

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 1 (17). 2020

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

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

- Бондарева Е. А., Попова О. М.** Бизнес-омбудсмен как субъект защиты прав предпринимателей в Российской Федерации: федеральные и региональные аспекты 5
- Судакова С. В.** К вопросу о достоинствах и недостатках действующего Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» 12

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Мальцев В. А.** Особенности правовых механизмов обеспечения реализации контрольной функции государства в различных сферах национальной безопасности России 23
- Хорунжий С. Н.** Конституционно-правовые аспекты дискреционных полномочий федерального законодателя в сфере избирательного права и процесса 32

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

- Кистринова О. В.** Толкование конституций (уставов) субъектов Российской Федерации конституционными (уставными) судами 44
- Шабанов П. Н.** Конституционные основы независимости судебной власти 48

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 14.02.2020.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 6,5. Уч.-изд. л. 7,4.
Тираж 100. Заказ 6

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, 2020
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2020

НАУЧНАЯ СТУДЕНЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ

Бялкина Т. М. Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» (ноябрь 2019 г.) 54

Быханова П. Е., Галкина О. А. Особенности местного самоуправления в отдельных территориальных образованиях Российской Федерации..... 57

Поротикова К. А., Стрельников А. В. Местное самоуправление в крупных городах России 62

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Кожемяко И. А. Завершающие положения конституций современных государств 67

Попов В. А. Некоторые аспекты института отдельных государственных полномочий в решениях Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации 70

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования 77

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 1 (17). 2020

EDITORIAL COMMITTEE:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTENTS

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Bondareva E. A., Popova O. M. Business Ombudsman
as a subject of protection of the rights of entrepreneurs
in the Russian Federation: federal and regional aspects.....5

Sudakova S. V. To the question of the advantages
and disadvantages of the current federal law
«On freedom of conscience and on religious
associations» 12

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Maltsev V. A. Features of legal mechanisms to ensure
the implementation of the control function of the State
in various spheres of national security of Russia..... 23

Khorunzhiy S. N. *Constitutional and legal aspects
of discretionary powers of the federal legislator
in the electoral law and process*..... 32

LEGAL FRAMEWORK FOR THE ORGANIZATION OF THE JUDICIARY

Kistrinova O. V. Interpretation of constitutions (statutes)
of subjects of the Russian Federation by constitutional
(statutory) courts..... 44

Shabanov P. N. Constitutional bases of independence
of judicial authority..... 48

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

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

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

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

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

SCIENTIFIC STUDENT'S LIFE

Byalkina T. M. Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law «Constitutional Readings» (november 2009)54

Byhanova P. E., Galkina O. A. Features of local self-government in separate territorial formations of the Russian Federation57

Porotikova K. A., Strelnikov A. V. Local government in major cities of Russia62

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Kozhemyako I. A. Final provisions of constitution scontemporary states 67

Popov V. A. Some aspects of the institution of particular state powers in decisions of the Constitutional and Supreme Courts of the Russian Federation70

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing 77

УДК 342.7

Е. А. Бондарева, О. М. Попова

Воронежский государственный университет

БИЗНЕС-ОМБУДСМЕН КАК СУБЪЕКТ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Статья посвящена анализу института бизнес-омбудсмана в России как нового этапа в построении отношений власти и предпринимателей и как формы взаимодействия власти и бизнеса в современном государстве.

Ключевые слова: бизнес-омбудсмен, предпринимательская деятельность, власть и бизнес.

BUSINESS OMBUDSMAN AS A SUBJECT OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURS IN THE RUSSIAN FEDERATION: FEDERAL AND REGIONAL ASPECTS

The article is devoted to the analysis of the institution of business ombudsman in Russia, as a new stage in the construction of relations between power and entrepreneurs and as a form of interaction between power and business in the modern state.

Key words: business ombudsman, entrepreneurial activity, power and business.

Поступила в редакцию 10 декабря 2019 г.

В современном мире предпринимательство отличается своей возрастающей социальной ролью, универсальным и базовым характером, выраженным в формировании рыночной экономики. Необходимость создания институтов поддержки, развития и защиты предпринимательства в современных экономико-социальных условиях России поставила перед государством задачу организации системы взаимодействия предпринимателей и государства, включающей, в том числе, правозащитные элементы, одним из которых является институт Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.

Образование правозащитного института Уполномоченного подчинено идее достижения нового уровня отношений между государством и бизнес-сообществом, как российским, так и зарубежным, оказания содействия предпринимателям в преодолении административных барьеров, бюрократии и коррупционных явлений.

Вопросы защиты прав предпринимателей посредством введения института Уполномоченных по защите прав предпринимателей явились предметом научных интересов многих специалистов.

Введение в Российской Федерации и ее субъектах должности уполномоченного по защите прав предпринимателей обусловлено действующим политико-правовым кур-

© Бондарева Е. А., Попова О. М., 2020

сом, который предполагает реализацию в нашей стране эффективной защиты бизнеса от различных проявлений коррупции, исходящих от должностных лиц, чрезмерного административного давления, а также ошибок со стороны правоохранительных и судебных органов.

По мнению исследователей, появление института бизнес-омбудсмана в России – это новый этап в построении отношений власти и предпринимателей¹.

Данный институт не только является средством самоограничения власти, создает факультативные гарантии защиты закрепленного в Конституции Российской Федерации права на осуществление предпринимательской деятельности, но и представляет собой площадку для коллективного обсуждения важнейших вопросов ведения бизнеса.

В юридической прессе отмечается, что «основными задачами современного конституционного законодательства, регулирующего общественные отношения, составляющие институт основ экономического строя, являются четкое определение пределов допустимого вмешательства государства в экономику, обеспечение стабильности сложившихся условий хозяйствования и правовой определенности, а также оптимизация отношений государства, его составных частей, общества, субъектов предпринимательской деятельности»².

Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей имеет двойственную природу. С одной стороны, это элемент гражданского общества, так как не наделен властными полномочиями. С другой – носит публичный характер, так как своим возникновением обязан государству в лице органов государственной власти (главам государства и субъектов, федеральному и региональному парламентам).

Инициатором создания в нашем государстве института уполномоченных по защите прав предпринимателей выступила Общероссийская общественная организация мало-

го и среднего предпринимательства «Опора России», которая поставила вопрос о необходимости учреждения должности бизнес-омбудсмана, в результате чего в 2012 г. такая должность была введена Указом Президента Российской Федерации³.

Несколько позднее был принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (в ред. от 28.11.2015)⁴, который призван регулировать деятельность Уполномоченного при Президенте России по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный), а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

Федеральный Уполномоченный и его рабочий аппарат – это государственный орган с правом юридического лица (ст. 1).

Основными задачами Уполномоченного являются, в частности, защита прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности; контроль за соблюдением этих прав органами исполнительной власти и местного самоуправления; содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности, и т. д. (ст. 2).

Для эффективной работы созданного института предусмотрены следующие формы деятельности:

- рассмотрение обращений о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности;
- создание рабочих групп по защите прав предпринимателей и выработке плана мероприятий по восстановлению нарушенных законных прав;
- участие в рассмотрении дел арбитражными судами;
- сотрудничество с различными органами государственной власти по вопросам разработки предложений в целях совершенствования действующего законодательства, на-

правленного на установление, соблюдение и реализацию прав предпринимателей.

Согласно ст. 7 указанного федерального закона Уполномоченный вправе назначать общественных представителей, осуществляющих помимо собственно представительских также и экспертные функции. На сегодняшний момент в целях содействия федеральному бизнес-омбудсмену в обеспечении гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в различных сферах действует целая «сеть» (40 человек) таких общественных уполномоченных⁵.

С момента зарождения рассматриваемого института он изначально был нацелен на самое широкое взаимодействие с различными общественными объединениями, прежде всего с предпринимательскими ассоциациями. При федеральном Уполномоченном был создан Общественный совет, в состав которого вошли представители таких бизнес-структур, как РСПП, «Деловая Россия», «ОПОРА РОССИИ», Ассоциации российских банков, Торгово-промышленной палаты РФ и ряд других.

Общественная поддержка деятельности Уполномоченного осуществляется при активной поддержке Экспертного совета, состоящего из представителей не только бизнес-сообщества, но и представителей органов власти, адвокатского, научного сообществ, Общественной палаты РФ.

Одной из авторитетных экспертных площадок при федеральном Уполномоченном является Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции», созданный при участии бизнес-ассоциации «Деловая Россия». Это первая в России общественно-государственная организация, рассматривающая обращения от предпринимателей по фактам рейдерства и коррупции. Одной из важных функций ЦОП «Бизнес против коррупции» является анализ поступающих в его адрес обращений субъектов российского бизнеса и

выявление фактов нарушения их прав и законных интересов⁶.

Деятельность вышеуказанных общественных представителей Уполномоченного способствует более полному, глубокому и адекватному анализу предпринимательского климата в России и ее субъектах. В частности, в ежегодном докладе главе государства впервые появился индекс «Административное давление 2019», который бизнес-омбудсмен предлагает сделать инструментом измерения и корректировки контрольно-надзорной деятельности⁷.

На региональном уровне деятельность рассматриваемого института регламентируется законами субъектов РФ. Так, например, в Воронежской области был принят Закон Воронежской области от 27 мая 2014 г. № 61-ОЗ (в ред. от 05.06.2015) «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Воронежской области»⁸.

Согласно ст. 2 указанного Закона должность Уполномоченного является государственной должностью Воронежской области. В связи с этим на него распространяются права, обязанности и ограничения, установленные для лиц, замещающих государственные должности в исполнительных органах государственной власти региона. Уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее четырнадцати дней со дня назначения на должность. В своей деятельности Уполномоченный не может руководствоваться решениями политической партии или иного общественного объединения, членом которого он состоит.

Основные задачи регионального бизнес-омбудсмента, как и его коллеги на федеральном уровне, в большинстве своем совпадают, но хотелось бы выделить следующие:

- содействие улучшению инвестиционного климата в Воронежской области;
- взаимодействие с предпринимательским сообществом и развитие межрегионального сотрудничества в области защиты

прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;

- правовое просвещение субъектов предпринимательской деятельности по вопросам защиты их прав и законных интересов;

- подготовка предложений по формированию и реализации социально-экономической политики Воронежской области в сфере развития предпринимательской деятельности;

- информирование населения Воронежской области о состоянии соблюдения и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории Воронежской области (ст. 2).

На сегодняшний день институт бизнес-омбудсмена действует во всех субъектах Российской Федерации. При этом в 83 субъектах уполномоченные назначены в соответствии с законом, и только в двух они работают на общественных началах. Совместно с региональными бизнес-омбудсменами работают свыше двух тысяч их общественных представителей⁹.

Помимо этого, в 42 субъектах Российской Федерации созданы региональные центры общественных процедур «Бизнес против коррупции», два из которых являются межрегиональными¹⁰.

Также практически во всех субъектах Российской Федерации активно функционируют общественные приемные Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, в которые можно обратиться с целью оформления обращений в адрес Уполномоченного и получения различных консультаций¹¹.

Отметим, что в нынешнее время институт уполномоченных по защите прав предпринимателей отличается развитием функционально-организационных качеств, при этом особое внимание уделяется именно ключевому звену данной системы – Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Однако, на наш взгляд, нельзя игнорировать и деятельность региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей, что обуславливает целесообразность исследования их функционирования, а также вопросов взаимодействия бизнес-омбудсмена федерального и регионального уровней¹².

Полагаем, что существующая в нашей стране двухуровневая модель института бизнес-омбудсмена представляет собой эффективный инструмент защиты прав предпринимателей, обеспечивающий последним широкий спектр возможностей при нарушении их прав государственными структурами.

Так, в адрес уполномоченных по защите прав предпринимателей поступило более 55 тысяч обращений, большая часть из которых (45 125 обращений) были адресованы региональным бизнес-омбудсменам, и только 10 188 обращений были направлены в центральный аппарат¹³.

Причем абсолютное большинство поступивших обращений (более 48 тысяч) были отработаны уполномоченными, а 7016 обращений на данный момент находятся в работе.

Основным направлением защиты прав предпринимателей на федеральном уровне является защита от незаконного уголовного преследования (35,3 % обращений), однако значительная доля поступивших обращений касается сферы малого и среднего бизнеса (17,7 % обращений).

Наряду с этим, в обращениях затрагиваются вопросы, касающиеся сфер налогообложения (8,1 % обращений), строительства и ЖКХ (5 % обращений), земельно-имущественных отношений (4,8 % обращений), экологии и природопользования (3,5 % обращений), исполнения судебных решений (2,9 % обращений), регулирования подакцизных товаров (2,1 % обращений), лицензирования и технического регулирования (2,1 % обращений), а также таможенной сферы (2,7 % обращений) и иные вопросы.

Как отмечают исследователи, на федеральном уровне ведется работа с обращениями субъектов предпринимательской деятельности по наиболее сложным случаям нарушения прав, а также по делам, имеющим широкий общественный резонанс либо затрагивающим интересы крупного бизнеса¹⁴.

Анализируя деятельность региональных бизнес-омбудсменов, отметим, что за 2018 г. к ним поступило около 10 тысяч обращений. При этом региональные уполномоченные по защите прав предпринимателей 648 раз принимали участие в судебных заседаниях, в 67 из которых им удалось добиться победы.

Также уполномоченные 300 раз участвовали в проверках субъектов предпринимательской деятельности, 11 раз воспользовались правом приостановления муниципальных решений в отношении указанных субъектов.

Применительно к Белгородской области следует отметить то факт, что в 2018 г. на рассмотрении регионального Уполномоченного находилось 130 обращений субъектов предпринимательской деятельности, что на 4 % превышает показатели 2017 г.¹⁵

Значительная часть поступивших обращений касалась действий органов местного самоуправления – 24 % от общего количества (причем в 2017 г. данная категория обращений составляла всего 11 %) ¹⁶.

Основными проблемами, послужившими причинами обращения предпринимателей к региональному Уполномоченному, стали завышенная кадастровая оценка земельных участков, которые находятся в муниципальной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена; проблемы системы налогообложения; случаи приостановления операций по банковским счетам коммерческих юридических лиц или индивидуальных предпринимателей в отдельных кредитных организациях; повышение арендной платы, а также большое количество внеплановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами.

Помимо непосредственного содействия предпринимателям в осуществлении защиты их прав, региональным бизнес-омбудсменом был сформулирован ряд основных системных проблем, решение которых находится в ведении федеральных органов государственной власти¹⁷.

Таким образом, проведенный анализ деятельности института бизнес-омбудсмена позволяет прийти к выводу, что на современном этапе данный институт представляет собой эффективный способ противодействия различным нарушениям прав коммерческих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на федеральном и региональном уровнях.

Институт бизнес-омбудсмена является качественным примером эффективного институционального воздействия на российские экономические процессы. Он создавался в прямом контакте с бизнесом, что и обусловило его определенную эффективность для решения бюрократических проблем, с которыми сталкиваются предприниматели в процессе осуществления хозяйственной деятельности.

За время своего функционирования институт уполномоченных по защите прав предпринимателей зарекомендовал себя как структурированная двухуровневая организация, располагающая надежными внешними связями с ключевыми правозащитными органами, разветвленной экспертной сетью и, как следствие, реальными возможностями в сфере обеспечения прав предпринимателей.

Однако, несмотря на высокий правозащитный потенциал данного института, в нашей стране на практике наблюдается ряд проблем, сопровождающих деятельность бизнес-омбудсмена.

В юридической литературе справедливо отмечается, что «между государством, обществом и бизнес-структурами возник и до настоящего времени не разрешен конфликт, сущность которого заключается в несоорди-

нированности их целей, публичных и частных интересов. Причина данного конфликта – отсутствие процессуальных норм, устанавливающих порядок согласования данных интересов, механизма эффективного взаимодействия власти и бизнес-сообщества по реализации субъектами предпринимательской деятельности публично-правовых функций, а государством – обязанностей по созданию соответствующих благоприятных условий хозяйствования»¹⁸.

