципального образования обязанности в соответствии с ч. 16 ст. 45 Градостроительного кодекса РФ по опубликованию нормативного правового акта нарушило его право на достоверную информацию по вопросу основания для подготовки документации по планировке территории товарищества[3].

Еще одна существующая проблема связана с соотношением «общего» права на доступ к информации и специальных норм, регулирующих доступ к информации. Положение ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 8-ФЗ теоретически таит в себе угрозу трактовки соответствующего федерального закона как документа, который по своей юридической силе занимает место ниже подзаконного акта. Данная норма критиковалась неоднократно как положение, которое фактически сводит на нет роль указанного Закона[4]. Подчеркнем, что эта норма устанавливает применение Федерального закона № 8-ФЗ «с учетом особенностей», предусмотренных для отдельных видов информации нормами иных законов и подзаконных актов. Заметна неоднозначность формулировки «с учетом особенностей». Кроме того, при перечислении в ч. 2 ст. 2 федеральных актов, которые могут устанавливать специальное регулирование, отличающееся от установленного нормами Федерального закона № 8-ФЗ, закон называет федеральные конституционные законы, федеральные законы и принятые в соответствии с ними подзаконные акты. Сам по себе подзаконный акт установить «особенности» не может, он может лишь развить те особенности, которые установит федеральный закон или федеральный конституционный закон. Рассмотрим ситуацию, сложившуюся на практике в реальной действительности. Заявитель, воспользовавшись своим правом на доступ к информации, запросил у федерального государственного учреждения определенные сведения. Заявителю было отказано; суды общей юрисдикции оставили заявление об обжаловании отказа без удовлетворения. Основанием отказа послужило то, что в Положении (утвержденном Постановлением Правительства РФ), регламентирующем деятельность учреждения, запрашиваемые сведения не были указаны в качестве сведений, которые учреждение обязано было предоставить. Суды при этом ссылались на ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 8-ФЗ как на норму, закрепившую относительно доступа к информации о деятельности учреждения приоритет постановления Правительства РФ. Конституционный Суд РФ по данному делу указал, что положения ч. 2 ст. 2 «не могут рассматриваться как позволяющие отказать в предоставлении информации только по причине отсутствия в законодательстве норм, прямо закрепляющих обязанность органов публичной власти предоставить гражданам и их объединениям конкретный вид информации о своей деятельности»[5].

Еще одна проблема связана с определением способов осуществления права на до-

ступ к информации. Обладатель права на доступ к информации при осуществлении права изначально ограничен в выборе своих способов. Несмотря на то, что перечень способов открыт, что является элементом свободы для субъектов нормотворчества, которые могут дополнить перечень в своих актах, пользователь информации может выбрать лишь один из способов. Более того, органы публичной власти вправе не предоставлять информацию в случае, если данная информация опубликована в СМИ или размещена в сети Интернет на официальном сайте.

Как видится, данная норма направлена на то, чтобы разгрузить орган власти, облегчив его работу по рассмотрению запросов. Вместе с тем данная норма лишает обладателя права на доступ к информации в соответствующем случае возможности самостоятельно выбрать способ доступа к информации. Кроме того, она влечет для обладателя права на доступ к информации дополнительные издержки, которые связаны с поиском средства массовой информации, поиском информации в сети Интернет, доступом к сети Интернет. Еще одна проблема заключается в том, что содержание сайтов в сети Интернет может время от времени обновляться, и информация, в доступе к которой по запросу было отказано органом власти ввиду того, что она размещена в сети Интернет, может быть оперативно удалена. Так, гражданка А. запросила информацию о деятельности судов, однако получила отказ ввиду того, что соответствующая информация была размещена на официальном сайте Верховного Суда РФ. Тогда А. оспорила конституционность нормы, устанавливающей право органов власти не отвечать на запрос, если информация опубликована в СМИ или размещена в сети Интернет. Конституционный Суд РФ в своем определении[6] указал, что оспариваемая норма не исключает предоставления указанной информации, а лишь позволяет не предоставлять информацию определенным способом, если она была предоставлена иным способом. При этом Суд установил, что «ни один из предусмотренных способов не является исключительным или приоритетным по отношению к другим». Такая позиция видится спорной, учитывая провозглашенную в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ свободу поиска и получения информации, которая может интерпретироваться как адресованный органам власти запрет препятствовать поиску и получению информации.

Таким образом, анализ правоприменительной практики позволяет заключить, что реализации права на доступ к информации препятствует неоднозначность законодательных формулировок, регламентирующих осуществление данного права.

Заметно, что правоприменительная практика выявляет немало проблем, связанных с реализацией права доступа к информации. Учитывая, что органы публичной власти обладают существенным блоком социально значимой информации, требуется грамотный, высококвалифицированный подход к размещению и предоставлению информации по запросам (обращениям) граждан.

Одна из самых острых и существенных проблем, охвативших все государственно-властные структуры и органы местного самоуправления, – это формализм при ответе на обращение граждан, в обыденном правосознании граждан определяемом как «отписка на обращение». При формальном соблюдении срока на обращение органы публичной власти, отдельные должностные лица в абсолютном большинстве случаев не дают полного, содержательного, ясного и понятного ответа на поступившее обращение. Все это порождает волокиту и затягивание сроков решения проблемы. Так, гражданка Ч. обратилась в Министерство промышленности и торговли Красноярского края с просьбой разъяснить вопрос о газификации региона и конкретного района. В ответе Министерства было указано, что газификация планируется в 2028 г., но есть возможности в частном порядке осуществить автономную газифика-

цию. А далее дословно из ответа: «вам нужно обратиться в газоснабжающую организацию, выполняющую соответствующие работы»[7]. Думается, что нет необходимости давать правовой комментарий к указанному ответу.

Еще одна проблема, не получившая разрешения в настоящее время, связана с отсутствием доступа к информации о благоустройстве сельских кладбищ, затронувшая жителей многих российских регионов. На протяжении нескольких лет органы местного самоуправления не могут дать ясного ответа о путях решения этой проблемы, вынуждая жителей самостоятельно и за счет собственных средств решать вопросы благоустройства сельских кладбищ[8].

Учитывая многогранность проблемы формализма в ответах чиновников на обращения граждан, препятствующие реализации конституционного права на доступ к информации, Верховный Суд РФ в 2023 г. дал разъяснения, как разбираться с отписками чиновников[9]. Так называемые отписки, когда из государственных инстанций пришел пустой по содержанию ответ, также могут быть предметом обжалования. И если чиновники проявили формализм, суды должны защитить гражданина[10].

Можно сказать, что трудности реализации конституционного права граждан на доступ к информации выявляют не только важную и глубинную проблему формализма, но и низкий профессиональный уровень государственных и муниципальных служащих, ответственных должностных лиц. Все это сопровождается низким уровнем правовой культуры, отсутствием стратегического мышления, неспособностью принимать ответственные решения и своевременно осуществлять жесткий контроль за исполнением принятых решений. Особенно сложная ситуация с отсутствием должностных лиц – профессионалов, соответствующих современным требованиям, складывается на региональном и местном уровне.