Как было сказано выше, институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей имеет двойственную природу. Анализ деятельности федерального и региональных бизнес-омбудсменов позволяет констатировать, что как элемент гражданского общества данный институт осуществляет свои функции более успешно, нежели как государственный орган с правом юридического лица.

Так, к примеру, на данный момент упоминания о бизнес-омбудсмене содержит

лишь Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации. В свою очередь, подобные упоминания отсутствуют и в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, и в Кодексе административного судопроизводства, что обуславливает значительную степень неопределенности в вопросе участия бизнес-омбудсменов в судебных заседаниях.

Полагаем, что наделение уполномоченных по защите прав предпринимателей процессуальным статусом – в частности, возможностью быть полноценным участником процесса (например, предоставление права выступать представителями предпринимателей в судах всех уровней; выступать в качестве защитника в уголовном процессе, давать заключения по арбитражным делам), а также свидетельским иммунитетом – позволит повысить уровень защищенности субъектов предпринимательской деятельности.

¹ См.: *Фадеева В. А.* Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в РФ // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2013. № 4. С. 734.

² *Бондарева Е. А.* Принципы основ экономического строя как элемент конституционной экономики // Конституционализм и государствоведение. 2016. № 1 (8). С. 25.

³ См.: Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей : указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2012 г. № 879 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3509.

⁴ Рос. газета. 2013. 13 мая ; 2015. 30 нояб.

⁵ Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <http://ombudsmanbiz.ru/>

⁶ См.: URL: <http://www.nocorruption.biz/>

⁷ См. подробнее: Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (2018 год). URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2018.html

⁸ URL: <http://www.govrn.ru>

⁹ См.: *Мохов А. А.* Институт уполномоченного по правам предпринимателей в России // Предпринимательское право. Приложение к журналу. 2012. № 4. С. 12.

¹⁰ Омбудсмен по правам предпринимателей // Адвокатский блог. URL: http://largo.ru/blog/lawyer/post/ombudsmen_po_pravam_predprinimateley

¹¹ См.: Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (2018 год). URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2018.html

¹² См.: Там же.

¹³ См.: Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3954592>

¹⁴ См.: *Гаранин М. Ю., Солоцкий П. М.* Взаимодействие адвоката с институтом уполномоченных по защите прав предпринимателей при защите по уголовным делам, возбужденным в отношении субъектов предпринимательской деятельности : практическое пособие. Нижний Новгород, 2014. С. 13.

¹⁵ См.: Департамент экономического развития Белгородской Области. URL: <http://derbo.ru/press-centr/otchet-2018-upolnomochennyj-po-zashite>

¹⁶ См.: Там же.

¹⁷ См.: Там же.

¹⁸ *Бондарева Е. А.* Власть и бизнес : вопросы взаимодействия в современном государстве // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 1 (13). С. 19.

Воронежский государственный университет

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

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

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Попова О. М., магистр кафедры
конституционного и муниципального права

E-mail: oksana-popova-95@inbox.ru

Тел.: 8-901-092-46-64

Voronezh State University

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

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

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Popova O. M., Master-student of Constitutional
and Municipal Law Department

E-mail: oksana-popova-95@inbox.ru

Тел.: 8-901-092-46-64

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

К ВОПРОСУ О ДОСТОИНСТВАХ И НЕДОСТАТКАХ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О СВОБОДЕ СОВЕСТИ И О РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ»

Статья посвящена комплексной оценке основных достоинств и недостатков базового Федерального закона, регулирующего свободу совести и деятельность религиозных объединений в Российской Федерации, оценке содержательного потенциала конституционного принципа светскости, актуального для современной России, перспективам и наиболее острым проблемам его дальнейшей практической реализации.

Ключевые слова: Российская Федерация, светское государство, конституционный принцип, свобода совести, свобода вероисповедания.

TO THE QUESTION OF THE ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE CURRENT FEDERAL LAW «ON FREEDOM OF CONSCIENCE AND ON RELIGIOUS ASSOCIATIONS»

The article is devoted to a comprehensive assessment of the main advantages and disadvantages of the basic federal law governing freedom of conscience and the activities of religious associations in the Russian Federation, assessing the potential of the constitutional principle of secularism relevant to modern Russia, the prospects and most important problems of its practical implementation.

Key words: Russian Federation, secular state, constitutional principle, freedom of conscience, freedom of religion.

Поступила в редакцию 4 декабря 2019 г.

Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в ред. от 03.07.2019)¹ является базовым федеральным законом, призванным конкретизировать принцип светскости государства и создать прочную правовую основу для полноценной реализации важнейшего конституционного права личности в Российской Федерации – права на свободу совести и вероисповедания.

Данный закон за годы своего действия оказал существенное влияние на практику реализации гражданами и иными жителями Российской Федерации своих прав в области мировоззренческих убеждений. Именно этот закон в настоящее время определяет контур государственной политики в сфере государственно-конфессиональных отношений и ее направление на дальнейшую перспективу.

Основной заслугой этого закона является тот факт, что при всей сложности и противоречивости общественной жизни конститу-

© Судакова С. В., 2020

ционный принцип свободы совести и вероисповедания в современной России все же реализуется. И не просто реализуется, а во многом определяет и подчеркивает многообразие, индивидуальность и масштабы отечественной духовной культуры. Между тем при оценке конкретных результатов реализации Федерального закона № 125-ФЗ неизбежно возникает ряд вопросов, позволяющих усомниться в достаточности сформированной правовой базы и в ее качестве. Рассмотрим основные положительные черты данного закона и отдельные, наиболее явные, его слабые стороны.

Федеральный закон № 125-ФЗ подчеркивает конституционный статус Российской Федерации как светского государства и подтверждает «право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, а также равенство перед законом независимо от отношения к религии и убеждений». Эти принципы, имеющие конституционные истоки и содержащиеся в преамбуле рассматриваемого закона, очевидно, призваны подчеркнуть компромиссный характер данного нормативно-правового акта и его нейтральность по отношению к конкретным религиозным или иным мировоззренческим направлениям и учениям, подпадающим под действие данного закона.

В своей структуре Федеральный закон № 125-ФЗ содержит пять логически взаимосвязанных глав, регламентирующих:

- 1) общие положения, определяющие предмет регулирования закона, систему актуального законодательства в сфере свободы совести, свободы вероисповедания и религиозных объединений, ключевые особенности взаимоотношений государства и религиозных объединений, законодательно обусловленные возможности граждан и религиозных объединений в сфере религиозного образования;
- 2) юридическую характеристику, разновидности и правовое обеспечение статуса ре-

лигиозных объединений, законодательные требования к их созданию и к основной организационной документации, сопровождающей их деятельность, правовое регулирование и процедурные механизмы государственной регистрации религиозных организаций; основания для отказа в такой регистрации, основополагающие требования к реорганизации данных организаций; перечень случаев, приводящих к приостановлению деятельности религиозного объединения, к ликвидации религиозных организаций и к их полному запрету;

3) правовое регулирование прав и условий деятельности религиозных организаций;

4) юридическую характеристику миссионерской деятельности, требования к порядку ее осуществления и установленные законом ограничения в этой сфере;

5) правовые основы надзорной и контрольной деятельности со стороны государства за исполнением законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях.

Как видно из вышеизложенного, в своей структуре закон имеет необходимую завершенность. Однако по своей содержательной сути и идейной направленности многие его положения весьма дискуссионны.

Главными результатами действия данного закона и его основной заслугой, на наш взгляд, являются:

- возрождение и развитие духовной культуры России;
- возрождение национально-культурной идентичности народов России на основе осмысления их религиозно-мировоззренческой индивидуальности;
- создание обширной базы нравственно-воспитания личности на основе ее религиозной самоидентификации и возможности осуществления индивидуального духовного поиска;
- восстановление, реконструкция храмов, монастырей, мечетей и иных зданий,

имеющих особое религиозное, историко-архитектурное, культурологическое значение;

- реставрация, сбережение и восстановление объектов, имеющих не только особую религиозную ценность, но и глубокое художественное, научное и историко-культурное значение;

- стремление государства к созданию условий для диалога между представителями различных религиозных и мировоззренческих убеждений, к привитию обществу идей толерантности и веротерпимости;

- реализация различными религиозными объединениями разнообразных просветительских, нравственно-ориентированных проектов, благотворительных акций помощи детям-сиротам, инвалидам, одиноким пожилым лицам и иной активной созидательной деятельности социальной направленности;

- создание религиозными организациями различных духовно-ориентированных СМИ: специализированных телеканалов и радиостанций, интернет-сайтов, а также выпуск и распространение среди своих последователей тематической печатной продукции, направленной на гармоничное духовное и нравственное развитие человека;

- полноценная интеграция России в мировое мультикультурное пространство за счет легального функционирования на территории страны религиозных объединений различной идейно-философской направленности.

Между тем, несмотря на вышеобозначенную результативность, Федеральный закон № 125-ФЗ не лишен юридико-технических погрешностей, спорных юридических конструкций, порождающих активную научную дискуссию и серьезные, трудно разрешимые проблемы в правоприменительной практике. Процесс законодательной коррекции данного закона в течение всего времени его действия имеет специфические особенности, а проводимые в этом направлении реформы не только порождают масштаб-

ную дискуссию, но и существенные негативные последствия, в том числе ставящие под угрозу реальное соблюдение конституционного принципа светскости Российского государства. Хотя этот принцип не только крупное достижение российского конституционализма, но и наиболее оптимальный вариант организации общества. Закрепление характеристики России как светского государства в качестве основы конституционного строя должным образом стабилизирует эту важную особенность современной российской государственности и ограничивает произвольное, не всегда досконально выверенное проведение реформ в этой сфере. По справедливому замечанию Б. С. Эбзеева, «Основной закон устанавливает меру взаимной свободы и взаимной ответственности личности и государства; определяет пределы государственного вторжения в сферу жизнедеятельности индивида, а также границы индивидуальной автономии личности»².

В конституционно-правовой науке нет единого мнения о содержании понятия «светское государство» и в целом об оптимальности содержания ст. 14 Конституции РФ. Одни авторы подчеркивают неопределенность данного понятия и считают излишним его закрепление на конституционном уровне. Например, М. О. Шахов считает, что «Россия должна оставаться государством светского типа, без государственной религии, с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства. Но формулировка «Российская Федерация – светское государство», сочетающая категоричность с неопределенностью, не является необходимой в Конституции»³. Другие либо открыто заявляют о необходимости и важности конституционного закрепления государственной религии, либо, наоборот, высказывают суждения о постепенной клерикализации государства и видят в этом «корень зла», либо же занимают полностью нейтральную позицию в этом вопросе. С. М. Шахрай, раскры-

вая созидательный потенциал действующей российской Конституции, иллюстрирует свое исследование примерами неоднократного инициирования депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ предложений о внесении в текст Конституции РФ нормы об особой роли православия для духовной культуры России, но при этом сам не видит целесообразности в коррекции текста Конституции в этой части⁴. Идеи о необходимости конституционного закрепления особой роли православия для России и активную аргументацию этих инициатив периодически высказывают многие отечественные ученые, журналисты и общественные деятели⁵. М. В. Антонов, напротив, придерживаясь нейтральной позиции относительно православия, критически относится к многочисленным попыткам выстроить государственную идеологию на фундаменте этого направления христианства⁶. Научные и мировоззренческие дебаты по этому поводу широко представлены в отечественной юридической литературе и во многих СМИ. Многие из них основаны на субъективном восприятии проблемы. Поэтому в данном контексте уместно привести прогрессивную точку зрения А. В. Пчелинцева. В своем обширном научном исследовании, имеющем фундаментальное значение, он особо подчеркивает, что «в конституционно-правовых изысканиях, связанных со свободой религии, принципиальное значение имеет мировоззренческая позиция исследователя... Между субъективным мировоззрением ученого и объектом исследования в данной области общественных отношений имеются серьезные предпосылки к конфликту интересов. При этом уровень такого конфликта может зависеть от принадлежности исследователя: а) к определенной религии; б) свободомыслящим гуманистам, агностикам или атеистам; в) определенной научной школе; г) зависит от глубины личной веры и степени включенности в религиозную практику... Поэтому в научных изысканиях по

теме свободы вероисповедания следует придерживаться следующих специальных принципов: надлежащей объективности; разумного воздержания от навязывания субъективных оценочных суждений об истинности того или иного религиозного мировоззрения; веротерпимости»⁷. Данная научная позиция представляется оптимальной и правильной при исследовании столь сложных вопросов, напрямую касающихся духовной сферы. Целесообразно, чтобы данными специальными принципами руководствовались не только отечественные конституционалисты, но и законодатель при инициировании и осуществлении реформ в области свободы совести, свободы вероисповедания и правового статуса религиозных объединений.

Резюмируя все вышесказанное по поводу дискуссии вокруг конституционного закрепления светскости Российского государства, считаем важным подчеркнуть свою солидарность с точкой зрения О. В. Мартышина. Он полагает, что «светское государство и на концептуальном, и на практическом уровнях обладает четким и общепризнанным содержанием... Светское государство ни в коей мере не направлено против религии, оно только лишает ее государственного характера, создает условия для беспрепятственного осуществления свободы совести и в силу этого представляет собой необходимый компонент демократического и правового режима»⁸. А по мнению А. В. Малышкина, именно «светский характер большинства государств не исключает, а предполагает активное взаимодействие норм права и религии»⁹.

Нельзя игнорировать тот факт, что религиозные нормы представляют собой важный регулятор отношений между людьми, для многих они являются мировоззренческим фундаментом, определяющим поведение, отношение к жизни и к окружающим. На современном этапе развития религиозное мировоззрение является весьма популярным в нашей стране. Развитое религиозное чув-

ство – важный компонент духовного мира современного человека. Соответственно любой нормативный правовой акт, принимаемый в целях регулирования государственно-конфессиональных отношений, – это ни что иное, как *правовое воздействие* (здесь и далее курсив наш. – С. С.) на духовную сферу жизни человека. Такое правовое воздействие – важнейший элемент государственной политики, требующий повышенного внимания, высокого профессионализма, а в определенной степени – даже особой чуткости. Правовое регулирование духовной сферы ни в коем случае не должно содержать признаков формализма. Правовое воздействие на столь утонченный, проблематичный и сложный аспект общественной жизни требует объективного подхода, что определяется не только глубокими профессиональными знаниями в сфере юриспруденции, юридической техники и правовой лингвистики, но и профессионализмом в области религиоведческой науки. Все реформы в сфере регулирования межконфессиональных и государственно-конфессиональных отношений объективно предполагают комплексный подход и высокую степень научной обоснованности.

Центральное место в настоящем исследовании занимает обзор основных положительных сторон базового Федерального закона № 125-ФЗ и наиболее существенных его недостатков.