Не вдаваясь в проблему профессионализма, отметим лишь комплексный характер возникающих правовых, материальных, организационных проблем в сфере реализации доступности права на информацию о деятельности органов публичной власти. Основные пути решений проблем видятся в модификации существующего законодательства. А именно: внести следующие изменения в действующий Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»:

а) п. 1 ст. 8 указанного закона изложить в следующей редакции: «Пользователь информацией имеет право: 1) получать *полную* и достоверную информацию, *разъясняющую* деятельность государственных органов и органов местного самоуправления». Предполагается, что это позволит снизить уровень формализма, господствующий в органах публичной власти;

б) часть первую ст. 24 изложить в следующей редакции: «Контроль за обеспечением доступа *к достоверной и полной информации* о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляют руководители государственных органов и органов местного самоуправления, *Уполномоченный по делам информации*». Представляется, что контроль за обеспечением доступа к информации должны осуществлять не только руководители тех же самых органов, так как это нарушает сущность принципа контроля – совпадение контролируемого и контролирующего органа в одном лице. Безусловно, контроль руководителей органов за подчиненными необходим, но не стоит только этим ограничиваться. Следует дополнительно включить в субъекты осуществления контроля представителей гражданского общества, например, ввести на федеральном и региональном уровнях должность Уполномоченного по делам информации;

в) часть вторую ст. 24 изложить в следующей редакции: «Порядок осуществления кон-

троля за обеспечением доступа к *достоверной и полной* информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления устанавливается соответственно нормативными правовыми актами государственных органов, муниципальными правовыми актами». Указание на достоверность и полноту информации позволит более содержательно сформулировать в указанных актах предмет контроля.

---

[1] Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776 ; Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52.

[2] Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30 августа 2017 г. № 4-КГ17-41. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Апелляционное определение Московского областного суда от 2 ноября 2016 г. по делу № 33а-30203/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] См.: *Шевердяев С. Н.* Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Афанасьева О. В.* Доступ к информации : российское и международное законодательство // Общественные науки и современность. 2010. № 3. С. 119.

[5] Определение Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2013 г. № 2066-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Соколова Модеста Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями части 2 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[6] Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 г. № 203-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Галаниной Елены Валерьевны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 20 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[7] Ответ Министерства промышленности и торговли Красноярского края на обращение гр. Ч. URL: http://msp.krasmsp.ru/promtorg

[8] См.: *Моляренко О. А.* Местные СМИ о благоустройстве муниципальных кладбищ // Мир России. 2024. № 2. С. 34.

[9] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2023) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2023 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2023. № 11. С. 12–35.

[10] См.: *Куликов В.* Верховный суд объяснил, как разбираться с отписками чиновников // Рос. газета. 2023. 23 авг.

*Воронежский государственный университет*

***Никулина У. А.,*** *студент*

*E-mail: uljanan12@gmail.com*

*Voronezh State University*

***Nikulina U. A.,*** *Student*

*E-mail: uljanan12@gmail.com*

УДК 342.4

**И. А. Паболков**

*Воронежский государственный университет*

# ЭВОЛЮЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ (ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД)

*В статье раскрываются территориальные аспекты организации власти в отечественной дореволюционной истории. Автором описаны динамические процессы в сфере организации публичной власти на различных исторических этапах. В конце представлен обзор территориальной организации Российский империи в 1914 г.*
*К л ю ч е в ы е  с л о в а: публичная власть, территория, управление, административно-территориальное деление.*

# EVOLUTION OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY IN THE RUSSIAN STATE (PRE-REVOLUTIONARY PERIOD)

*The article reveals the territorial aspects of the organization of power in Russian pre-revolutionary history. The author describes the dynamic processes in the sphere of organization of public authority at various historical stages. At the end, an overview of the territorial organization of the Russian Empire in 1914 is presented.*
*K e y  w o r d s: public authority, territory, management, administrative-territorial division.*

Поступила в редакцию 11 мая 2024 г.

Территориальная организация публичной власти может быть определена как один из важнейших компонентов устройства государства и конституционной модели осуществления власти в нем, согласующийся с территориальным делением и обусловливающий организацию, функционирование и взаимодействие разнообразных институтов публичной власти на различных территориальных уровнях данного государства[1].

Территориальная организация публичной власти является важной составляющей в вопросе организации эффективного публичного управления, так как она способствует максимальному сближению населения с органами власти, устойчивому и сбалансированному экономическому развитию. Для наиболее целесообразного в нынешних реалиях публичного управления, осуществляемого с учетом отечественной специфики, представляет интерес изучение исторического опыта нашей страны в сфере территориальной организации публичной власти.

В первом тысячелетии нашей эры на просторах Восточно-Европейской равнины, помимо прочих, проживали славяне различных племен. Возникновение союзов племен – сложных образований, носивших уже не родоплеменной, а территориально-политический характер – считается этапом на пути становления государственности восточных славян[2].

Древнерусское государство при зарождении не имело четкого территориального

© Паболков И. А., 2024

размежевания между племенами. Оно представляло собой совокупность Киевского и других феодальных княжеств, князья которых находились в вассальной зависимости от великого князя. По мере укрепления своей власти киевские великие князья заменяли местных князей своими ставленниками (преимущественно из числа родственников). Этот процесс почти полностью завершился в X в. при Владимире Святославовиче, при Ярославе Мудром ликвидировалась самостоятельность последних княжеств[3].

К середине XII в. в источниках прослеживается исчезновение старых племенных названий в пользу причисления к одной народности – «руси». Племенное деление населения (кривичи, древляне, северяне и др.) сменяется региональным (новгородцы, псковичи, смоляне, полочане и др.)[4]. Тем не менее в это же время в связи с укреплением феодального землевладения происходит обособление политических центров, и Древнерусское государство фактически перестает существовать. Закономерный процесс развития феодализма – преодоление феодальной раздробленности и создание централизованного государства ввиду интенсификации сельского хозяйства, повышения роли городов (как центров торговли и ремесла) и, следовательно, разрастания торгово-экономических связей. Для Руси еще одной объединяющей причиной служило сопротивление ордынской зависимости. Процесс образования единого Российского государства в XIII–XIV вв. выразился, во-первых, в объединении территорий ранее независимых княжеств в одно – Московское великое княжество, а во-вторых, в изменении характера государственности[5].

Государь и Великий князь всея Руси Иван III проводил успешную политику по «собиранию русских земель» и преодолению монголо-татарского ига. По итогу его 43-летнего правления на месте разрозненных феодальных княжеств появилась новая крупная держава. В XVI в. окончательно оформилась единая верховная власть с общими для всей страны законами и профессиональным государственным аппаратом. Централизованное государственное управление, складывавшееся в XV–XVI вв., восполняло недостаток внутренней связи внутри регионов. Административные, военные, судебные, финансовые и другие функции выполняли приказы – центральные и местные правительственные учреждения. В распоряжении Поместного приказа находись вопросы в сфере управления земельным фондом. В приказе работали специалисты межевого дела, учетчики и другие служащие, составлявшие межевые, окладные и прочие книги[6].