В частности, обратимся к преамбуле рассматриваемого закона. «Преамбула (от фр. *preambule* – предисловие) – вводная или вступительная часть законодательного или иного правового акта, в которой обычно излагаются принципиальные положения, побудительные мотивы, цели издания соответствующего акта». При этом А. Я. Сухарев подчеркивает, что «преамбула содержит так называемые нормы-цели и нормы-принципы, которые не обладают непосредственной юридической силой, не могут учитываться при толковании других положений акта правопримени-

телем, при необходимости прояснения их общего контекста»¹⁰. С. А. Авакьян, анализируя значение преамбулы в структуре нормативно-правового акта, также подчеркивает ее вводный характер и особую концептуально-идеологическую нагрузку¹¹. Преамбулу в своей структуре нормативные правовые акты содержат не всегда, но для Федерального закона № 125-ФЗ само ее наличие логично, обоснованно и правильно. Сам же текст преамбулы данного закона порождает в науке конституционного права некоторую дискуссию. Например, М. О. Шахов, отмечая внутреннюю несогласованность текста преамбулы и некорректность ее отдельных формулировок (в части признания на законодательном уровне «особой роли православия в истории России»), все же подчеркивает факт того, что «содержание преамбулы не имеет самостоятельного значения и не предполагает создания привилегированного положения для поименно перечисленных в ней вероисповеданий»¹². С ним солидарны и ряд других исследователей. Но нужно учитывать важный нюанс – для эффективного правового регулирования сферы государственно-конфессиональных отношений и эффективной ориентации российского общества на подлинное межконфессиональное согласие, уважение различных мировоззренческих убеждений (как религиозного, так и светского характера) текст законодательных актов в этой сфере (абсолютно во всех их структурных частях) должен, на наш взгляд:

- во-первых, подчеркивать светский характер российского государства;
- во-вторых, предполагать полную нейтральность самого законодателя по отношению ко всем существующим вероисповеданиям и мировоззренческим позициям;
- в-третьих, констатировать глубокое уважение государства к человеку как «высшей ценности», его неотъемлемым правам и свободам (здесь важнейшее значение приобретают право на жизнь, право на охрану здоровья,

свободу совести и вероисповедания, право на свободное духовное и нравственное развитие);

– в-четвертых, констатировать глубокое уважение государства к многовековой мировой религиозной культуре, созданной человечеством в результате исторического развития. Целесообразно, чтобы такими идеями был пронизан не только текст закона, имеющий нормативное значение, но и его преамбула. Поэтому, на наш взгляд, вполне логичным и внутренне согласованным был бы такой текст преамбулы базового закона:

«Федеральное Собрание Российской Федерации,

учитывая, что Российская Федерация – светское государство, и признавая за каждым человеком конституционное право на свободу совести, свободу вероисповедания, равенство перед законом независимо от отношения к религии и убеждений,

признавая, что в Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства,

считая важным содействовать достижению мира, согласия, сплоченности российского общества, межконфессионального диалога, взаимного уважения российских граждан и иных лиц, находящихся на территории России, вне зависимости от национальной, конфессиональной принадлежности и убеждений,

уважая христианство во всем его многообразии (православие, католицизм, протестантизм), буддизм, ислам, иудаизм, иные религиозные убеждения, иные мировоззренческие убеждения светского характера,

учитывая разнообразие и масштабы духовной культуры России и уникальную историю страны,

принимает настоящий Федеральный закон».

Такой подход, на наш взгляд, довольно четко и логически последовательно обозна-

чает приоритеты нормативного регулирования права граждан на свободу совести и вероисповедания, подчеркивает цели государственного участия в этом процессе и его уникальную роль, имеющую необходимый комплексный характер.

Следующим довольно существенным, на наш взгляд, недостатком действующего закона № 125-ФЗ является отсутствие в главе I «Общие положения» отдельной самостоятельной статьи «Основные термины и понятия», предполагающей законодательное закрепление комплекса легальных дефиниций специализированных терминов, встречающихся как в данном законе, так и в иных нормативных правовых актах, регулирующих отдельные аспекты реализации принципа свободы совести и вероисповедания, а также деятельность религиозных организаций и групп. Наличие в законе статьи «Основные термины и понятия» способствовало бы большей согласованности законодательного текста, минимизации юридико-технических ошибок и коллизий в практике правоприменения.

Далее считаем необходимым обзорно охарактеризовать проблему современного правового положения религиозных групп. Так, в действующем Федеральном законе № 125-ФЗ недостаточно урегулирован статус данной формы религиозных объединений, что порождает существенные проблемы правоприменения. Детальному правовому регулированию основных аспектов деятельности религиозных групп посвящена всего лишь одна статья закона – ст. 7. Согласно положениям данной статьи «религиозная группа – это добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. В религиозную группу входят граждане РФ, а также могут входить иные лица, постоянно и на законных осно-

ваниях проживающие на территории Российской Федерации». Как подчеркивает П. М. Воронецкий, «религиозная группа – это не юридическое лицо, а некий коллективный субъект, обладающий рядом прав и обязанностей, предусмотренных в законе», и отмечает «неравнозначность конституционной правоспособности религиозных групп в сравнении с религиозными организациями»¹⁵.

Часть 2 ст. 7 Федерального закона № 125-ФЗ предполагает уведомительный порядок деятельности религиозной группы. Данная норма обязывает руководителя (представителя) религиозной группы или руководящий орган (центр) централизованной религиозной организации в случае, если религиозная группа входит в ее структуру, в письменной форме уведомлять о начале деятельности религиозной группы территориальные органы юстиции. Кроме того, религиозная группа должна также предоставлять уведомления о продолжении своей деятельности не реже одного раза в три года со дня последнего уведомления. В уведомлении о начале деятельности религиозной группы указываются сведения об основах вероисповедания, о местах проведения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, руководителе (представителе), гражданах, входящих в религиозную группу, с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства¹⁴.

Очевидно, что данные нормы призваны обеспечить определенный контроль за деятельностью религиозных групп и правомерностью такой деятельности. При этом А. К. Погасий обоснованно констатирует существенный диссонанс норм Федерального закона № 125-ФЗ и норм Федерального закона от 27 июля 2006 г. «О персональных данных» (в ред. от 1.12.2017)¹⁵. Согласно п. 5 ч. 2 ст. 10 этого закона «обработка специальных категорий персональных данных, касающихся... религиозных или философских убеждений... не допускается, за исключением случа-

ев... когда обработка персональных данных членов (участников) общественного объединения или религиозной организации осуществляется соответствующими общественным объединением или религиозной организацией, действующими в соответствии с законодательством Российской Федерации, для достижения законных целей, предусмотренных их учредительными документами, при условии, что персональные данные не будут распространяться без согласия в письменной форме субъектов персональных данных»¹⁶. Анализируя содержание ч. 2 ст. 7 Федерального закона № 125-ФЗ, И. А. Зайцев подчеркивает, что в данном случае происходит «нарушение положения, предусмотренного ч. 5 ст. 3 базового Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», согласно которому «никто не обязан сообщать о своем отношении к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии»¹⁷.

В рассматриваемом случае определено требуется согласование норм как внутри самого базового Федерального закона № 125-ФЗ, так и в целом согласование его норм с нормами иных, конкретизирующих отдельные аспекты законов в целях совершенствования уведомительного порядка деятельности религиозных групп. В данном контексте важно также упомянуть, что на практике действующий уведомительный порядок начала деятельности религиозных групп вполне может быть нарушен, а выявление таких незаконно действующих объединений граждан в современных условиях довольно затруднительно в силу самой специфики этих объединений. Ведь в данной ситуации нельзя игнорировать тот факт, что именно в качестве религиозной группы могут создаваться объединения граждан с псевдорелигиозными целями, деятельность которых может иметь явные негативные последствия и порождать злоупотребления религиозными чувствами

участников данных объединений. Поэтому, на наш взгляд, правовое регулирование деятельности религиозных групп требует более детального законодательного регулирования при условии глубокой научной разработанности вариантов правовых преобразований.

Целый комплекс практических вопросов вызывают, например, законодательные новеллы 2016 г., внесенные в текст Федерального закона № 125-ФЗ и касающиеся правового регулирования миссионерской деятельности. Из легальной дефиниции, закрепленной в ч. 1 ст. 24.1 рассматриваемого закона, видно, что *под миссионерской деятельностью* понимается «деятельность религиозного объединения, направленная на распространение информации о своем вероучении среди лиц, не являющихся участниками (членами, последователями) данного религиозного объединения, в целях вовлечения указанных лиц в состав участников (членов, последователей) данного религиозного объединения, осуществляемого непосредственно религиозными объединениями либо уполномоченными ими гражданами и (или) юридическими лицами публично, при помощи средств массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет либо другими законными способами». При этом закон содержит ряд ограничений для осуществления миссионерской деятельности и довольно жестко регулирует порядок его осуществления. Эти законодательные новеллы не раз порождали не только бурную научную и общественную дискуссию, но и значительное увеличение случаев привлечения членов религиозных организаций к административной ответственности. К сожалению, пока не сложилось четкого понимания, как может осуществляться миссионерская деятельность в виртуальном пространстве. Как расценивать заметки, статьи, опубликованные пользователей социальных сетей на духовные темы? Где заканчивается общение людей на тему духовных ценностей, Бога, правильного

и неправильного нравственного поведения и начинается миссионерская деятельность? Когда эта деятельность правомерна, а когда нет? Действующая редакция главы III.1 Федерального закона № 125-ФЗ пока не дает на них ответов, а лишь создает дополнительные трудности правоприменения и ставит под серьезную угрозу безопасность граждан при распространении их религиозных убеждений. Между тем миссионерская деятельность является важнейшей составляющей религиозного поведения человека. Особую значимость это направление деятельности приобретает в христианстве в силу прямого евангельского указания. В силу сложности данной сферы на современном этапе необходим концептуально новый подход к правовому регулированию этих вопросов. И его реализация невозможна без учета профессиональных религиозоведческих взглядов на эту ситуацию.

В данном контексте важно упомянуть о крупных общественно значимых мероприятиях, посвященных проблемам реализации в России конституционных принципов свободы совести, свободы вероисповедания и защиты прав верующих, которые были проведены в Москве осенью 2019 г.

16 октября 2019 г. в Администрации Президента РФ состоялось совместное заседание постоянных комиссий Советов при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества, правам человека и развитию взаимодействия с религиозными объединениями на тему: «Актуальные проблемы реализации свободы совести в контексте действующего законодательства»¹⁸.

21 и 22 ноября в Общественной палате Российской Федерации прошел Второй всероссийский форум «Право. Религия. Государство», организаторами которого выступили Общественная палата РФ, Общероссийская общественная организация «Российская ассоциация защиты религиозной свободы», Фонд поддержки христианской культуры, науки и образования, адвокатское

бюро «Славянский правовой центр» и др. В рамках форума было проведено два круглых стола: «Правовая защита традиционных ценностей – Россия, Европа, мир» и «Национальный план действий в области прав человека: вопросы свободы совести», а также четыре секции, посвященные различным видам религиозной деятельности. На форуме присутствовало более 200 экспертов из разных регионов России и некоторых зарубежных стран. В рамках двухдневной работы форума были затронуты ключевые вопросы и проблемы реализации конституционной свободы совести и вероисповедания. Планируется, что форум сохранит свои масштабы и станет ежегодным¹⁹.

В процессе работы этих крупных дискуссионных площадок был выдвинут ряд конструктивных и необходимых предложений. Тезисно основные из них можно охарактеризовать следующим образом:

1) на современном этапе развития России эксперты видят необходимость разработки четкой стратегии государственной политики в области религии;

2) необходимость учреждения института Уполномоченного по защите прав верующих;

3) необходимость четкого урегулирования вопросов, связанных с миссионерской деятельностью, ослабление чрезмерно жестких норм, ставящих под угрозу реальную реализацию конституционных прав граждан в сфере свободы совести и вероисповедания;

4) необходимость введения квалификационных требований к экспертам по проблемам религии и целесообразность создания специальных саморегулируемых организаций, которые бы сертифицировали религиоведов, осуществляющих государственную религиоведческую экспертизу, с учетом уровня и профиля их образования, стажа и опыта работы, наличия или отсутствия ученой степени и других критериев²⁰.

Данные меры, по мнению участников форума, с одной стороны, будут способствовать

действенной борьбе с экстремизмом, а с другой – содействовать защите прав верующих в Российской Федерации. Все итоговые документы, принятые по результатам форума, будут направлены в федеральные органы государственной власти.

Такие результаты внушают определенный оптимизм. Хочется надеяться, что это будет заметный шаг на пути совершенствования законодательства в сфере свободы совести и религии.

В данном контексте целесообразно отметить, что современному законодательству в сфере свободы совести, свободы вероисповедания и законодательству в сфере противодействия экстремизму не хватает концептуального единства, глубокой научной разработанности. Внесение серии очередных точечных поправок в действующее законодательство вряд ли сможет кардинально изменить ситуацию в лучшую сторону, обеспечить безопасность граждан и понизить уровень социальной напряженности. На наш взгляд, нужна крупная реформа и создание новой системы законодательства о свободе совести и свободе вероисповедания с учетом накопленного опыта и с привлечением специалистов в сфере конституционно-правовой науки, религиоведов, специалистов, занимающихся юридическим религиоведением. Целесообразна разработка новой концепции базового закона в сфере свободы совести, направленного на укрепление нравственных основ российского общества, гармоничное развитие человека, учитывающая и минимизирующая негативные стороны плюрализации взглядов посредством взвешенного государственного контроля в целях защиты прав и законных интересов граждан РФ. Особое внимание необходимо уделить государственной религиоведческой экспертизе. Действующий Федеральный закон № 125-ФЗ не содержит правового регулирования данной экспертизы, ограничиваясь лишь упоминанием о ней. Детально процедура государ-

ственной религиоведческой экспертизы на сегодняшний день регулируется Приказом Минюста РФ от 18 февраля 2009 г. № 53 «О государственной религиоведческой экспертизе»²¹. Отмечая важность, необходимость и целесообразность проведения экспертизы данного вида, многие ученые выделяют целый ряд проблем практического характера, значительно снижающих ее объективность и эффективность²². В частности, Ю. В. Герасименко и В. В. Ваврух выделяют следующие ключевые проблемы, препятствующие эффективному функционированию института государственной религиоведческой экспертизы в Российской Федерации:

«– несоответствие статуса “государственная религиоведческая экспертиза” уровню государственного регулирования;

– отсутствие специального государственного органа, к ведению которого можно было бы отнести проведение государственной религиоведческой экспертизы, или органа, уполномоченного государством на осуществление указанных функций;

– проблема состава экспертных советов и уровня их компетентности;

– некомпетентность экспертов, привлекаемых для проведения религиоведческой экспертизы»²³.

Эти доводы только подтверждают важность, необходимость и целесообразность системного, комплексного и многоаспектного реформирования действующего законодательства Российской Федерации в сфере свободы совести и вероисповедания на основе обновленной, скрупулезно выверенной и научно обоснованной концепции.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465 ; 2019. № 27. Ст. 3535.

² Эбзеев Б. С. Конституционное право России : учебник. М., 2019. С. 304–305.

³ Шахов М. О. Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. М., 2019. С. 214.

⁴ См. подробнее: Шахрай С. М. Созидательный потенциал Конституции Российской Федерации // Журнал рос. права. 2018. № 12. С. 35.

⁵ В частности, глубокий анализ подобных точек зрения проводит в своем исследовании О. В. Мартышин. См., например: Мартышин О. В. К дискуссии о светском государстве в Российской Федерации // Государство и право. 2019. № 3. С. 74–84.

⁶ См. подробнее: Антонов М. В. Проблематика правила и исключения при реализации режима законности в области религиозных свобод // Принцип законности : современные интерпретации : монография / под общ. ред. М. А. Беляева, В. В. Денисенко, А. А. Малиновского. М., 2019. С. 143–144.

⁷ Пчелинцев А. В. Свобода вероисповедания и религиозные объединения в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 25.

⁸ Мартышин О. В. Указ. соч. С. 84.

⁹ Малышкин А. В. Некоторые аспекты интеграции религиозных и правовых норм в светском государстве // Государство и право. 2019. № 5. С. 33.

¹⁰ Большой юридический словарь / под ред. проф. А. Я. Сухарева. М., 2007. С. 576–577.

¹¹ См. подробнее: Авакьян С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. С. 531–532.

¹² Шахов М. О. Указ. соч. С. 218–219.

¹³ Воронцов П. М. О правоспособности религиозных объединений // Журнал рос. права. 2011. № 6. С. 23.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465 ; 2019. № 27. Ст. 3535.