Централизация приводила к сложному делению. Отражалось это даже в Государевом титуле. Иван III по мере захвата соседних государств включал в титул названия наиболее значимых ликвидируемых государств (например, великих княжеств). В 1501 г. были включены уральские титулы (Удорский, Обдорский и Кондийский).

Государь и Великий князь всея Руси Василий III добавил титул «Государь Псковский» в 1509 г. и «Великий князь Смоленский» в 1514 г. Государь, Царь и Великий князь всея Руси Иван IV добавил в большой государев титул: «Государь Ливонския земли» (или «Государь Лифляндский»), «Царь Сибирский», «Великий князь Смоленский и Полоцкий»[7]. Основной административной единицей Русского государства в XV–XVII вв. был делившийся на волости и станы уезд, во главе которого стоял воевода, присылаемый из Москвы. Уездные города являлись военными, судебными и административными центрами уездов. Уезды образовывались постепенно на основе прежних княжеств и уделов, из-за чего имели различные размеры. Из уездов выделялся большой Новгородский уезд, где сохранялось традиционное деление на пятины[8].

К XVIII в. отношения между центром и уездами стали сложными и запутанными, а управление имело крайне громоздкий характер. 18 декабря 1708 г. в ходе административной реформы царя Петра I вводится

новое административно-территориальное деление страны на восемь губерний: Московскую, Ингерманландскую, Архангелогородскую, Киевскую, Смоленскую, Казанскую, Азовскую и Сибирскую. Во главе губерний были поставлены губернаторы, командовавшие расположенными в губернии войсками и осуществлявшие административную и судебную власть. В 1719 г., при проведении новой реформы, все губернии (кроме Астраханской и Ревельской) были подразделены на новые промежуточные единицы – провинции (изначально их было 45, впоследствии – 50), в свою очередь делившиеся на дистрикты (после смерти Петра I они были упразднены и вновь восстановлены уезды). Во главе провинции стоял воевода, а во главе дистриктов – земский комиссар. Губернская реформа Петра I придала государственной жизни России бюрократический характер западноевропейского толка[9].

Сложившаяся трехуровневая система – губерния, провинция, уезд – просуществовала до губернской реформы императрицы Екатерины II в 1775 г., за это время число губерний выросло от 8 до 20. В изданном в 1775 г. «Учреждении для управления губерний»[10] устанавливались новые административно-территориальное устройство и порядок управления. Количество губерний было увеличено с 23 до 50 губерний и наместничеств. Каждую губернию возглавил губернатор, наместничество – наместник или генерал-губернатор. Губернии и наместничества были разделены на уезды во главе с капитан-исправниками. Города стали особыми административными единицами во главе с городничими, или комендантами. В Санкт-Петербурге и Москве во главе администрации были поставлены обер-полицмейстеры[11]. К 1847 г. в Российской империи насчитывалось 44 губерний и 3 области. С 1865 г. в губерниях стал вводиться институт местного управления (земства).

По состоянию на 1914 г. Россия имела сложное административно-территориальное деление[12]:

1) губернии и области (в том числе управляемая по особому положению область войска Донского) составляли большую часть государства, они делились на уезды и округа, последние – на волости;

2) Кавказское наместничество, в состав которого также входили губернии и области, управлялось в соответствии с «Учреждением управления Кавказского края»;

3) Царство Польское («губернии Царства Польского», позже при Александре III «губернии Привислинского края»), в состав которого также входили губернии, управлялось в соответствии с «Учреждением об управлении губерний Царства Польского»;

4) Великое княжество Финляндское обладало широкой внутренней и внешней автономией и состояло из восьми губерний. Представителем верховной власти в Великом княжестве Финляндском являлся генерал-губернатор. Управление Финляндией, имевшей собственную конституцию и сейм, было полностью обособлено от всей остальной империи;

5) Сухумский и Закатальский округа – два особых округа, приравненных к губерниям и состоявших из четырех участков каждый. Закатальский округ являлся самой малой самостоятельной (т. е. не входившей в состав губернии или области) административной единицей;

6) Хивинское ханство (с 1873 г.) и Бухарский эмират (с 1868 г.) в Средней Азии являлись зависимыми государствами – протекторатами Российской империи;

7) города Санкт-Петербург, Москва, Одесса, Керчь, Севастополь, Николаев, Ростов-на-Дону, Баку и Ялта (с июня 1914 г.) имели особый статус градоначальств (т. е. административных единиц, состоящих из города и прилегающих к нему земель).

Тем не менее для научных и статистических целей, а также для устранения громоздкости учеными могло использоваться неофициальное районирование. Так Д. И. Менделеев в своей работе «Фабрично-заводская

промышленность и торговля России» для ознакомления с промышленностью России выделял 14 областей «различного хозяйственного характера»[13].

Таким образом, можно видеть, что территориальная организация публичной власти на протяжении отечественной истории претерпевала значительные изменения в ходе своей эволюции. Изначально она имела своей целью поддержание единой государственности посредством вассальной зависимости местных князей от Великого князя. После периода феодальной раздробленности территориальная организация имела целью существование развитого аппарата управления для установления абсолютной самодержавной власти и защиты от внешних врагов. Позднее, в XIX в., ввиду буржуазно-демократических преобразований к ним добавилась необходимость более широкого представления интересов населения и, как следствие, предоставления более широких полномочий местным органам (земская реформа). К началу XX в. территориальное устройство России и публичное управление имели сложный многомерный характер ввиду наличия большого количества разнообразных территориальных единиц и уникальных особенностей управления ими.

---

[1] См.: *Некрасов С. И.* Российская конституционная модель территориальной организации публичной власти : специфика, трансформации, проблемы оптимизации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 5. С. 30–51.

[2] См.: Восточнославянские племена // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Восточнославянские_племена

[3] См.: История государства и права России : учебник / В. М. Клеандрова [и др.] ; под ред. Ю. П. Титова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2011. С. 21.

[4] См.: *Петрухин В. Я.* Русь в IX–X веках. От призвания варягов до выбора веры. 2-е изд., испр. и доп. М. : ФОРУМ ; НЕОЛИТ, 2014. С. 223.

[5] См.: История государства и права России... С. 61, 63.

[6] См.: Российское государство от истоков до XIX века : территория и власть / Ю. А. Петров [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Петров. М. : РОССПЭН, 2012. С. 86–90.

[7] См.: *Лакиер А. Б.* История титула государей России // Журнал Министерства народного просвещения. СПб., 1847. Т. LVI, № 11. С. 111, 121. URL: https://books.google.ru/books?id=VRIFAAAAYAAJ&pg=PA81#v=onepage&q&f=false

[8] См.: *Богоявленский С. К., Веселовский С. Б.* Местное управление // Очерки истории СССР. Период феодализма, XVII в. / под ред. А. А. Новосельского и Н. В. Устюгова. М., 1955. С. 384.

[9] См.: История государства и права России... С. 135, 136.

[10] См.: Учреждения для управления губерний, 1775. Утратил силу. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

[11] См.: Областная реформа Екатерины II // Википедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Областная_реформа_Екатерины_II

[12] См.: *Рябченко А. Е.* Россия. Географическое описание Российской империи по губерниям и областям с географическими картами. СПб. : Бережливость, 1913. 286 с. URL: https://runivers.ru/lib/book7761/450334/

[13] См.: Фабрично-заводская промышленность и торговля России / под ред. Д. И. Менделеева. СПб. : Тип. В. С. Балашева и Ко, 1893. С. 19. URL: https://runivers.ru/lib/book4315/45277/

*Воронежский государственный университет*

***Паболков И. А.,*** *студент*

*E-mail: iwank01@mail.ru*

*Voronezh State University*

***Pabolkov I. A.,*** *Student*

*E-mail: iwank01@mail.ru*

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

**25 марта 2024 г.** состоялось заседание научно-студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина «Конституционные чтения» в формате «круглого стола» на тему: «Правовые основы российского федерализма» под руководством кандидата юридических наук, доцента Е. А. Бондаревой и преподавателя А. А. Березина, в котором приняли участие студенты юридического факультета и факультета международных отношений ВГУ, обучающиеся по программам специалитета, бакалавриата и магистратуры.

Студент 1-го курса специалитета юридического факультета *И. Цуканов* представил участникам заседания доклад, посвященный *причинам образования федеративных государств, их преимуществам и недостаткам*. Докладчиком отмечена вариативность факторов, способствующих появлению федераций, которые связаны с политическими, национальными, историческими и иными аспектами.

Федерализм закономерно признается одной из важнейших основ конституционного строя (ст. 1, 5 Конституции РФ). Сам институт федеративного государства является зачастую определяющим фактором в прошлом и дальнейшем политико-правовом развитии нашего государства.

Важным аргументом для наличия данного института в каждой федеративной стране является близость субъекта федерации к своему населению, обусловленная территориально-экономической (например, США) или национальной (например, Швейцария) обособленностью от других регионов страны, ввиду чего возникает необходимость в более гибком и аккуратном имплементировании проводимой государственной политики на региональном уровне.

Поэтому на данный момент в Российской Федерации эффективность защиты интересов как публично-правовых образований (субъектов Федерации), так и их жителей во многом зависит от конструктивного взаимодействия двух элементов (центра и субъектов Федерации) в рамках федеративных отношений.

Однако на практике порой становится очевидной недостаточность установленного законодателем содержания данного института, поэтому сама сущность федерализма вынуждена в современный период проходить несколько трансформаций, в которых меняются принципы ее организации и взаимодействия между центром и субъектами.

Исторически федеративные государства появились в разное время и разными путями. Ученые выделяют несколько причин их образования, одной из которых является стремление отразить неоднородный характер многонационального общества. Практически во всех обществах возникает проблема поиска и создания эффективных механизмов согласования интересов различных групп, имеющих религиозную, языковую, идеологическую, региональную, культурную, расовую или этническую природу. Полинациональный состав населения страны может выступать в качестве

© Бондарева Е. А., 2024

важнейшего фактора влияния на федеративное государственное устройство. На территории государства могут компактно проживать общности людей, обладающие чертами нации, осознающие национально-этническую самодостаточность, национально-культурное своеобразие и потому желающие выразить их посредством государственно-правового самоопределения.

Докладчиком были выделены основные причины образования федеративных государств:

– *экономическая и географическая целесообразность и выгода.* В целом, история и современная практика федеративного строительства позволяют судить об экономических и естественно-географических факторах как объективной основе становления и развития федеративного государственного устройства;

– *стремление максимально адекватно отразить гетерогенный (неоднородный) характер многонационального общества.* Национально-этнический фактор не выступает в качестве абсолютной причины или условия становления и развития федеративного устройства. Так, за исключением Австрии (98 % населения – австрийцы) и ФРГ (95,1 % населения – немцы), ныне существующие зарубежные федеративные государства характеризуются ярко выраженным многонациональным составом населения. Однако немногие среди них структурированы на основе национально-этнического признака. Речь идет, в частности, о Бельгии, Индии, Канаде, Нигерии и Танзании. В каждой из этих стран компактно проживают этносы, самодостаточность и своеобразие которых выражаются путем государственно-правового самоопределения в форме федерации;

– *надежда на приобретение определенных политических выгод, на политическое и военное усиление.* По источникам возникновения политические факторы можно разделить на две большие группы – внутренние и внешние. К внутриполитическим факторам влияния на федеративное государственное устройство относятся политическая борьба между сторонниками различных подходов к решению проблемы формы государственного устройства; политическая раздробленность общества, в рамках которого образуется государство; активная политическая пропаганда идеи федерализма и др.

В фокусе внимания выступающего особое место заняли вопросы о преимуществах и недостатках федеративной формы государственного устройства. К первым, по мнению И. Цуканова, относятся:

– *увеличение самостоятельности регионов.* Федеративное устройство позволяет каждому региону иметь свою власть, законодательный орган, бюджет, что увеличивает самостоятельность и автономию каждого региона;

– *учет местных особенностей.* Федеративное устройство позволяет учитывать местные особенности, культуру и традиции каждого региона, что способствует более гибкому управлению и развитию регионов;

– *уменьшение риска конфликтов.* Федеративное устройство позволяет уменьшить риски конфликтов между различными регионами, так как каждый регион имеет свою власть и может самостоятельно решать свои проблемы;

– *равенство регионов.* Федеративное устройство позволяет создать равные условия для развития всех регионов, независимо от их экономического развития и географического расположения.

В числе недостатков, присущих федерациям, докладчиком были указаны:

– *усложненность управления.* Федеративное устройство усложняет управление государством, так как требует координации между федеральными и региональными властями;

– *различия в экономическом развитии.* Федеративное устройство может приводить к различиям в экономическом развитии регионов, что может вызвать неравенство в благосостоянии населения;

– *риск сепаратизма.* Федеративное устройство может приводить к риску сепаратизма, когда некоторые регионы начинают требовать большей самостоятельности и даже отделения от государства.

В ходе дискуссии по теме выступления участниками *Г. Масловым, М. Гордиенко, А. Пироговым* и *А. Саркаровой* было обращено внимание на основные модели разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации, а также с учетом практики Конституционного Суда России были отмечены особенности механизма разграничения полномочий между различными уровнями органов публичной власти.

Студентка 1-го курса специалитета *К. Гречишникова* посвятила свое научное выступление *особенностям реализации принципа государственного суверенитета в федерациях.* Докладчиком обращено внимание на существование различных концепций соотношения суверенитета в государствах с федеративным устройством.

Исторически первой теорией государственного суверенитета была классическая *теория разделения суверенитета между федерацией и штатами* (А. Гамильтон, Д. Джей, Д. Медисон, А. Токквиль и Г. Вайц (Вайтц).