¹⁵ Погасий А. К. Как истолковывать российские законы? Критический анализ некоторых положений Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Религия, церковь, общество. 2015. Вып. IV. С. 360.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.

¹⁷ Зайцев И. А. Права и обязанности религиозных объединений в законодательстве Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД. 2017. № 5. С. 110.

¹⁸ См. подробнее: Обзор заседания постоянных комиссий СПЧ и Совета по взаимодействию с религиозными объединениями от 16 октября 2019 г. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5905/>; Актуальные проблемы реализации свободы совести в контексте действующего законодательства. РАРС // Информбюро Спектр URL: <https://www.youtube.com/watch?v=lyP2TuRHv0Q>

¹⁹ См. подробнее, например: Право. Религия. Государство. Второй Всероссийский форум // Информбюро Спектр. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=mWkt36Mclhg>; Агвокат А. В. Пчелинцев об учреждении института уполномоченного по защите права на свободу совести и вероисповедания. URL: http://www.sclj.ru/news/detail.php?SECTION_ID=515&ELEMENT_ID=8183; и др.

²⁰ См. подробнее: Обзор заседания постоянных комиссий СПЧ и Совета по взаимодействию с религиозными объединениями от 16 октября 2019 г. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5905/>; Актуальные проблемы реализации свободы совести в контексте действующего законодательства. РАРС // Информбюро Спектр. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=lyP2TuRHv0Q>; Право. Религия. Государство. Второй Всероссийский форум // Информбюро Спектр. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=mWkt36Mclhg>; и др.

²¹ Приказ Минюста Рос. Федерации от 18 февраля 2009 г. № 53 «О государственной религиозно-ведческой экспертизе» (вместе с «Порядком проведения государственной религиозно-ведческой экспертизы», «Положением об экспертном совете по проведению государственной религиозно-ведческой экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации») // Рос. газета. 2009. 13 марта.

²² См., например: Пчелинцев А. В. Экспертиза по божественным делам : инквизиция или гарантия свободы религии? // Религия и право. 2009. № 3. С. 13–17; Загребина И. В. К вопросу о государственной религиозно-ведческой экспертизе // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 3. С. 73–77; и др.

²³ Герасименко Ю. В., Ваврух В. В. Религиозно-ведческая экспертиза : проблемы и пути их решения // Научный вестник Омской академии МВД России. 2014. № 4. С. 11–13.

Воронежский государственный университет

Сугакова С. В., кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Тел.: 8-908-138-92-47

Voronezh State University

Sudakova S. V., Candidate of Legal Sciences,
Lecturer of the Constitutional
and Municipal Law Department

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Tel.: 8-908-138-92-47

УДК 342.4 (100-87)

В. А. Мальцев

Воронежский государственный университет

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА
В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИИ**

В статье рассматриваются место, роль и составляющие элементы контрольной функции в деятельности по обеспечению национальной безопасности в различных ее сферах. Исследуется правовое регулирование и основные организационно-правовые формы осуществления функции контроля в системе обеспечения безопасности, определяются тенденции ее развития в современный период. На основе анализа и обобщения российской и зарубежной практики автор вносит предложения по совершенствованию правового регулирования и повышения эффективности деятельности по осуществлению контрольной функции в отдельных видах национальной безопасности.

Ключевые слова: безопасность, компоненты национальной безопасности, сферы обеспечения национальной безопасности, контроль, контрольная функция, механизм контрольной деятельности, компоненты контрольной функции.

**FEATURES OF LEGAL MECHANISMS TO ENSURE THE
IMPLEMENTATION OF THE CONTROL FUNCTION OF THE STATE
IN VARIOUS SPHERES OF NATIONAL SECURITY OF RUSSIA**

The article discusses the place, role and constituent elements of the control function in activities to ensure national security in its various fields. The legal regulation and the main organizational and legal forms of the implementation of the control function in the security system are studied, the trends in its development in the modern period are determined. Based on the analysis and generalization of Russian and foreign practice, the author makes suggestions for improving legal regulation and increasing the effectiveness of the exercise of the control function in the areas of the implementation of certain types of national security.

Key words: security, components of national security, areas of ensuring national security, control, control function, mechanism of control activity, components of the control function.

Поступила в редакцию 13 декабря 2019 г.

© Мальцев В. А., 2020

Задачи по обеспечению безопасности личности, общества и государства в нашей стране носят всеобъемлющий характер и требуют для своего решения проведения целого комплекса мероприятий в различных сферах¹. По признанию исследователей проблем национальной безопасности нашей страны совершенно очевидно, что в современных условиях имеет место тенденция расширения разнообразия и частоты применения различных мер по ее обеспечению. «Появление новых задач и функций в различных сферах обеспечения национальной безопасности, – пишет Т. В. Пилюгина, – потребовало изменения правового регулирования процессов обеспечения различных видов национальной безопасности и уточнения действий органов, ее обеспечивающих»². Поэтому нельзя отрицать тот факт, что вовлечение различных мер по обеспечению отдельных видов безопасности в процесс правового регулирования не может осуществляться произвольно и безгранично. В этих целях исследователи справедливо считают, что в теории права и законодательстве необходимо четко определить круг оснований указанных мер и пределы их применения.

Не вызывает сомнения, что среди указанных мер по обеспечению различных видов национальной безопасности одно из важнейших мест отводится контрольной функции. Вряд ли можно оспорить тот факт, что в настоящее время вопросы контроля в различных сферах обеспечения безопасности являются одними из самых актуальных, так как от их решения в немалой степени зависит как нивелирование внешних и внутренних угроз интересам субъектов правоотношений, так и перспективы их экономического роста³.

Анализ современного состояния науки конституционного права позволяет нам в самом обобщенном виде вычленив несколько главных (основных) направлений исследования контрольной функции в различных сферах обеспечения национальной безопасности, а также выявить ряд основных направле-

ний в разработке проблем реализации этой функции в системе обеспечения национальной безопасности, которые имеют отношение к методике исследования правовых институтов национальной безопасности. Среди них выделим следующие:

- 1) теоретическое осмысление понятия контрольной функции и отдельных элементов системы ее обеспечения;
- 2) выявление сущности контрольной деятельности в различных сферах обеспечения безопасности, а вместе с тем ее роли в системе обеспечения отдельных из них;
- 3) исследование механизма практической реализации контрольной функции в системе обеспечения национальной безопасности;
- 4) выявление интересов в использовании указанной функции в различных сферах обеспечения национальной безопасности.

Понятие и сущность функции контроля в сферах обеспечения различных видов национальной безопасности России

Следует отметить, что в исследованиях проблем обеспечения национальной безопасности основное внимание ученых было сосредоточено на рассмотрении комплексных вопросов ее обеспечения, т. е. в ее целостном понимании⁴. И в то же время разработке отдельных функций и элементов, отдельных компонентов системы обеспечения некоторых видов безопасности в литературе не уделялось должного внимания. Поэтому и отсутствие исследования функции контроля в отдельных сферах обеспечения национальной безопасности привело к довольно противоречивому пониманию этого термина. Так, в справочных пособиях авторы исходят из понимания контроля как основного направления деятельности в виде проверки, а также постоянного наблюдения в целях проверки или надзора⁵.

Неприемлемость такого подхода к пониманию контрольной функции как направления деятельности обуславливается следующим.

Во-первых, нельзя отрицать того факта, что определение контроля в сферах обеспечения национальной безопасности лишь через направление деятельности органов, обеспечивающих безопасность, заметно обедняет само определение этого понятия. В этом плане прав Н. Ф. Селивон, который в свое время отмечал, что «каждое определение должно нести в себе несколько главных признаков, раскрывающих сущность того или иного явления»⁶. Поэтому ни контроль, так же как и другие функции обеспечения безопасности, ни их характерные черты не могут быть раскрыты лишь через понятие «направление деятельности».

Во-вторых, нельзя оспорить и тот факт, что контроль как функция – это содержательная сторона характеристики безопасности, которая выражает ее социально-политическое назначение, тогда как направление контрольной деятельности – это всего лишь частичное отражение этого содержания.

В-третьих, нельзя игнорировать тот факт, что основные направления деятельности различных органов в ряде случаев могут совпадать (в зависимости от субъектов реализации этих направлений), тогда как социальное назначение каждого из них всегда остается специфическим, присущим только ему.

В-четвертых, нельзя не отметить и того, что в традиционном определении контрольной функции как основного направления деятельности в той или иной сфере безопасности отсутствует, пожалуй, главный компонент, который составляет сущность контрольной деятельности, – это ее целевая направленность. Поэтому при определении понятия «контрольная функция», на наш взгляд, должен быть дан четкий ответ на вопрос: почему и для чего осуществляется контрольная деятельность, какова цель ее реализации в той или иной сфере обеспечения безопасности. И в этом плане контроль является как бы промежуточной ступенью к познанию сущности отдельных видов национальной безопасности. Дело в том, что значение реализации

контрольной функции в сферах безопасности состоит прежде всего в том, что она способствует обеспечению защищенности интересов субъектов правоотношений в указанных сферах, так как от решения задач контрольной деятельности зависит как нивелирование внешних и внутренних угроз интересам субъектов правоотношений, так и перспективы их экономического роста⁷.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что функция контроля носит первичный характер по отношению к другим функциям обеспечения безопасности, таким как, например, функция стимулирования⁸. Это, в частности, обусловлено тем, что контрольная функция оказывает направляющее воздействие на всю деятельность по защищенности интересов субъектов правоотношений в различных сферах обеспечения безопасности.

Значение контрольной функции и потребности в ее реализации в различных сферах обеспечения национальной безопасности

Контрольная функция реализуется при возникновении объективных потребностей⁹ в ней. Первым этапом, прежде чем будут выявлены объекты, на которые распространятся контрольные полномочия, государство определяет их назначение, орудием достижения каких целей и задач они являются, т. е. определяет контроль как функцию¹⁰. Данная функция играет важную роль в защите интересов субъектов правоотношений в различных сферах обеспечения национальной безопасности:

- во-первых, с помощью контроля происходит создание надлежащих условий для защиты указанных интересов;
- во-вторых, на основе результатов контрольной деятельности происходит выявление угроз в отдельных сферах обеспечения безопасности;
- в-третьих, контрольная деятельность играет важную роль в осуществлении профилактики возникновения указанных угроз.

Поэтому было бы неправомерным рассмотрение указанных понятий («создание условий», «выявление угроз», «профилактика их возникновения») в отдельности, вне их взаимозависимости и взаимосвязи.

С учетом этого можно прийти к выводу о том, что одним из базовых компонентов национальной безопасности страны является потребность в разработке концепции механизма обеспечения контрольной функции в различных ее сферах.

Но прежде чем коснуться вопроса о механизме обеспечения контрольной функции, необходимо показать значение функции контроля в различных сферах обеспечения национальной безопасности. Это значение проявляется, прежде всего, в том, что с помощью осуществления контрольной деятельности реализуется ряд других функций органов государства в различных сферах обеспечения национальной безопасности, решаются многие конкретные вопросы, связанные с ней. В этом плане функция контроля эффективно стимулирует деятельность подконтрольных объектов, способствует профилактике правонарушений в различных сферах национальной безопасности. Так, например, в сферах обеспечения экономической и финансовой безопасности контроль выступает как одно из существенных средств противодействия коррупции. Но, как справедливо отмечалось в литературе, «рост коррупции в системе государственной службы во многом обусловлен разрушением прежнего социально-правового контроля за деятельностью государственных служащих и принимаемых ими решений без создания новых демократических форм контроля за их профессиональной деятельностью»¹¹.

С другой стороны, нельзя не отметить роль других функций в реализации контрольной функции. Как, например, функция оценки систем обеспечения различных видов безопасности.

В сфере обеспечения экономической безопасности, в оценке системы ее обеспечения, как в целом, так и в ее ключевых точках,

важное значение имеет аудит, сущность которого заключается в предоставлении контрольной информации совету директоров или высшему менеджменту.

В настоящее время аудит как форма осуществления контрольной деятельности в сфере обеспечения экономической безопасности заметно расширяет свои функции, т. е. переходит от исследования рисков ограниченного числа процессов (например, формирования финансовой отчетности и закупок) к комплексному охвату всех процессов субъектов правоотношений.

Как справедливо отмечают по этому поводу исследователи, «аудит в сфере экономической безопасности вынужденно эволюционировал от механизма тестирования некоторых контрольных процедур до аналитики важнейших внешних и внутренних угроз субъектов правоотношений»¹².

Основные направления контрольной деятельности в различных сферах обеспечения национальной безопасности

Особое место в правовом механизме обеспечения различных видов безопасности занимает закрепление обязанностей, связанных с необходимостью реализации контрольной функции. Кратко коснемся их характеристики.

В сфере обеспечения безопасности личности контроль касается охраны и защиты труда. В литературе эти два элемента контрольной деятельности рассматриваются как система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности. И в качестве одного из основных направлений государственной политики в области охраны труда как в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» (ст. 4)¹³, так и в Трудовом кодексе Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ст. 210)¹⁴ рассматриваются надзор и контроль за соблюдением требований охраны труда.

Среди конкретных направлений обеспечения безопасности личности здесь можно указать содействие общественному контролю за соблюдением прав и законных интересов работников в области охраны труда. Исходя из определения категории «общественный», понятие «общественный контроль» можно определить как контрольную деятельность по добровольному обслуживанию интересов субъектов, обеспечивающих безопасность в различных ее видах.

Контролю в сфере обеспечения безопасности личности также может способствовать организация государственной статистической отчетности об условиях труда, а также производственном травматизме, профессиональной заболеваемости и об их материальных последствиях.

Реализация указанных основных направлений государственной политики в области охраны труда и техники безопасности обеспечивается согласованными действиями органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, работодателей, объединений работодателей, а также профессиональных союзов, их объединений и иных уполномоченных работниками представительных органов по вопросам охраны труда.

Контрольная деятельность в сфере социальной безопасности личности подразумевает, что права и свободы граждан, которые по Конституции России должны быть непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 18).

В этой же сфере контролируется конституционное положение о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других (п. 3 ст. 17).

В сфере личной безопасности также может осуществляться проверка того, как выполняется положение ст. 33 Конституции Рос-

сийской Федерации о реализации гражданами их прав:

- на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления;
- труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены.

Контроль в сфере обеспечения безопасности общества

В сфере обеспечения продовольственной безопасности общества необходимость контрольной деятельности обуславливается, в частности, тем, что в настоящее время особую угрозу для здоровья людей представляет присутствие на рынке фальсифицированных продуктов питания, качество которых, как подчеркивается в литературе, сегодня вообще не контролируется. Данные продукты практически всегда содержат вредные для здоровья человека вещества¹⁵. Поэтому, рассматривая обеспечение продовольственной безопасности страны как важнейшую задачу государства, которую оно решает через предотвращение ее внутренних и внешних угроз, можно прийти к научно обоснованному выводу о том, что основными приоритетами государства в агропромышленном комплексе должен стать эффективный контроль.

Поскольку, отмечается в литературе, любая хозяйственная деятельность оказывает прямое или косвенное и, как правило, негативное воздействие на окружающую природную среду, она должна регулироваться и контролироваться государством с позиции обеспечения экологической безопасности¹⁶.

Контроль в сфере охраны здоровья и медицинской безопасности граждан

Охрана здоровья граждан¹⁷ предполагает осуществление контроля за оказанием им медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, принятием мер по развитию государ-

ственных, муниципальных и частных систем здравоохранения.

Контроль в сфере экономической и финансовой безопасности

Контроль в этих двух сферах обеспечения национальной безопасности является одним из существенных средств в деле противодействия коррупции.

Как отмечалось в литературе, «проблема противодействия коррупции в системе государственной службы уже вышла за все допустимые рамки и пределы. «Сегодня, – как справедливо пишет О. О. Лаврентьева, – государству уже явно не хватает тех правовых средств, которые весьма положительно себя зарекомендовали в механизме противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств»¹⁸.

Для противодействия коррупции, снижения ее уровня необходимы чрезвычайные меры и средства, весьма кардинальные усилия гражданского общества, а также политическая воля руководства страны. Так, например, к основным функциям Совета безопасности России относится подготовка указов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности личности, общества и государства, контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за безопасность.

В этих условиях в качестве одного из наиболее эффективных правовых средств противодействия коррупции следует выделить контрольную деятельность.

Законодательное регулирование функции контроля в различных сферах обеспечения национальной безопасности

Следует отметить, что функция контроля как компонент системы обеспечения национальной безопасности все еще четко не закреплена в законодательстве России. Поэтому при решении вопросов законодательного

регулирования контрольной деятельности в различных сферах обеспечения национальной безопасности и повышения его результативности есть смысл обратиться к зарубежному опыту.

В зарубежных странах есть немало примеров, связанных с эффективным использованием контрольной деятельности в различных сферах обеспечения безопасности. Так, например, в сфере обеспечения экологической безопасности, согласно ст. 31 Конституции Андорры 1993 г., государство осуществляет надзор за рациональным использованием всех природных ресурсов, гарантируя каждому достойное качество жизни, а также восстановление и сохранение для будущих поколений рационального экологического баланса.

Важную роль в сфере обеспечения бюджетной безопасности играет контроль за исполнением бюджета. В Португалии, Италии, Испании контрольным органом финансовой отчетности и экономической деятельности, осуществляющим проверку исполнения бюджета, является Счетная палата, в Бразилии – Счетный трибунал¹⁹.

Согласно Конституции Андорры, исполнение бюджета ежегодно рассматривает комиссия по финансам Генерального Совета (ст. 61).

В зарубежных странах в нормативных актах, регулирующих деятельность по обеспечению безопасности, применен метод, при котором нормы о контроле систематизированы в отдельных разделах.

Каждая функция должна обладать конкретными полномочиями по своему осуществлению. А это является одним из основных условий эффективности применения законодательства о безопасности.

Структура контрольных механизмов в сфере обеспечения конституционной безопасности

Понимая всю сложность нынешней ситуации с реализацией контрольной функции в различных сферах обеспечения нацио-

нальной безопасности нашей страны, на наш взгляд, есть смысл в повышении эффективности проведения интенсивной политики по совершенствованию правовой, организационной и технических составляющих обеспечения различных ее видов²⁰. Речь в данном случае должна идти о путях совершенствования в них контрольных механизмов.

Нельзя не отметить, что до недавнего времени в нашей стране недостаточное внимание уделялось этой проблеме. Однако сейчас у российских исследователей проблем обеспечения национальной безопасности возникло понимание того, что «пути решения и устранения проблем и угроз национальной безопасности носят комплексный характер и поэтому требуют совместного действия разного рода государственных механизмов, которые смогут обеспечить слаженную работу в разных областях обеспечения национальной безопасности²¹. Существенное значение при этом имеет применение специализированных мер, которые призваны обеспечить устранение угроз в сферах обеспечения безопасности.

Поэтому разработка правовых механизмов обеспечения контрольной деятельности в сферах безопасности, а также повышение эффективности их реализации становятся особенно актуальной задачей²².

Не имея возможности полностью охарактеризовать особенности указанных механизмов, остановимся лишь на некоторых моментах, связанных с их формированием в нашей стране.

В структуру контрольных механизмов в различных сферах обеспечения безопасности (в сфере конституционной безопасности) входит обеспечение выполнения закрепленных законодательным путем обязанностей субъектов правоотношений в указанных сферах. Так, например, в качестве одной из целей контроля в сфере конституционной безопасности следует рассматривать проверку выполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, долж-

ностными лицами, гражданами и их объединениями обязанностей по соблюдению Конституции России и ее законов (п. 2 ст. 15). Речь в данном случае идет о выполнении указанными выше субъектами требований обеспечения конституционной безопасности российского государства, проявляющейся в защищенности его интересов, реализация которых направлена на предотвращение нарушений высшей юридической силы Конституции РФ, ее прямого действия и применения на всей территории Российской Федерации.

На основе изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Контрольная функция является одним из главных критериев, который определяет организационное построение всей системы обеспечения национальной безопасности. Так, на основе реализации этой функции происходит выявление, прежде всего, угроз в различных сферах обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также недостатков и негативных явлений в той или иной сфере обеспечения безопасности.

2. Не следует преувеличивать и тем более абсолютизировать возможности контрольной функции. Этот метод обеспечения безопасности необходим, но он является лишь одним из звеньев единой цепи общих и частных методов обеспечения национальной безопасности.

3. Необходимо создание в нашей стране специального органа по осуществлению контроля за результативностью газетных и журнальных публикаций по проблемам обеспечения безопасности в стране и принятию по ним мер со стороны правоохранительных органов. Это заметно повысит эффективность контрольной деятельности в стране, ибо позволит оперативно влиять на систему обеспечения безопасности с целью защиты интересов производителей оборонной продукции.

4. В условиях усиления конкурентной борьбы в сферах обеспечения военной и оборонной безопасности речь должна идти и о повышении ответственности авторов за за-

казные статьи в прессе, порочащие новые российские разработки в различных сферах оборонной промышленности. А для этого необходим постоянный и систематический анализ имеющихся публикаций ученых и экспертов, партийной прессы, сообщений журналов об имеющихся недостатках в той или иной сфере промышленности и о пассивной позиции лиц, несущих прямую ответственность за ее развитие. Лишь в этих условиях можно будет с уверенностью говорить о действительной заинтересованности указанных лиц в выполнении своих обязанностей.

В целях повышения эффективности контрольной функции в сферах обеспечения различных видов безопасности представляется важным выделение на законодательном уровне, и в частности в ФЗ «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ²³, отдельных глав, посвященных обеспечению реализации функции контроля в сферах обеспечения различных видов национальной безопасности.

5. Выделение специальных глав или разделов, посвященных правовым механизмам реализации функции контроля в различных

сферах обеспечения национальной безопасности, объясняется потребностью в детализации данной функции, придании ей более важного значения, чем в нынешних условиях. При этом целесообразно учитывать позитивный опыт зарубежных стран, который при условии дальнейшего совершенствования ФЗ «О безопасности» мог бы быть использован на российской почве.

6. С учетом зарубежного опыта представляется целесообразным детально отразить на законодательном уровне цели и задачи контрольной деятельности, обязанности государственных органов по ее реализации в различных сферах обеспечения национальной безопасности. А это, на наш взгляд, несомненно, будет служить ориентиром для контрольной деятельности органов государства, обеспечивающих в России основные виды национальной безопасности, что, в свою очередь, непременно будет способствовать повышению эффективности правовых механизмов реализации контрольной функции в различных сферах обеспечения национальной безопасности.

¹ См.: *Курышова Л. А., Ли А. А.* Национальная безопасность государства : ее содержание и механизм обеспечения // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук : специальный выпуск. 2017. Т. 11. № 53. С. 87 ; *Мальцев В. А.* Особенности правовых механизмов обеспечения различных видов безопасности в России и зарубежных странах // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 1 (13). С. 27.

² *Пилюгина Т. В.* Национальная безопасность на уровне региона как фактор снижения напряженности в обществе и формирования толерантности // Российский следователь. 2012. № 21. С. 37–39.

³ См.: *Крохичева Г. Е., Архипов Э. Л.* Контроль в сфере экономической безопасности // Науковедение scholar. 2015. Т. 7. № 6. С. 36.

⁴ См.: *Куковский А. А.* Механизм обеспечения национальной безопасности // Вестник ЮУрГУ. 2010. № 38. Сер. «Право», вып. 24. С. 9–10.

⁵ См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка : 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М., 1991. С. 293.

⁶ *Селивон Н. Ф.* Контрольная функция местных Советов народных депутатов. Киев, 1980. С. 14.

⁷ См.: *Крохичева Г. Е., Архипов Э. Л.* Указ. соч. С. 36.

⁸ В справочной литературе под термином «стимулирование» понимается «дать стимул к чему-нибудь; заинтересовать в чем-нибудь». См.: *Ожегов С. И.* Указ. соч. С. 766.

⁹ Категория «потребность» определяется в справочной литературе как «надобность, нужда в чем-нибудь, требующая удовлетворения». См.: *Ожегов С. И.* Указ. соч. С. 571.

¹⁰ См. об этом: Селивон Н. Ф. Указ. соч. С. 14.

¹¹ Лаврентьева О. О. Антикоррупционный контроль в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 35.

¹² Там же. С. 36.

¹³ Рос. газета. 2011. 23 нояб.

¹⁴ Рос. газета. 2001. 31 дек.

¹⁵ См.: Муратов Н. В. Особенности обеспечения продовольственной безопасности в России // Бизнес в законе. 2012. № 5. С. 203.

¹⁶ См.: Карапетова К. С. Конституционное регулирование экономики в России и зарубежных странах // Конституционализм и государственное управление. 2018. № 2. С. 51.

¹⁷ Подробно о категории «охрана» как одном из наиболее важных элементов обеспечения национальной безопасности и ее сущности см.: Мальцев В. А. Охрана как элемент и средство обеспечения различных видов национальной безопасности // Конституционализм и государственное управление. 2019. № 2 (14). С. 35–39.

¹⁸ Лаврентьева О. О. Указ. соч. С. 35.

¹⁹ См. об этом: Карапетова К. С. Указ. соч. С. 55.

²⁰ См.: Мальцев В. А. Особенности правовых механизмов обеспечения различных видов безопасности в России и зарубежных странах ... С. 28.

²¹ См.: Севрюгина Н. И. Корпоративная культура молодых специалистов // Современный ученый. 2016. № 2. С. 63.

²² См.: Мальцев В. А. Особенности правовых механизмов обеспечения различных видов безопасности в России и зарубежных странах... С. 28.

²³ Рос. газета. 2010. 29 дек.

Воронежский государственный университет

Мальцев В. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: meatwagon@List.ru

Тел.: 8-951-861-96-16

Voronezh State University

Maltsev V. A., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Constitutional
and Municipal Law Department

E-mail: meatwagon@List.ru

Tel.: 8-951-861-96-16

С. Н. Хорунжий

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЯ В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

В настоящей статье рассматриваются особенности реализации дискреционных полномочий федерального законодателя в области нормативного регулирования избирательных правоотношений. Проводится различие между административным усмотрением в организации органов публичной власти (деятельности публичных должностных лиц) и субстанционально присущей законодателю дискреции. Выявлена конституционно-правовая основа дискреции и определены три самостоятельные группы конституционно значимых элементов дискреционных полномочий, присущих федеральному законодателю, базовым основанием которых является баланс конституционно защищаемых ценностей. Установлено, что конституционно-правовыми границами и одновременно пределами дискреции законодателя выступает конституционная цель правового регулирования – обеспечение баланса конституционно защищаемых ценностей, которая позволяет федеральному законодателю реализовать принадлежащие ему и вытекающие из государственного суверенитета дискреционные полномочия, не нарушая при этом конституционно-правовые условия (основания, границы и пределы) их осуществления.

Ключевые слова: дискреционные полномочия, конституционно защищаемые ценности, правовой баланс, свобода усмотрения, избирательное право и процесс, гарантии избирательных прав, суверенитет.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF DISCRETIONARY POWERS OF THE FEDERAL LEGISLATOR IN THE ELECTORAL LAW AND PROCESS

This article discusses the features of the implementation of the discretionary powers of the federal legislator in the field of normative regulation of electoral legal relations. A distinction is made between administrative discretion in the organization of public authorities (the activities of public officials) and the discretion inherent to the legislator. The constitutional and legal basis of discretion is revealed and three independent groups of constitutionally significant elements of discretion inherent in the federal legislator are identified, the basic basis of which is the balance of constitutionally protected values. It has been established that the constitutional and legal boundaries and at the same time the limits of the legislator's discretion are the constitutional goal of legal regulation – to ensure the balance of constitutionally protected values, which allows the federal legislator

to exercise discretionary powers belonging to him and arising from state sovereignty, without violating constitutional and legal conditions (grounds, boundaries and limits) of their implementation.

Key words: discretionary powers, constitutionally protected values, legal balance, discretion, suffrage and process, guarantees of electoral rights, sovereignty.

Поступила в редакцию 21 ноября 2019 г.

Говоря о дискреционных полномочиях законодателя, сразу следует решить вопрос о допустимости применения к нему конструкции административного усмотрения, первоначально зародившейся и получившей свое дальнейшее развитие в рамках соответствующей отрасли российского права. Действительно, возможно ли условного «федерального законодателя» рассматривать с определенной долей условности по аналогии с должностным лицом публичного права, реализующего особые законодательные полномочия, либо, напротив, говорить не о статусе такого лица, но о полномочиях неперсонализированного органа, в рамках которого реализуется его соответствующая конституционная компетенция?

Ответ на первый вопрос потребует от нас определения допустимости и возможности свободы усмотрения должностного лица в ходе реализации своих обязанностей, вытекающих из его должностного положения, в то время как попытка ответить на второй вопрос приведет нас к поиску и установлению границ искомой дискреции при реализации конституционных полномочий органа. Рассмотрим указанные направления более подробно.

Административное усмотрение и «дискреционное правоприменительное решение»¹. Обращение к классическим источникам, используемым в попытке дефинитивного определения особенностей юридической терминологии, позволяет говорить, что в большинстве случаев дискреция (от лат. *discretio* – решение по своему усмотрению) рассматривается преимущественно в рам-

ках административного усмотрения². Так, А. Н. Одарченко, анализируя только формируемое советское административное право, писал, что свобода администратора, называемая административным усмотрением, предполагает его право «самостоятельно и индивидуально определять необходимость, полезность или целесообразность предпринимаемой им меры, с точки зрения соответствия или несоответствия ее тем целям, какие имеет в виду применяемый им закон, или, если таковые цели не могут быть конкретно определены из самого закона, то с точки зрения соответствия ее общественному интересу вообще»³. Анализируя законодательство зарубежных государств, автор говорит о необходимости установления «барьеров», призванных содействовать «борьбе с произвольными действиями органов публичной власти». К таковым он относил: а) первенство закона; б) разделение властей; в) закрепление основных прав граждан; г) наличие административной юстиции⁴.

Справедливо критикуя используемые сторонниками административного усмотрения «растяжимые понятия» и категории «общественного интереса» и «общего блага», применительно к возможности дискреционных полномочий в советском праве Н. А. Одарченко все же признавал ее допустимость, основанную на идее революционной законности и подчиненной условиям, в которых «вынуждена работать советская администрация»⁵. Вместе с этим ученый в определенной степени разделял высказанную в свое время позицию А. И. Елистратова о недопустимости прямого усмотрения в частном праве с дис-

креционными полномочиями должностных лиц публичного права: природа «обязанностей агентов власти», которые должны быть «истолкователями общественного интереса», не может строиться на обилии «представительных норм» дискреционной власти, имеющей множество «исторических пережитков полицейского государства»⁶.

Опуская ретроспективный анализ развития последующих идей, связанных с дискрецией в органах публичной власти, как выходящий за рамки настоящей статьи, укажем лишь на ставшее по сути традиционным рассмотрение дискреции исключительно в связи с административным усмотрением⁷.