Суверенитет рассматривался ими в рамках и в связи с обоснованием теории федерализма, который они воспринимали через призму концепции Ш. Монтескье о разделении властей и трактовали его как своеобразную форму разделения государственного суверенитета. При этом под федерацией понималась такая государственная форма, при которой одна часть функций государственной жизни выполняется сообща, а другая – отдельными подразделениями и где «суверенитет не принадлежит ни коллективному государству, ни государствам соединившимся, а тому и другим каждому в его сфере».

Исходя из этого положения, и Федерации, и ее субъектам принадлежат определенные доли государственного суверенитета, которые реализуются ими самостоятельно и независимо друг от друга. Таким образом, в пределах одной и той же федеральной территории оказывалось несколько верховных суверенных властей. Но в этом сторонники данной концепции не видели ничего невероятного, поскольку допускалось двоякое разграничение суверенитетов (территориальное и по предметам ведения). Если суверенитеты не были разграничены территориально, они разграничивались по предметам ведения.

*Централистская концепция: принадлежность суверенитета только государству в целом* (Г. Еллинек, П. Лабанд и др.). Наибольшее распространение в государствоведении получили унитарные теории суверенитета, доказывающие, что в союзном государстве суверенитет принадлежит исключительно федерации. Все государственные объединения разделяются на две группы: международно-правовые и государственно-правовые. К первой группе относятся союзы (конфедерации), основанные на международных договорах, ко второй – корпорации государств (федерации), юридическую основу которых составляет конституция. Поэтому конфедерация юридически базируется на нормах и принципах международного права, а федерация – на нормах и принципах государственного права. Если договор в межгосударственном объединении может быть расторгнут со стороны государств, желающих выйти из него, то нарушение конституции со стороны членов-государств, входящих в федерацию и нарушающих государственное единство, приводит к определенным санкциям центральной власти по отношению к ним. Составными частями федерации признаются государства, не обладающие суверенитетом. Суверенитет – это свойство государственной власти, он не поддается раздроблению и терпит рядом с собой только однородные величины того же вида (Г. Еллинек). Субъекты Федерации выполняют определенные властные полномочия, но не обладают государственным суверенитетом, который всецело принадле-

жит федерации и осуществляется центральной (федеральной) властью.

Идею единства и неделимости государственного суверенитета в федеративном государстве разделял и К. Маркс. «Две суверенные власти, – писал он, – не могут одновременно, бок о бок функционировать в одном государстве. Это нелепость вроде квадратуры круга».

*Синтетическая теория суверенитета (А. С. Ященко)* выделяла в федеративном государстве три формы власти: власть субъектов Федерации – местная власть, центральная власть союза и общегосударственная власть, которая представляет федеративное государство во всей его целостности. В отличие от общегосударственной, местная и центральная власти не обладают всей полнотой государственного суверенитета, но обе участвуют в образовании «общего суверенитета». И только общегосударственная власть суверенна и образуется из «согласного решения местных и центральных властей». Власть субъектов Федерации не является составной частью центральной власти, какой является власть автономных образований унитарного государства. В федеративном государстве местная власть противостоит центральной власти как целое, а не как часть. Обе эти власти существуют «друг с другом и друг в друге», и только их согласованные действия образуют общегосударственную власть, являющуюся носителем государственного суверенитета.

*Концепция принадлежности государственного суверенитета только субъектам Федерации и отсутствия суверенитета у Федерации* (М. фон Зейдель и Д. Кэлхун) носит название *сепаративная* (или *сепаратистская*). Данная теория признавала неделимость суверенитета и принадлежность его одной стороне федеративных отношений – субъекту Федерации, за которым как минимум признавались право вето, нуллификация и сецессия. В ее обоснование была положена договорная концепция происхождения государства. Авторы этой теории утверждали, что суверенитет Федерации производен от государственного суверенитета создавших ее государств, т. е. Федерация наделяется временным суверенитетом (на период ее существования). Но это положение не является обоснованным в силу того, что нельзя смешивать процесс создания государства с взаимоотношениями этого государства с его частями (субъектами Федерации) после его создания. Здесь следует иметь в виду, что «как только создана Федерация в качестве единого социального организма, единого государства, она становится в силу этого и первичным субъектом международного права, и носителем суверенитета. Каков бы ни был статус ее создателей до этого, после этого они становятся частями единого социального организма, и их статус в рамках Федерации определяется уже правом Федерации».

В ходе обсуждения доклада участниками *Д. Лапыгиным и Ю. Саранцевой* было констатировано, что в Российской Федерации реализована централистская концепция, предполагающая принадлежность суверенитета исключительно самой Российской Федерации и не предусматривающая обладание суверенитетом ее субъектами независимо от видов. Также участниками дискуссии были подробно проанализированы правовые позиции Конституционного Суда России по вопросам государственного суверенитета и его взаимосвязи и взаимообусловленности с иными формами суверенитета – народным и национальным.

Студенты 2-го курса бакалавриата факультета международных отношений *С. Володин и Ф. Ячный* подготовили доклад, посвященный *принципу территориальной целостности государств и праву на сецессию в контексте права народов на самоопределение.* Докладчиками было отмечено, что реализация данных принципов носит комплексный характер.

*Принцип территориальной целостности.* Территория служит материальной осно-

вой государства. Без территории нет государства. Поэтому государства уделяют особое внимание обеспечению ее целостности. Устав ООН обязывает воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности государства (ч. 4 ст. 2). Декларация 1970 г. не выделяет этот принцип в качестве самостоятельного. Его содержание отражено в других принципах. Содержание указанного принципа, по мнению выступающих, составляют следующие правомочия:

– обязывает воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности любого государства;

– запрет на использование политического, экономического или иного давления;

– территория государства не должна быть объектом военной оккупации, явившейся результатом применения силы в нарушение Устава ООН, или объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения, такого рода приобретения не признаются законными.

Особенность *принципа равноправия и самоопределения народов* в том, что он посвящен правам не государства, а иных образований – народа, нации.

Пакты о правах человека закрепили связь права народа на самоопределение с правами человека, в результате чего в международном праве закреплены права тех, кто не является субъектом международного права, а на государства возложена обязанность уважать и обеспечивать их права.

Включенный в Устав ООН по инициативе СССР принцип самоопределения с самого начала связывался с сотрудничеством и всеобщим миром. В качестве одной из целей указано: «Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира» (ч. 2 ст. 1).

В практике ООН принцип самоопределения, включающий право на создание независимого государства, понимается следующим образом: *право колониальных народов на независимость от метрополий.*

Указанное обстоятельство нашло отражение в Заключительном акте ОБСЕ 1975 г. В нем говорится о принципе равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой. В соответствии с этим принципом «все народы имеют право в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне и осуществлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие». Таково современное понимание принципа самоопределения во взаимоотношениях демократических государств.

В ходе выступления докладчиками было акцентировано внимание на причинах реализации права на сецессию и их последствиях. К числу первых, по мнению С. Володина и Ф. Ячного, можно отнести следующие:

*1. Этнические и национальные разногласия.* Когда различные этнические группы или народности находятся в одном государстве и испытывают дискриминацию или несправедливое обращение, они могут стремиться к отделению и созданию собственного государства, где они смогут защищать свои интересы и права.