Вместе с этим, по нашему глубокому убеждению, основанному в том числе на современных конституционных правоположениях, дискреционное полномочие правоприменительного органа или должностного лица предполагает недопустимую Конституцией РФ правовую неопределенность и, следовательно, не основанное на законе итоговое правоприменительное решение⁸. Последнее тем более неприемлемо в сфере реализации основных конституционных прав граждан, связанных с участием в выборах и референдуме, как элементов системно образующих фундамент современного демократического строя Российской Федерации. В противном случае правоприменительные органы приобретают «недопустимую в правовом государстве свободу усмотрения», что неизбежно «создает угрозу властного произвола и нарушения принципов равенства всех перед законом и равноправия» граждан⁹.

С учетом сказанного далее речь пойдет не об административном усмотрении и дискреционном решении правоприменительного органа публичной власти, но о дискреции законодательного (представительного) органа, которая и исключительно которая имеет свое конституционно-правовое обоснование, допускающее соответствующее конституционное правоприменение. Именно в этом кон-

тексте дискреция, по нашему мнению, более всего соответствует ее подлинному смыслу как противопоставление «абсолютного господства права», с одной стороны, административному, правительственному произволу власти – усмотрению, с другой стороны¹⁰.

Субстанциональная дискреция законодателя (парламента) или конституционно-правовые основы дискреции. Сразу отметим, что в работах современных конституционалистов в качестве причин появления дискреции выделяют: пробельность законодательства, отсутствие самостоятельного нормативного элемента в соответствующем механизме правового регулирования, противоречивость подзаконных актов или наличие спора о компетенции и полномочиях¹¹. Указанные обстоятельства, бесспорно, могут являться причиной реализации дискреционных полномочий, оправдывающих ее применение, но вряд ли выступать в качестве юридического основания самого существования административного усмотрения.

Как указывает В. М. Капицын, государственная дискреция «обозначает возможность верховной власти принимать решения об использовании полномочий в целях сохранения влияния на общественные процессы в национальных интересах, когда с точки зрения нормативной определенности и правовой связанности этих решений они могут выходить за рамки формально понимаемого права»¹².

По нашему мнению, ни правовой вакуум, ни «запаздывание законодателя» не может служить оправданием наличия дискреционных полномочий, но является одним из вариантов проявления определенного «правового дефекта»¹³. Закон должен либо прямо запрещать, либо явно разрешать органу или должностному лицу выходить за рамки его компетенции. Последнее, как известно, является основанием для уголовно-правовой ответственности представителей в сфере правоприменения. Дискреция также не может выступать оправданием «недоработанности закона»,

как это указывается в ряде работ. Ответ на вопрос: «что стало причиной» для дискреции – не следует путать с вопросом «что должно и может быть ее правовым основанием».

Наличие административной дискреции, как правило, предполагает действия по своему усмотрению, предмет и характер совершения которых формально и юридически логично выводится из статуса и полномочий публичного должностного лица, а также соответствующих вариантов реализации его должностных (служебных) обязанностей в подобных правоотношениях. Последнее не предполагает возможность принятия лицом решения (в том числе в виде действия или бездействия) по аналогии, поскольку это, как известно, также исключается отраслями публичного права в правовой системе России.

Ввиду сказанного единственным и исключительным основанием дискреции являются, на наш взгляд, положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие полномочия и компетенцию такого конституционного органа публичной власти, как парламент. Прежде всего речь идет о Федеральном Собрании Российской Федерации и отчасти о законодательных (представительных) органах власти субъектов Российской Федерации.

Сразу отметим, что глубинным конституционно-правовым основанием дискреции федерального законодателя является государственный суверенитет¹⁴. Кроме того, рассмотрение вопроса о дискреции, ее границах и условиях также тесно связано с конституционными требованиями определенности правовой нормы¹⁵, отсутствие которой подрывает вытекающий из преамбулы и ст. 1 (ч. 1), 2, 18 и 21 (ч. 1) Конституции Российской Федерации принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства¹⁶.

С учетом сказанного попытаемся определить некоторые конституционно значимые элементы дискреционных полномочий федерального законодателя.

Первый: новое конституирование или исполнение конституционного. Дискреция не предполагает конституирование нового права, но лишь определение конкретных условий его реализации.

Как указывает Конституционный Суд РФ (далее также – Суд, Высшая судебная инстанция), право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, закрепленное в Конституции Российской Федерации, не определяет конкретные правила и условия его реализации, а именно: регулирование конкретных избирательных прав и порядка проведения федеральных, региональных, а также муниципальных выборов, в том числе установления порядка и итогов голосования, определение результатов выборов. Указанные полномочия, включая процедуру замещения вакантных мандатов, образовавшихся в течение срока действующей легислатуры, справедливо относятся, по мнению Конституционного Суда РФ, к дискреционным полномочиям федерального законодателя¹⁷.

Кроме того, определение конкретных условий реализации конституционных прав предполагает возможность федерального законодателя в рамках присущей ему дискреции определять также статус и порядок деятельности соответствующих субъектов избирательного права. В частности, признавая жалобу гражданина, который не был избран главой муниципального образования Воронежской области, Суд указал, что возложение на избирательные комиссии муниципальных образований полномочий по контролю за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации реализуется в рамках указанной выше дискреции. При этом сам факт возложения на данные комиссии обязанности по равному обеспечению для всех кандидатов предусмотренных законом условий предвыборной деятельности не может нарушать какие-либо права заявителя¹⁸.

Схожим образом Конституционный Суд РФ квалифицировал установленную законом возможность решения на сходе граждан без формирования представительного органа поселения: такое нормативное регулирование, указал Суд, учитывает реальные возможности непосредственного решения населением вопросов местного значения в небольших по числу жителей муниципальных образованиях, что обеспечивает сбалансированное использование институтов представительной и непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления, поэтому не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя¹⁹.

Как видим в приведенных примерах, Конституционный Суд в качестве основания федеральной дискреции называет допустимость определения им конкретных форм реализации конституционных прав и свобод граждан, обеспечивающих исполнение соответствующих конституционных гарантий.

В ряде случаев основанием установления конкретных форм осуществления конституционных прав является необходимость установления механизма реализации норм, носящих рекомендательный характер²⁰. В этом случае дискреционные полномочия федерального законодателя должны соответствовать стоящим перед ним правотворческим задачам и целям развития страны.

Применительно к реализации широчайших дискреционных полномочий в сфере избирательного права в одном из своих актов Конституционный Суд РФ прямо говорит лишь о том, что федеральный законодатель призван лишь «конкретизировать нормативное содержание и пределы избирательных прав», определить порядок и условия их реализации в целях наиболее эффективного обеспечения принципов правовой демократии, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации²¹.

Второй: конституционная цель, телеологическое основание, историческая преем-

ственность. Реализация дискреции предполагает наличие некоторого конституционно-телеологического основания таких полномочий законодателя. В некоторых работах в качестве правовой идеи, которая должна быть положена в основу дискреционных полномочий, предлагается использовать идею справедливости²².

Применительно же к кругу рассматриваемых нами правоотношений речь идет о том, что указанные выше конкретные условия реализации конституционных прав, определяемые в рамках принадлежащей федеральному законодателю дискреции, в своей основе должны быть соотносимы с конституционно защищаемыми ценностями современной правовой среды²³ – осуществляться, как указывает Конституционный Суд РФ, с учетом конкретно-исторических, а также социально-политических условий, складывающихся на данном этапе развития страны, в том числе, фактического развития избирательной системы Российской Федерации²⁴, обеспечивающих решение «собственных правотворческих задач»²⁵.

Определяя значимость конституционно защищаемых ценностей в сфере законодательства о выборах в качестве общей конституционной цели применения дискреции, анализ правоположений Конституционного Суда РФ позволяет говорить о возможности выделения самостоятельного ценностно-телеологического основания федеральной дискреции применительно к конкретным выборам, в частности «предназначение выборов в демократическом правовом государстве», необходимости соблюдения общепризнанных принципов равного, всеобщего, свободного и прямого избирательного права, а также конституционного статуса Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации как одной из палат российского парламента, в том числе в рамках поиска наиболее оптимального варианта организации избирательных процедур²⁶. Также в ка-

честве телеологического основания можно выделить и такие требования, как «согласованность с основами конституционного строя России и недопустимость искажения демократической правовой природы российской государственности»²⁷.

Кроме того, самостоятельной целью применения федеральным законодателем своих дискреционных полномочий, с точки зрения Конституционного Суда РФ, является установление норм, направленных на повышение уровня гласности в деятельности избирательных комиссий посредством усиления общественного контроля, с учетом существующих международных стандартов и национального опыта, накопленного в ходе реализации прежней системы избирательного законодательства²⁸.

Все приведенные выше примеры обоснования федеральной дискреции были основаны исключительно на позитивных юридических конструкциях, представлениях и атрибутах, известных в философии познания как «катафатический метод», с помощью которого весьма успешно можно раскрыть то или иное понятие с точки зрения его дефинитивного содержания, тем не менее они не позволяют в полном объеме приблизиться к определению его границ и пределов допустимости. Последнее возможно благодаря применению инструментов, присущих методу отрицательного («апофатического») познания. Интегративное и одновременное использование указанных подходов позволяет более точно уяснить столь сложноформализуемые юридические конструкции конституционного права. Рассмотрим это подробнее применительно к следующему выделяемому нами элементу, определяющему допустимость применения федеральным законодателем дискреционных полномочий.

Третий: границы и условия дискреции. Требования, предъявляемые к определению условий или границам реализации конституционных прав, осуществляемых в рамках

дискреционных полномочий федерального законодателя.

В качестве положительного обоснования возможности последних применительно к рассматриваемой нами сфере избирательных правоотношений Конституционный Суд РФ формулирует специальное требование – федеральный законодатель обязан проявлять необходимую заботу в том, чтобы избирательные процедуры, вводимые им, были прозрачными и честными, препятствовали возможности фальсификации итогов избирательной кампании, а также способствовали достоверному и объективному отражению действительных результатов электорального волеизъявления граждан. Иначе избирательное законодательство не будет соответствовать конституционной природе выборов, предполагающих, что справедливое выявление подлинного волеизъявления граждан является основой формирования органов публичной власти²⁹. Отметим определенную попытку в сформулированном конституционном суждении указать на юридически отрицательные элементы, исключающие возможность дискреции – «несоответствие конституционной природе выборов...».

Тем не менее это не может, на наш взгляд, рассматриваться в полном смысле как применение отрицательного (апофатического) метода в силу как минимум двух причин: достаточно сложного определения юридического содержания указанной природы, а также самого существа такого обоснования – предполагающие более все-таки соответствие и присутствие, т. е. положительное признание, нежели отрицание чего-то.

Данное предположение находит подтверждение и в других актах Конституционного Суда РФ, где в качестве определенных границ возможной дискреции Суд называет такие фундаментальные основы организации демократического управления, как «природу народного представительства», «конституционное предназначение выборов», а также

конституционные требования о соблюдении общепризнанных принципов всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права и справедливые процедуры их реализации³⁰.

В этом смысле представляет интерес предпринятая в одном из постановлений Конституционного Суда РФ попытка ответить на утверждение о недопустимости федеральной дискреции. В акте Суда используется формулировка «избыточная дискреция». Основанием для подобного суждения заявителей стало предоставление субъектам Российской Федерации права определять порядок формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением, а также устанавливать разные способы замещения главы муниципального образования без установления на федеральном уровне критериев, которыми должен руководствоваться региональный законодатель, принимая конкретные решения, связанные с дифференциацией порядка формирования органов местного самоуправления в различных муниципальных образованиях. Последнее ведет к произвольности принимаемого законодательным (представительным) органом власти конкретного субъекта Российской Федерации решения. Анализ рассматриваемого постановления Конституционного Суда РФ позволяет сделать вывод о том, что Высшая судебная инстанция косвенным образом согласилась с этим. В обосновании определения условий и границ дискреционного усмотрения, согласно сформулированной позиции Конституционного Суда РФ, должен быть положен «учет объективных взаимосвязей организационных принципов местного самоуправления и особенностей его территориальной организации, а также функций и задач публичной власти, реализуемых на конкретной территории (уровне)»³¹. Кроме того, в качестве антитезы позитивной дискреции федерального законодателя Конституционный Суд РФ говорит о недопусти-

мости ее трансформации в негативный инструмент ограничения, обоснованный «немотивированными конституционно значимыми целями управленческого усмотрения». В резолютивной же части решения суда мы обнаруживаем искомые критерии (отрицательные и положительные) дискреционных полномочий законодателя по данному конкретному делу.

Справедливости ради также отметим, что в некоторых случаях Конституционный Суд РФ предметно раскрывает содержание федеральной дискреции в сфере избирательного законодательства, указывая, что к ним относится, в частности, решение вопроса о расширении объема правовых средств, которые предназначены для выявления и фиксации гражданами допущенных нарушений; также сюда Суд включает возможность установления дифференциации в зависимости от уровня выборов с учетом конституционно-правовой природы муниципальных выборов, являющихся институтом самоорганизации населения соответствующего муниципального образования³².

Подобное определение дискреции, конечно, снимает целый ряд вопросов, но исключительно лишь к конкретным рассматриваемым Конституционным Судом РФ правоотношениям, и тем более не позволяет распространить их на другие по аналогии.

Представленное выше выделение элементов, допускающих конституционную возможность применения дискреции, носит отчасти дидактический характер, обусловленный трудностью практического разделения рассмотренных выше содержания дискреции федерального законодателя и выделения в нем цели и задач, пределов и границ. Вместе с этим именно данное обстоятельство позволяет говорить о конституционной объективности последнего из выделяемых нами признаков, благодаря которому ранее рассмотренные приобретают свое новое системно-конституционное наполнение. Он не

является самостоятельным, но представляет собой конструкцию, подобную классическому юридическому составу, где каждый из юридических фактов имеет свое значение, но правообразующим источником выступает лишь наличие всех составляющих его элементов одновременно.

Баланс конституционно защищаемых ценностей как конституционно-правовой механизм реализации дискреционных полномочий. В основу выявленных выше условий реализации дискреционных полномочий федерального законодателя в сфере избирательного права и процесса должен быть положен «баланс между законными интересами каждого гражданина и общества в целом»³³. Указанный баланс обеспечивает равные и справедливые условия реализации избирательных прав, обеспечивающих в том числе легитимацию органов публичной власти благодаря применению рационально организованных процедур, которые отвечают требованиям прозрачности, честности, безопасности, а также предотвращают возможные злоупотребления.

В данном случае пределами дискреции федерального законодателя являются «границы конституционно дозволенного, определяемого сохранением самого существа этого основного права»³⁴.

Указанные обстоятельства исключают возможность рассмотрения дискреционного полномочия как нормативного закрепления одного из альтернативных вариантов правового регулирования. Действительно, при знакомстве с некоторыми актами Конституционного Суда дискреция может выглядеть как выбор альтернативы. Добавим, по нашему мнению, «возможной альтернативы» и усилим – «единственно возможной» при данных обстоятельствах. В частности, рассматривая жалобу, связанную с оспариванием невозможности замены представленных ранее кандидатом подписных листов, Конституционный Суд указал на то, что соответ-

ствующее правовое регулирование обусловлено особым назначением подписных листов как избирательных документов, которые позволяют выявить уровень поддержки кандидатов избирателями, необходимый для его регистрации, поэтому установление подобных норм «не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя». Вместе с этим Конституционный Суд РФ здесь же указывает, что в то же время законодатель вправе внести соответствующие изменения в действующее регулирование, в том числе путем закрепления права кандидата в депутаты в случае выявления им недостатков в оформлении собранных в его поддержку подписных листов на их замену другими до завершения срока представления указанных документов для регистрации кандидата³⁵. Широта дискреционных полномочий законодателя предполагает возможность, не выходя за них, установить специальные условия, которые позволяют исключить из избирательного процесса участников, не имеющих достаточной поддержки избирателей³⁶.