*2. Политические разногласия* между различными регионами или группами внутри государства также могут стать причиной сецессии. Некоторые регионы могут не соглашаться с политическими решениями или системой управления, которые принимаются в центральной власти, и стремиться к отделению, чтобы иметь большую автономию или независимость.

*3. Экономические разногласия* могут также стать фактором, способствующим сецессии. Если определенный регион считает, что он не получает достаточной экономической выгоды от принадлежности к государству, он

может стремиться к отделению, чтобы иметь больший контроль над своими ресурсами и социально-экономическим развитием.

*4. Религиозные и культурные разногласия.* Если определенная религиозная или культурная группа чувствует, что ее права и идентичность не уважаются внутри государства, она может стремиться к отделению, чтобы сохранить свою религию, язык и культуру.

*5. Исторические и территориальные претензии.*

Исторические и территориальные претензии также могут стать причиной сецессии. Если население определенной территории считает, что имеет историческое право на независимость или принадлежность своей территории к другому государству, она может стремиться к отделению, чтобы восстановить свою историческую справедливость.

*Последствия сецессий.* Сецессии могут иметь серьезные последствия для всех заинтересованных сторон. Вот некоторые из них.

*1. Политические последствия.* Сецессия может привести к политическим потрясениям и нестабильности в регионе. Отделение определенной территории может вызвать конфликты между различными этническими или национальными группами, а также между самой отделяющейся территорией и материковым государством. Это может привести к насилию, гражданской войне и гуманитарным кризисам.

*2. Экономические последствия.* Сецессия может иметь серьезные экономические последствия для обеих сторон. Отделяющаяся территория может потерять доступ к ресурсам, рынкам и инфраструктуре материкового государства, что может привести к экономическому спаду и потере рабочих мест. С другой стороны, материковое государство может потерять часть своей территории и ресурсов, что также может негативно сказаться на его экономике.

*3. Правовые последствия.* Сецессия вызывает множество правовых вопросов. Какие права и обязанности имеют отделяющаяся территория и материковое государство? Какие международные договоры и соглашения будут применяться? Как будет решаться вопрос о гражданстве и правах населения? Эти вопросы могут вызвать длительные и сложные правовые споры и противоречия.

*4. Международные последствия.* Сецессия может иметь международные последствия и вызвать реакцию других государств и международных организаций. Некоторые государства могут признать отделяющуюся территорию как независимое государство, в то время как другие могут отказаться от этого признания и поддерживать территориальную целостность материкового государства. Это может привести к дипломатическим напряжениям и конфликтам между государствами.

Выступающими были приведены примеры реализации права на сецессию в различных странах (Великобритания, Испания, США, Шотландия), отмечено, что в ходе ее реализации ключевую роль играют происходящие политические процессы, в ходе которых возникают дополнительные сложности соблюдения юридических процедур. В ходе обсуждения достаточно сложных вопросов о соотношении рассматриваемых принципов с целями и принципами Устава ООН, *Х. Тавараliев* обратил внимание на роль международного сообщества в решении вопросов сецессии в настоящее время.

Магистр 1-го курса юридического факультета *И. Кожемяко* выступил с докладом о *практике разрешения территориальных споров между субъектами Российской Федерации*.

В сфере федеративных отношений существует такой круг вопросов, как разрешение территориальных споров между субъектами РФ. Данные отношения по сути своей предполагают конфликтный характер. В науке выделяют две основные формы разрешения территориальных споров (неважно, международных или внутригосударственных), различающиеся механизмом урегулирования:

договорная и судебная. Основой договорной формы являются переговоры сторон, а результатом урегулирования спора – соглашение между сторонами. При судебной процедуре – это судебный процесс и решение суда соответственно.

Статья 67 Конституции России устанавливает, что «границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия», а ст. 102, что «утверждение изменения границ между субъектами РФ относится к ведению Совета Федерации». Из главы 18 Регламента Совета Федерации можно установить, что для принятия Постановления Совета Федерации об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации необходимо внесение:

1) соглашения (договора) об изменении границ, подписанное высшими должностными лицами субъектов РФ и утвержденное законодательными органами государственной власти этих субъектов РФ;

2) обоснования изменения границ, согласованного субъектами РФ (пояснительная записка, результаты мнения населения и т. д.);

3) карты местности с существующими и предлагаемыми границами;

4) заключения Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии на соглашение.

Можно констатировать, что разрешение территориальных споров между субъектами РФ предполагается договорным путем.

Автором доклада отмечено, что возникновение споров в данной сфере общественных отношений носит в целом экстраординарный характер. Данные споры не получили широкого распространения, поскольку возникающие территориальные вопросы между регионами решаются преимущественно на договорной основе либо путем проведения референдума. При этом между отдельными субъектами России имеются ряд вопросов в данной области с различными подходами со стороны участников к их разрешению, которые совпадают в необходимости действий исключительно в рамках закона.

В дальнейшем докладчик остановился на анализе практики фиксации границ между субъектами РФ на примере преобразования Чечено-Ингушской Республики в Ингушскую Республику и Чеченскую Республику. В рассматриваемом случае территориальное разграничение не было оформлено надлежащим правовым способом, что признавалось властями данных субъектов РФ и федеральными органами.

26 сентября 2018 г. главами Республики Ингушетия и Чеченской Республики было подписано Соглашение об установлении границ между республиками без публичного обсуждения. Законопроект об утверждении Соглашения был внесен в Народное Собрание Республики Ингушетия и был принят 4 октября 2018 г. Однако группа депутатов Народного Собрания посчитала данный закон не соответствующим Конституции Республики Ингушетия. Постановлением Конституционного Суда Республики Ингушетия № 19-П от 30 октября 2018 г. закон, которым было утверждено вышеназванное Соглашение, признан противоречащим Конституции Республики Ингушетия, так как обязательным условием изменения территории республики является рассмотрение этого вопроса на республиканском референдуме.

Тем не менее глава Республики Ингушетия не разделил точку зрения Конституционного Суда Республики и направил запрос в Конституционный Суд России с целью проверки конституционности Соглашения и закона о его утверждении. Конституционный Суд РФ в своем решении постановил – признать Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» как не утрачивающий юридическую силу и действующий.

Данный случай сформировал судебную практику по разрешению вопросов, связанных с изменением границ между субъектами

РФ. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 44-П гласит, что Конституция РФ непосредственно не устанавливает, в каких случаях проведение субъектами РФ референдума для решения вопросов, связанных с их территориальной организацией, является обязательным, и не исключает использование референдума, если такая возможность предусмотрена федеральным законом или конституцией (уставом) и законом конкретного субъекта РФ. Однако референдум и свободные выборы, будучи равноценными и дополняющими друг друга формами непосредственной демократии, в то же время имеют свои особенности, что обязывает законодателя при определении в контексте положений Конституции Российской Федерации возможностей их использования исходить из того, что референдум не может подменять органы народного представительства. Ни Конституция Российской Федерации, ни Конституция Республики Ингушетия не предполагают обязательность проведения референдума в случае установления границы между ней и другим субъектом Российской Федерации. Соответственно референдум не является необходимым и при выполнении Республикой Ингушетия вытекающей из Конституции Российской Федерации обязанности по установлению границы.

Заседание кружка завершилось дискуссией о федерализме в современном мире. Участниками заседания отмечен многогранный характер данного явления, представляющего собой одновременно конституционную ценность, конституционный принцип и форму государственно-территориального устройства.

***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» (май 2024 г.)

**15 мая 2024 г.** состоялось заседание научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина «Конституционные чтения» на тему: «Организация публичной власти в России и зарубежных странах». На заседании выступили студенты 1-го курса бакалавриата, которые осветили наиболее актуальные вопросы организации и деятельности органов государственной власти в зарубежных странах: Аргентине, Франции, Ватикане, Финляндии и США. Интерес студентов вызвали доклады о сравнении статусов парламента в России, Аргентине и Франции; об особенностях полномочий органов государственной власти в Финляндии; о процедуре выборов Папы Римского в Ватикане.

Доклад студентки 1-го курса ускоренного обучения на базе СПО *К. Семенниковой* был посвящен *Конституционному совету Франции*, являющемуся одним из высших государственных органов, оказывающих большое воздействие на развитие политических и общественных процессов. Созданный в 1958 г. в качестве «политического органа с юрисдикционными функциями», главной целью которого был контроль над парламентом, с течением времени он превратился в орган контроля над властью в целом. Реформы, затронувшие Конституционный совет, привели к изменению его роли: из арбитра между органами государственной власти Совет стал реальным защитником прав и свобод.

Конституционный совет состоит из девяти членов, назначаемых Президентом Республики и председателями палат Парламента на девять лет без права повторного назначения. Особенностью данного органа является то, что дополнительную «квоту» составляют «по праву» экс-президенты Республики. Конституционный совет обновляется на треть каждые три года.

Основная функция Конституционного совета – рассмотрение вопросов о соответствии Конституции ряда правовых актов. Обязательному конституционному контролю до их вступления в силу подлежат органические законы и регламенты палат Парламента, а факультативному – простые законы и международные договоры. При этом инициатива рассмотрения спора о конституционности принадлежит Президенту, Премьер-министру, председателям палат Парламента и парламентариям любой палаты в количестве не менее 60 человек. Кроме того, в компетенцию Конституционного совета входит разрешение споров о компетенции органами законодательной и исполнительной власти, о законности выборов парламентариев и Президента, о несовместимости должностей, констатация вакантности поста Президента, наблюдение за ходом референдума и объявление его результатов и некоторые другие вопросы.

Процедура рассмотрения дел в Совете является закрытой и письменной. Решения Конституционного совета обжалованию не подлежат и обязательны для всех публичных властей, административных и судебных органов.

*М. Стадников*, студент 1-го курса бакалавриата, провел *сравнительно-правовой анализ статуса парламента в России и Франции* и отметил, что в этих государствах парламенты являются двухпалатными, ниж-

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

ние палаты которых формируются прямыми выборами. Ключевое отличие парламентов Франции и России заключается в наименовании, численности и порядке формирования палат. Так, в Российской Федерации Совет Федерации не является выборным, в отличие от Сената Франции. Кроме того, для выборов в нижние палаты в данных странах применяются разные избирательные системы.

Единственным сходством к требованиям к кандидатам в парламент является наличие гражданства данной страны и обладание избирательным правом. В остальном отношении в каждой стране действуют свои особенные требования к претенденту на должность в парламенте страны.

Проведенный сравнительно-правовой анализ статуса парламентов России и Франции позволил выявить у них ряд схожих полномочий: выполнение функции по принятию законов, осуществление контроля за деятельностью правительства, право на обращение в орган конституционного контроля, а также участие в отрешении от должности главы государства. Однако у российского парламента круг полномочий шире, чем у французского, что в первую очередь проявляется в перечне вопросов, по которым могут быть приняты законы.

Студентки 1-го курса бакалавриата *Д. Попова* и *М. Ишутина* рассказали про *особенности статуса парламента в Аргентине*, который называется Национальным конгрессом и состоит из Палаты депутатов и Сената.

257 депутатов Палаты депутатов избираются по пропорциональной системе на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутаты находятся в должности в течение четырех лет и могут быть переизбраны на следующий срок, но состав Палаты должен обновляться наполовину каждые два года. Правом баллотироваться в Палату депутатов обладают граждане Аргентины не моложе 25 лет (натурализованные аргентинцы – спустя 4 года после получения гражданства). Кандидат должен быть уроженцем провинции, от которой он избирается, или проживать там непрерывно в течение не менее двух лет.

Сенат состоит из 72 сенаторов. Избирается верхняя палата прямым голосованием в составе трех сенаторов от каждой провинции и города Буэнос-Айреса. Сенаторы находятся в должности шесть лет и могут быть переизбраны на следующий срок. Каждые два года Сенат обновляется на 1/3. Сенатором может быть гражданин Аргентины не моложе 30 лет (натурализованные аргентинцы – спустя шесть лет после получения гражданства), имеющий ежегодный доход не менее двух тысяч песо. Кандидат в сенаторы должен быть уроженцем провинции, от которой он избирается в Сенат, или непрерывно проживать в этой провинции не менее двух лет.

Студентки подробно рассмотрели полномочия Национального конгресса, к которым относится принятие законов, контроль деятельности исполнительной власти, участие в процессе бюджетного планирования и решение других важных вопросов государственной жизни. Кроме этого, Парламент Аргентины принимает общие меры, необходимые для процветания страны, развития и укрепления благосостояния провинций, совершенствования образования.

В соответствии с Конституцией Аргентины только Палата депутатов имеет право законодательной инициативы по вопросам налогообложения и набора на военную службу, и только она вправе выдвигать перед Сенатом обвинение против Президента, Вице-президента, главы кабинета министров, министров и членов Верховного Суда в случае, если будут заявлены требования о привлечении их к ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей, совершение должностных или иных преступлений. Обвинение выдвигается после того, как Палата рассмотрит данный вопрос и двумя третями голосов от числа присутствующих депутатов объявит о том, что для этого имеются основания. По-

скольку Аргентина является президентской республикой, роспуск Национального конгресса Конституцией не предусмотрен.

*А. Ареян* и *В. Агбалян* – студентки 1-го курса бакалавриата – выступили с сообщением на тему: «*Органы государственной власти в Финляндии*». Финляндия – это республика со смешанной экономикой и с расширенными социальными гарантиями для населения, по форме государственного устройства – унитарное государство. Глава государства – Президент Финляндии. Его выбирают все совершеннолетние избиратели (право голоса финны получают с 18 лет). Голосование прямое тайное. Если не удается выбрать Президента путем прямого голосования, применяется система косвенных выборов – Президент Финляндии избирается коллегией выборщиков в количестве 301 человека – представителей всех политических партий страны. До 1 марта 2000 г. Финляндия была президентской республикой, в настоящее время существует две точки зрения на форму правления: смешанная или парламентарная республика. Президент имеет право утверждать законодательные акты, назначает членов правительства, осуществляет внешнюю и внутреннюю политику, является Верховным главнокомандующим Сил Обороны Финляндии.