Полагаем, что указанная Судом высшей инстанции видимая альтернативность предполагает лишь конституционную возможность федерального законодателя, основанную как на общем принципе разделения власти на три ветви, так и на полномочиях соответствующего конституционного органа – Федерального Собрания Российской Федерации, но никак не произвольного выбора конкретного варианта правового регулирования. В случае же допущения последнего это означало бы наличие не только ничем не обоснованных границ дискреции, но и свидетельствовало бы об особом конституирующем качестве таких дискреционных полномочий, что противоречит как Конституции РФ, так и приведенным ранее правовоположениям Конституционного Суда РФ.

В рамках правовых подходов и юридических категорий, используемых Европейским судом по правам человека (да-

лее – ЕСПЧ), предположенная нами выше конструкция «единственной возможности», или назовем это безальтернативным вариантом выбора конкретной формы реализации государственной дискреции, определяется весьма близкими категориями по своему конституционному правопониманию в рамках правовой парадигмы европейской юридической мысли. В частности, в постановлении от 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Моэн(Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» ЕСПЧ, признавая за государством весьма значительные пределы усмотрения в регулировании избирательной системы, указывает, что нормы избирательного законодательства должны «оцениваться в свете ее политического развития». По этой причине, по мнению Европейского суда по правам человека, разделяемому нами, некоторые детали избирательной системы, недопустимые в одном месте,

могут быть оправданы в другом, «при условии обеспечения законодательной властью свободного волеизъявления народа»³⁷.

С учетом сказанного конституционно-правовыми границами и одновременно пределами дискреции законодателя выступает конституционная цель правового регулирования – обеспечение баланса конституционно защищаемых ценностей. Именно баланс защищаемых конституционных ценностей или, пользуясь терминологией постановления Конституционного Суда РФ, «гармонизированное в своем действии сочетание соответствующих принципов»³⁸ позволяет федеральному законодателю реализовать несомненно принадлежащие ему и вытекающие из государственного суверенитета дискреционные полномочия, не нарушая при этом конституционно-правовые условия (основания, границы и пределы) их осуществления.

¹ По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П.

² См.: Юридическая энциклопедия. М., 2000. С. 24 ; Современный словарь иностранных слов. М., 1994. С. 205. Справедливости ради, отметим также, что в политико-правовой историографии дискреция рассматривалась с самых разных точек зрения: как «умолчание закона», позволяющее преодолеть «бесконечные противоречия» (Гегель. Политические произведения. М., 1978. С. 231), органичный элемент права как системы государственного принуждения (Кельзен Г. Чистое учение о праве : пер. с нем. Вып. 1. М., 1987. С. 47–48), неотъемлемый результат действия норм и «ненорм (велений)», охраняемых принудительной силой государства (Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 41) ; и др.

³ Огарченко А. Н. О пределах административного усмотрения // Право и жизнь. Книга 6. М., 1925. С. 4.

⁴ См.: Там же. С. 4–5.

⁵ Там же. С. 7–8.

⁶ Елистратов А. И. I. Понятие о публичном субъективном праве. II. Теория субъективных прав А. А. Рождественского. М., 1913. С. 3, 12–14.

⁷ См. например: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2004. С. 260–278 ; Стариллов Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры : к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7–23 ; Соловей Ю. П. Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5–15.

⁸ По делу о проверке конституционности частей первой и третьей статьи 1, частей первой, третьей и четвертой статьи 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. В. Лушникова, А. С. Пушкарева и И. С. Пушкарева : постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2018 г. № 39-П.

⁹ Особое мнение судьи КС РФ Н. С. Бондаря (постановление «Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»).

¹⁰ См.: Дайси А. В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской Конституции // Антология мировой правовой мысли. Т. III. М., 1999. С. 487–488.

¹¹ См.: Капицын В. М. Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 2–8.

¹² Там же.

¹³ Шарнина Л. А. Проблемы установления пробелов в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 17–21.

¹⁴ См.: Хорунжий С. Н. Государственный суверенитет и юридическая справедливость судебных решений в институционально-историческом аспекте // Вестник Российской нации. 2013. № 5. С. 233–247.

¹⁵ См.: Нарутто С. В. Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционно-судебной доктрине // Lex russica. 2018. № 10. С. 40–49.

¹⁶ По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. В. Андропова, О. О. Андроновой, О. Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области : постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П.

¹⁷ По жалобе гражданки Чукановой Маргариты Алексеевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 9 статьи 69, подпунктом «е» пункта 2 и пунктом 4 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частью 14 статьи 74, пунктом 6 части 4 и частью 5 статьи 88 Избирательного кодекса города Москвы : определение Конституционного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 1575-О.

¹⁸ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шепелева Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 статьи 30 Закона Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области» : определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2017 г. № 1739-О.

¹⁹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2010 г. № 454-О-О.

²⁰ По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 г. № 1422-О.

²¹ По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 15 сентября 2016 г. № 1742-О.

²² См.: *Непомнящий Е. В.* Контроль за конституционностью законов в контексте представлений Конституционного Суда РФ о дискреционных полномочиях федерального законодателя // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 68.

²³ См.: *Хорунжий С. Н.* Доктринальные аспекты правовой среды. Воронеж, 2014.

²⁴ По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. В. Гончарова : постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 г. № 33-П. Также об этом см.: постановления от 17 ноября 1998 г. № 26-П, от 16 июня 2006 г. № 7-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П, от 15 апреля 2014 г. № 11-П, определения от 20 ноября 1995 г. № 77-О, от 15 ноября 2007 г. № 845-О-О, от 18 декабря 2007 г. № 921-О-О, от 3 июля 2014 г. № 1565-О.

²⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общероссийского общественного движения «Российский общенародный союз» на нарушение конституционных прав и свобод положениями подпункта 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 1 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях» и части 1 статьи 25 Закона города Москвы «Избирательный кодекс города Москвы»: определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2010 г. № 935-О-О.

²⁶ По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 18-П.

²⁷ По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П.

²⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 г. № 1422-О.

²⁹ См. например: постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № 8-П, от 15 апреля 2014 г. № 11-П, от 15 ноября 2018 г. № 42-П.

³⁰ По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И. Л. Трунова и М. В. Юревича : постановление Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2017 г. № 11-П.

³¹ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

³² Определение Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 г. № 1422-О.

³³ Там же.

³⁴ Там же.

³⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лоцининой Натальи Александровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1.1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2010 г. № 1087-О-О.

³⁶ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Плешкова Игоря Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта «з» пункта 6.4 и подпункта «д» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2014 г. № 1483-О. Об этом также: постановления Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П и от 11 июня 2002 г. № 10-П ; определения Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 233-О-О, от 25 марта 1999 г. № 32-О, от 6 июля 2010 г. № 1087-О-О, от 24 февраля 2011 г. № 202-О.

³⁷ По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части 9 статьи 88 и части 3 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 10 октября 2017 г. № 2253-О.

³⁸ Там же.

Воронежский государственный университет

Хорунжий С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, секретарь Избирательной комиссии Воронежской области

E-mail: snhor@mail.ru
Тел.: 8-915-580-10-10

Voronezh State University

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

E-mail: snhor@mail.ru
Tel.: 8-915-580-10-10

УДК 342.5

О. В. Кистринова

Центральный филиал
Российского государственного университета правосудия

ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИЙ (УСТАВОВ) СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫМИ (УСТАВНЫМИ) СУДАМИ

В данной статье исследуется институт толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации конституционными (уставными) судами субъектов. Вопросы толкования основных законов регионального уровня имеют не только теоретическое, но и важное практическое значение.

Ключевые слова: толкование, конституция субъекта Российской Федерации, конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации, конституционная юстиция.

INTERPRETATION OF CONSTITUTIONS (STATUTES) OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION BY CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COURTS

In this article the Institute of interpretation of constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation by constitutional (Charter) courts of subjects is investigated. Questions of interpretation of the basic laws of the regional level are not only theoretical, but also of great practical importance.

Key words: interpretation, Constitution of the subject of the Russian Federation, constitutional (statutory) court of the subject of the Russian Federation, constitutional justice.

Поступила в редакцию 20 октября 2019 г.

Квалифицированное толкование нормативных правовых актов важно для эффективности их исполнения и применения. Особое значение имеет толкование конституций (основных законов) как государства, так и субъектов федеративного государства. Если вопрос толкования Конституции Российской Федерации решен однозначно – его может осуществлять только Конституционный Суд,

то вопрос об органах, уполномоченных на официальное толкование конституций (уставов) субъектов остается открытым.

В соответствии со ст. 73 Конституции России толкование конституций (уставов) субъектов относится к предметам исключительного ведения субъектов, так как не является предметом исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71) и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Правовое регулирование толкова-

© Кистринова О. В., 2020

ния в субъектах очень разнообразно, так как в большинстве из них данный институт находится в стадии своего формирования. Проанализировав законодательство субъектов Российской Федерации в этой сфере, можно выделить несколько вариантов.

1. В конституциях (уставах) субъектов вообще не предусмотрен механизм их толкования (например, Вологодская область). Толкование иных нормативных актов осуществляет орган, принявший их. Условно это можно спроецировать и на основной закон субъекта, т. е. его может толковать законодательный (представительный) орган субъектов Российской Федерации.

2. В конституциях (уставах) субъектов их толкование отнесено к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта (например, Воронежская область).

3. В конституциях (уставах) субъектов предусмотрено их толкование специализированным органом конституционного контроля, но такой орган пока еще не создан (например, Оренбургская область).

4. В конституциях (уставах) субъектов предусмотрено их толкование специализированным органом конституционного контроля, который фактически осуществляет эту деятельность (например, Республика Якутия, Республика Адыгея и др.).

Таким образом, назрела необходимость выработки единых подходов к толкованию основных законов субъектов. Наиболее рациональным было бы полномочием по толкованию основных законов субъектов наделять конституционные (уставные) суды. Но на сегодняшний день данные судебные органы созданы только в семнадцати из восьмидесяти пяти субъектов Российской Федерации. Из них 13 республик (Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Чеченская Республика, Республи-

ка Тыва), 2 области (Свердловская и Калининградская) и 1 город федерального значения (Санкт-Петербург). В республике Бурятия юридически Конституционный Суд существует, но его деятельность приостановлена с 2013 г. В Челябинской области Уставной суд в 2014 г. был упразднен региональным законодательным органом. Следовательно, необходимо начинать с формирования данных судов на территории всех субъектов¹. Основной причиной, по которой конституционные (уставные) суды не созданы, является дополнительная финансовая нагрузка на региональный бюджет. Возможным выходом из сложившейся ситуации является либо финансирование деятельности конституционных (уставных) судов из федерального бюджета (по аналогии с мировыми судьями), либо обращение к опыту Германии, в которой судьи органов конституционной юстиции земель осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

Н. Е. Таева² предлагает законодательно закрепить юридическую конструкцию (типовую схему) толкования, включающую в себя следующие элементы.

1. Субъекты права обращения с запросом о толковании. Конституционные (уставные) суды (по аналогии с Конституционным Судом РФ) не наделяются правом толкования основного закона по собственной инициативе. Перечень субъектов, имеющих право на обращение о толковании, достаточно разнообразный. Начиная от высшего должностного лица субъекта и заканчивая органами местного самоуправления (в Свердловской области), общественными объединениями и гражданами (в Республике Северная Осетия – Алания).

2. Субъекты, осуществляющие толкование. Как было сказано выше, это могут быть конституционные (уставные) суды, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также иные органы, наделенные полномочиями.

3. Поводы к толкованию. Таковым может являться обращение в уполномоченный орган.

4. Основания толкования. Основанием выступает обнаружившаяся неопределенность в понимании норм конституции (устава) субъекта. Важным условием является то, что данная неопределенность должна возникнуть в результате осуществления своей деятельности субъектом обращения. По мнению Конституционного Суда РФ, «неясность для обращающихся должна быть не мнимой, а действительной»³. При этом недопустимо толкование основных законов в целом, его разделов и глав⁴.

5. Пределы толкования. Их необходимо обозначить рамками уяснения и разъяснения, чтобы в процессе толкования не порождать новых правовых норм. Целью толкования является устранение неопределенности в понимании смысла конституционных положений и обеспечение единообразного их применения всеми субъектами конституционно-правовых отношений, в том числе правоприменительными органами⁵. Конституционный Суд РФ определяет, что в соответствии с конституционным принципом разделения властей Конституционный Суд не вправе подменять законодателя. Это требование распространяется и на конституционные (уставные) суды субъектов.

6. Форма акта о толковании. Нормативное толкование является обязательным для всех субъектов права.

Охрана и защита конституций (уставов) субъектов путем их официального толкования не менее важна, чем Конституции Российской Федерации. Практика деятельности конституционных (уставных) судов, функционирующих на территории Российской Федерации, показывает, что толкование основного закона является востребованным полномочием данных органов. Наибольшее количество решений о толковании принято Конституционным Судом Республики Саха (Якутия) (более 40). Толкование не являлось предметом рассмотрения в конституционных судах таких республик, как Дагестан, Ингушетия.

Таким образом, субъектам Российской Федерации предлагается закрепить полномочие по толкованию своего основного закона за конституционными (уставными) судами. Для этого на федеральном уровне следует решить вопрос о формировании данных судебных органов на территории всех субъектов. При этом целесообразно законодательное закрепление необходимых элементов толкования. Юридическая конструкция, предлагаемая Н. Е. Таевой, представляется рациональной.

¹ См.: Кистринова О. В. Региональные органы судебного конституционного контроля : опыт России и Германии // Российский судья. 2017. № 10. С. 53–58.

² См.: Таева Н. Е. Конструкция толкования конституций (уставов) субъектов Российской Федерации : обязательные элементы и проблемы их нормативного закрепления // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 1. С. 32–37.

³ По делу о толковании ст. 81 (ч. 3) и п. 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ : определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 134-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 46. Ст. 5701.

⁴ См.: Гаджиев Г. А. Подведомственность и допустимость обращения в Конституционный Суд Российской Федерации // Журнал рос. права. 1997. № 6. С. 95.

⁵ По делу о толковании части 2 статьи 100 Конституции Республики Тыва в связи с запросом Палаты представителей Великого Хурала Республики Тыва : постановление Конституционного Суда Республики Тыва от 2 февраля 2006 г. № 1-П. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

Центральный филиал Российского
государственного университета правосудия

Кистринова О. В., кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин

E-mail: kistrinova@mail.ru
Тел.: 8-903-655-38-89

Central Branch of the Russian State University
of Justice

Kistrinova O. V., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the of State and Legal
Disciplines Department

E-mail: kistrinova@mail.ru
Tel.: 8-903-655-38-89

П. Н. Шабанов

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена анализу положений Конституции Российской Федерации о независимости судебной власти. Изучается соотношение понятий «самостоятельности» и «независимости» судебной власти, дается определение суверенности судебной власти. В работе исследуется вопрос регламентации в конституциях зарубежных государств положений о независимости судебной власти.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, независимость и самостоятельность судебной власти, суверенность судебной власти.

CONSTITUTIONAL BASES OF INDEPENDENCE OF JUDICIAL AUTHORITY

Article is devoted to the analysis of provisions of the Constitution of the Russian Federation about independence of judicial authority. The ratio of concepts of «independence» of judicial authority is studied, definition of a sovereignty of judicial authority is given. In work the regulation question in constitutions of the foreign states of regulations on independence of judicial authority is investigated.

Key words: Constitution of the Russian Federation, independence of judicial authority, sovereignty of judicial authority.

Поступила в редакцию 14 декабря 2019 г.

Состояние правосудия в Российской Федерации является одним из критериев оценки уровня демократии и законности. Мировой опыт свидетельствует, что правовое государство может существовать только в том случае, если в стране имеется сильная, независимая и авторитетная судебная власть. Это необходимое условие формирования гражданского общества и построения правового демократического государства.