Парламент Финляндии избирается путем прямого тайного голосования сроком на четыре года. Он состоит из одной палаты численностью 200 депутатов и наделен всей полнотой законодательной власти. Парламент фактически назначает премьер-министра, который после формального утверждения Президентом вступает в должность. Также парламент предлагает кандидатов на должности министров, которые одобряются президентом.

Финляндия – это одно из самых децентрализованных государств в мире. Она входит в пятерку наименее коррумпированных стран мира. Благосостояние людей здесь во многом основывается на мощном местном самоуправлении с богатыми общинными традициями. До конца 2009 г. в Финляндии было пять провинций под управлением губернаторов, назначаемых Президентом, но начиная с 2010 г. в стране нет ни провинций, ни губернаторов. Государственные министерства имеют сети региональных офисов. Региональное развитие и региональное здравоохранение – это общие задачи местных властей региона, финансируемые из местных бюджетов.

Студентки 1-го курса бакалавриата *С. Гусева* и *А. Липухина* подготовили интересное выступление о государственном устройстве Северной Кореи. Корейская Народно-Демократическая Республика множество десятилетий является объектом изучения политологов многих стран мира. Осложняется проведение исследований отсутствием обширной информации о КНДР в свободном доступе, поскольку государство является закрытым. Северная Корея находится в северной части Корейского полуострова. По данным на 2022 г. на территории республики проживает 26 млн человек. Столицей Северной Кореи является г. Пхеньян, а ее территория составляет 121 тысячу квадратных метров. По государственно-территориальному устройству КНДР является унитарным государством, которое делится на 9 провинций и 2 города центрального подчинения – Пхеньян и Кэсон. Политический режим – тоталитарный. По форме правления Северная Корея – социалистическая республика.

Внутреннее устройство КНДР является одной из интереснейших особенностей государства в целом, поэтому для понимания его основ необходимо уделить внимание верховной власти, которой на данный момент является вождь и президент Ким Чен Ын. Фактическое право управления государством принадлежит «Трудовой партии Кореи», однако важнейшие решения, согласно традиции, принимаются главой государства единолично. Традиция принятия власти продолжается на сегодняшний день в третьем поколении.

Самым первым правителем династии «Кимов» являлся Ким Ир Сен, за ним главенствовал Ким Чен Ир, а на данный момент у власти находится его сын – Ким Чен Ын, который до недавнего времени не являлся президентом. Все потому, что в республике была установлена единственная в мире некрократия, согласно которой, президентом и верховным властителем Северной Кореи пожизненно и посмертно являлся Ким Ир Сен. В 2019 г. данное положение перестало действовать. В таком государстве поддерживается культ личности вождя, вокруг которого буквально строится жизнь граждан. Основой быта каждого гражданина КНДР является наличие портрета вождя в доме, прослушивание радио на политические темы с тех радиостанций, которые были одобрены властью. Просмотр телевизора после работы включает программы о вожде и его семье, о политике, которую он проводит, с четырех северокорейских государственных каналов.

Основным законом Северной Кореи является Конституция КНДР 1972 г. В данном документе провозглашается социализм и отказ от империалистической модели республики. Северная Корея – трудовое государство, которое в Основном законе предполагает равенство граждан, а их деятельность осуществляется на благо светлого будущего их семей и республики в целом. Вера во всеобщую цель, которая поддерживается государством, должна быть первоначальна, поэтому официально граждане Северной Кореи являются атеистами и верят в священность их лидера, а наличие в доме священных книг строго карается законом.

В Конституции КНДР закреплен демократический централизм как один из принципов управления в государстве, предполагающий управление через систему советов. Большую роль в данном государстве играет идеология «чучхе», которая толкуется конституцией как «мировоззрение, в центр которого ставится человек, с революционными идеями, нацеленными на осуществление самостоятельности народных масс». Иными словами, это политика, нацеленная на самостоятельное развитие с использованием исключительно собственных сил, поскольку большинство иных стран, а особенно западных, воспринимаются властями Северной Кореи негативно, а их принципы для данного государства неэтичны и в корне неправильны. Более того, гражданам часто транслируются фильмы о помощи Америке со стороны КНДР, поскольку первые якобы находятся в упадке: как экономическом, так и политическом.

Северная Корея имеет военное направление развития страны, этому посвящена отдельная глава Конституции КНДР под названием «Оборона страны». Государство осуществляет идейно-политическое вооружение армии и народа и на этой основе проводит в жизнь военную линию на самооборону, основным содержанием которой является вооружение всего народа, превращение страны в крепость, превращение всей армии в кадровую и ее модернизация. Предыдущее предложение является прямой цитатой из ст. 60 Конституции КНДР, на основе чего можно подтвердить закрытую политику государства и тщательную его защиту от внешнего вмешательства: как политического, так и социально-культурного. Именно с этим фактом связывают невозможность граждан посещать другие страны, а побег из такого государства практически невозможен. Власти Северной Кореи гордятся ускоренным развитием ядерных сил республики. Так, 28 сентября 2023 г. Верховное Народное Собрание КНДР приняло закон о поправках в конституцию страны, закрепляющих статус ядерных сил, необходимых для гарантии прав государства на существование. Президентом Северной Кореи в полной мере поддерживается «священная борьба народа за осуществление ядерной политики».

Подводя итоги состоявшемуся обсуждению, доцент кафедры конституционного и муниципального права, кандидат юридических наук И. А. Стародубцева дала высокую

оценку докладчикам за глубокое раскрытие ими проблем организации публичной власти в России и зарубежных странах и призвала студентов к дальнейшему участию в сравнительном конституционном правоведении.

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

***И. А. Стародубцева,***
*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 государствоведение»; «Юридические записки»; «Правовая наука и реформа юридического образования»; «Журнал административного судопроизводства» и др.) по тематике работы. Это можно сделать на **сайте юридического факультета ВГУ** или в **системе РИНЦ**, осуществив поиск по ключевым словам.

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

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

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

## 2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок – ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

## 3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

– несоответствие статьи профилю и специфике журнала;

– грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;

– несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;

– отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

*Структура статьи (образец)*

**УДК 342. 56**

А. А. Иванова
*Воронежский государственный университет*

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

***Аннотация:***
***Ключевые слова:***

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

***Abstract:***
***Key words:***

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций[1].

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

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

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

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

## 1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

– UDC index;

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

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

– title of the article in Russian and English languages;

– the abstract in Russian and English languages;

– key words in Russian and English languages;

– the date of dispatch of material to the journal;

– the text of the article;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. All margins shall be 2 cm.

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

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

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

2.6. Tables, charts, illustrations.

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

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

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

2.7. All manuscript pages should be numbered.

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

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

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

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

3.3. Rejection is possible in the following cases:

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

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

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

– negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

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