В соответствии со ст. 118 Конституции Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. В ст. 120, 122 Конституции РФ закреп-

лены принципиальные положения, согласно которым судьи неприкосновенны, независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону.

Независимость судебной власти является основой любого демократического государства, поскольку именно она обеспечивает существование реальной Конституции и проведение в жизнь идеи верховенства Закона.

Судебной власти присущи признаки политической (государственной) власти, но она имеет свои особенности: обладая государственно-властными полномочиями и осуществляя их только судами в строго установленной процессуальной форме, судебная

власть призвана защищать права и свободы граждан, конституционный строй Российской Федерации, обеспечивать соответствие актов законодательной и исполнительной власти Конституции РФ, соблюдение законности и справедливости при исполнении и применении законов и других нормативных актов. Суд как орган судебной власти служит арбитром в разрешении споров; судебные решения обязательны для исполнения всеми органами, организациями, должностными лицами, гражданами. Более того, судебная власть преюдициальна, что означает такую ее организацию, при которой суд устанавливает факт, а все другие органы государственной власти его применяют в обязательном порядке.

В правовой литературе термин «судебная власть» употребляется в разных значениях: система соответствующих учреждений, тот или иной суд или все суды; система судебных органов государства, осуществляющих правосудие; в некоторых случаях рекомендуется «обращаться к судебной власти» для защиты тех или иных институтов, разрешения спора; глава 7 Конституции РФ – «Судебная власть» – содержит статьи, определяющие не только компетенцию различных судов, но и основы устройства судебной системы, правовое положение судей, ряд принципов судебной деятельности.

В правовой литературе не раз отмечалось, что проблема независимости ветвей власти связана не столько с их абсолютной обособленностью, сколько с взаимным уравновешением и взаимодействием, которые обеспечивает система «сдержек и противовесов»¹.

Чтобы судебная власть действительно была независима от других ветвей власти, она должна быть наделена реальными полномочиями по контролю деятельности органов законодательной и исполнительной власти, за соответствием принимаемых ими решений Конституции РФ и действующим за-

конам. Концепция судебной реформы в РФ 1991 г. прямо называет функцию судебного контроля, осуществляемого судами общей юрисдикции, неотъемлемой чертой правосудия².

Важность принципа разделения властей также в том, чтобы взаимный контроль и сбалансированность полномочий не привели к присвоению полномочий судебной власти какой-либо другой властью. Но со своей стороны судебная власть не должна вмешиваться в прерогативы деятельности законодательной и исполнительной властей.

Органы судебной власти занимают особое место не только в механизме государственной власти, но и в общественном сознании, поскольку воспринимаются в общественном сознании как важнейший инструмент социальной защиты. Отсюда – признание его важнейшим общественным институтом. Суд укрепляет экономическую и политическую стабильность в обществе, решая споры, поддерживая социальные нормы в обществе, играет значительную воспитательную роль, приобщая граждан к принятым в обществе стандартам поведения, к соблюдению общечеловеческих ценностей. Судебная власть – «это тот новый политический и правовой феномен, который адекватно отражает стремление построить на российской почве правовое «государство, основанное на доктрине разделения властей»³.

В контексте вопроса о правовой природе судебной власти необходимо сказать о соотношении категорий «самостоятельности» и «независимости» судебной власти. Следует ли понимать конституционное положение о самостоятельности судебной власти как исключающее возможность говорить о ее независимости? Анализ высказанных в юридической литературе мнений по данному вопросу в отношении судебной власти показывает, что в его понимании нет единства.

Одни авторы говорят о самостоятельности судебной власти и независимости судей.

Так, В. А. Ржевский и Н. М. Чепурнова полагают, что говорить о самостоятельности можно только применительно к судебной власти в ее взаимодействии с иными властями, а о независимости – применительно к осуществлению правосудия независимым должностным лицом – судьей⁴.

М. В. Баглай, например, отмечает, что «самостоятельность судебной власти проявляется в независимости судей, которые подчиняются только Конституции РФ и закону и в своей деятельности по осуществлению правосудия никому не подотчетны»⁵.

По мнению Л. Т. Ульяновой, самостоятельность судебной власти подкрепляется положением о независимости судей, присяжных, народных заседателей и подчинении их при осуществлении правосудия только Конституции РФ и закону (но в то же время автор обозначает данный принцип как принцип самостоятельности судов, независимости судей, народных и присяжных заседателей)⁶.

П. А. Лупинская подчеркивает, что самостоятельность суда требует реализации судебной власти независимыми судьями и присяжным заседателями⁷. В. П. Божьев также говорит о независимости судей как непрелюбимом условии отправления правосудия⁸.

Другие авторы полагают правомерным говорить о самостоятельности и независимости судебной власти как ее неотъемлемых свойствах. Так, А. В. Цихоцкий отмечает: «...Главное свойство судебной власти – ее самостоятельность и независимость... когда речь идет о независимости судебной власти, это касается организационных моментов ее функционирования, которые, безусловно, подлежат закреплению законом...»⁹.

О самостоятельности и независимости судебной власти говорит и Т. А. Савельева, отмечая, что «принципы независимости и самостоятельности судебной власти... можно рассматривать как принципы демократического правового государства, основу его конституционного строя»¹⁰.

В. В. Ершов, рассматривая правовые гарантии независимости судебной власти, полагает, что суть последней, прежде всего, возможно раскрывать через права суда по отношению к законотворческим и исполнительным органам государственной власти¹¹.

Интересное мнение высказывает Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев, подчеркивая, что «самостоятельность судебной власти – важное условие и предпосылка независимости правосудия и лиц, его осуществляющих»¹².

Ю. И. Стецовский, исследуя конституционные основы судебной власти, также говорит о ее самостоятельности и независимости от других ветвей власти: «Будучи отделенной от законодательной и исполнительной власти, судебная власть обязана действовать независимо от них»¹³.

Е. В. Кладий рассматривает судебную власть как разновидность государственной власти, которая самостоятельно и независимо от других ветвей государственной власти (законодательной и исполнительной) осуществляет свои властные, публично-правовые полномочия в установленных государством формах и с использованием надлежащих процедур¹⁴.

О самостоятельности и независимости как разных характеристиках судебной власти говорят и некоторые другие авторы¹⁵.

Думается, что в подтверждение правоты последних можно сослаться на положения Концепции судебной реформы 1991 г., где одной из главных задач реформы провозглашалось утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от властей законодательной и исполнительной¹⁶.

Данное концептуальное положение получило свое дальнейшее развитие в действующем законодательстве. Так, согласно п. 2 ст. 1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1 су-

дебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей. Аналогичное положение содержится в п. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона РФ «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ. Данные нормы свидетельствуют о том, что законодатель рассматривает «самостоятельность» и «независимость» как неравнозначные категории и применяет их к понятию «судебная власть», а не к какой-либо форме ее реализации.

Рассмотрев самостоятельность и независимость в качестве основных характеризующих признаков судебной власти, мы пришли к выводу что объединить данные категории представляется возможным под единым определением «суверенность судебной власти». Суверенность является неотъемлемым свойством любой власти, и в попытках противопоставить самостоятельность и независимость судебной власти, включить одно свойство судебной власти в другое подчас забывается о том, что это разные стороны одного определяющего для любой власти качества. Естественно, суверенность судебной власти носит несколько иной характер, чем суверенитет государственной власти в целом, и отнюдь не означает полного изъятия судебной власти из общего механизма государства, работающего в рамках «концепции единства государственной власти и разделения ее ветвей»¹⁷.

В практике толкования и применения международными юрисдикционными органами норм, предусматривающих право на справедливое судебное разбирательство, непременно используется положение о независимости суда от других ветвей власти. Такое положение содержится, например, в Основных принципах, касающихся независимости судебных органов¹⁸, принятых VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями и одобренных 29 ноября 1985 г. и 13 декабря 1985 г. резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН:

независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в Конституции или законах страны, все государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов.

Следует заметить, что конституции большинства зарубежных государств содержат разделы (главы) о судебной власти, в которых либо говорится непосредственно о независимости судебной власти (например, ст. 117 главы 6 Конституции Болгарии, ст. 104 раздела IV ч. II Конституции Италии, ст. 173 раздела VIII Конституции Польши, ст. 64 раздела VIII Конституции Франции, ст. 115 главы 4 раздела 4 Конституции Хорватии), либо о независимости судов или судей (например, ст. 97 раздела IX Конституции Германии, ст. 117 раздела VI Конституции Испании, ст. IX ч. 1 Конституции Турции, ст. 81 главы 4 Конституции Чехии, ст. 76 главы 6 Конституции Японии), при этом, как правило, подчеркивается их независимость от других ветвей государственной власти¹⁹. Признание этой ветви власти самостоятельным предметом конституционного регулирования объясняется тем, что судебная власть является составляющей государственной власти.

Как показывает анализ конституционно-законодательства стран СНГ и Балтии, аналогичные нормы закреплены на конституционном уровне во многих из них. Так, например, независимость судебной власти закреплена в ст. 7 Конституции Азербайджанской Республики; ст. 82 Конституции Грузии; ст. 84 Конституции Республики Таджикистан; ст. 106 Конституции Республики Узбекистан. Вместе с тем в конституциях некоторых стран бывшего Союза говорится лишь о самостоятельности ветвей власти, системе сдерживания и уравновешивания друг друга (ст. 4 Конституции Туркменистана; ст. 3 Конституции Казахстана; ст. 7 Конституции Кыргызстана; ст. 4 Конституции Туркменистана) либо о самостоятельности государственных органов, их взаимодействии между собой (ст. 5 Конституции

Республики Армения; ст. 6 Конституции Республики Беларусь; ст. 6 Конституции Украины). В ст. 6 Конституции Республики Молдова говорится только о взаимодействии властей при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции²⁰.

Некоторые авторы рассматривают независимость судебной власти как важнейший принцип, который является отправным, определяющим положение суда в современном государстве. При этом самостоятельность судебной власти – лишь один из аспектов (институциональный) ее независимости: «...Независимость в институциональном аспекте этого понятия (или самостоятельность судебных учреждений и отдельных судей по отношению к другим государственным или общественным органам)...». Вторым аспектом независимости судебной власти и ее носителей в содержательном значении этого термина является беспристрастность²¹.

Анализ международных документов, Концепции судебной реформы 1991 г., норм Конституции РФ и отраслевого законодательства позволяет говорить о самостоятельности и независимости судебной власти от законодательной и исполнительной властей как ее важнейших характеристиках.

Следует заметить, что положения ст. 10 Конституции РФ относятся не только к организации государственной власти на федеральном уровне, но и к системе органов государственной власти субъектов РФ. В подтверждение данного тезиса можно сослаться на мнение ряда авторов²², которые, рассматривая судебную власть как часть системы «сдержек и противовесов», средство разрешения споров между органами государственной власти, полагают, что эта задача судов в РФ должна реализовываться не только на федеральном и региональном уровнях, но и на муниципальном.

¹ См., например: *Чиркин В. Е.* Конституционное право : Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 255.

² См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

³ Конституция и закон : стабильность и динамизм. М., 1998. С. 126.

⁴ См.: *Ржевский В. А., Чепурнова Н. М.* Судебная власть в Российской Федерации : конституционные основы организации и деятельности. М., 1998. С. 147.

⁵ *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник. 12-е изд., изм. и доп. М., 2017. С. 616.

⁶ См.: Уголовный процесс / под ред. К. Ф. Гуценко. М., 1998. С. 61.

⁷ См.: Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / под ред. П. А. Лупинской. М., 1999. С. 132.

⁸ См.: Уголовный процесс / под ред. В. П. Божьева. М., 2000. С. 82.

⁹ *Цихоцкий А. В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 43.

¹⁰ *Савельева Т. А.* Судебная власть в гражданском процессе. Саратов, 1997. С. 28.

¹¹ См.: *Ершов В. В.* Судебная власть в правовом государстве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 71–72.

¹² *Лебедев В. М.* Судебная власть в современной России. СПб., 2001. С. 36.

¹³ *Стецовский Ю. И.* Судебная власть. М., 1999. С. 54.

¹⁴ См.: *Кладий Е. В.* Судебная власть в системе государственной власти Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 7.

¹⁵ См.: Судебная власть. Правоохранительные органы Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. В. М. Семенова. Екатеринбург, 2002. С. 14 ; Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина.

М., 2003. С. 81, 210 ; Лазарева В. А. Судебная защита в уголовном процессе РФ : проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 14.

¹⁶ См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации...

¹⁷ Чиркин В. Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 78.

¹⁸ См.: Анишина В. И. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации : формирование, содержание и перспективы развития. М., 2006. С. 171–176.

¹⁹ См.: Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003 ; Конституции государств Европы. М., 2001.

²⁰ См.: Конституции зарубежных государств. М., 2003 ; Конституции государств Европы. М., 2001.

²¹ См.: Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. М., 2003. С. 211.

²² См.: Дмитриев Ю. А., Черемных Г. Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. 1997. № 8. С. 44–50 ; Кавешникова Е. М. Конституционное право Российской Федерации : курс лекций. М., 1998. С. 98.

Воронежский государственный университет

Шабанов П. Н., кандидат юридических наук,
доцент кафедры организации судебной власти
и правоохранительной деятельности

E-mail: pshabanov@rambler.ru

Voronezh State University

Shabanov P. N., Candidate of Legal Science,
Associate Professor of the Organization of the Judge
Power and Law-enforcement Activity Department

E-mail: pshabanov@rambler.ru

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (НОЯБРЬ 2019 г.)

19 ноября 2019 г. состоялось заседание научного студенческого кружка по конституционному и муниципальному праву «Конституционные чтения», посвященное актуальным вопросам современного развития местного самоуправления в Российской Федерации. С докладом на тему «Новая муниципальная реформа в России: содержание и проблемы» выступила **доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Татьяна Михайловна Бялкина.**

В докладе было отмечено, что изменения и дополнения, внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2014-м и последующих годах, можно считать новой муниципальной реформой в силу того, что они коренным образом меняют существенные характеристики территориальных, организационных, компетенционных основ организации и деятельности местного самоуправления как особого института публичной власти в нашей стране.

Анализируя вопросы, касающиеся территориальной организации муниципальной власти, Т. М. Бялкина выделила появление новых типов муниципальных образований – городского округа с внутригородским делением и, соответственно, внутригородских районов. В 2014 г. такой статус получил Челябинск, в 2015 – Махачкала и Самара.

Была рассмотрена также трансформация понятия такого муниципального образования, как городской округ. Если в первоначальной редакции закона он рассматривался как особый вид городского поселения, который

в силу наличия развитой инфраструктуры не входит в состав муниципального района и самостоятельно решает все вопросы местного значения, отнесенные к ведению городского поселения и муниципального района, а также осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные ему федеральными законами и законами субъектов РФ, то в новой редакции 2017 г. городской округ стал определяться как один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Иными словами, появилась возможность создавать городские округа на основе сельских населенных пунктов. Кроме того, стало допустимым объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом, в результате чего муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. То есть вместо поселений и муниципальных районов стали появляться городские округа, в которых как территории, так и население были преимущественно сельскими.

Нелогичность и нецелесообразность подобного развития событий были настолько очевидными, что потребовали новой корректировки законодательства. В 2019 г. было закреплено положение о том, что не менее двух третей населения городского округа должно проживать в городах и (или) иных городских населенных пунктах. При этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными об-

разованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

Кроме того, появился новый тип муниципального образования – муниципальный округ, который представляет собой несколько объединенных общей территорией населенных пунктов. Никаких особых характеристик для этого муниципального образования, кроме того, что он, как и городской округ, не входит в состав муниципального района и тоже может наделяться отдельными государственными полномочиями, не закреплено.

Закреплена возможность объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа. При этом, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились, а также указанные поселения утрачивают статус муниципального образования.

Для того чтобы привести в соответствие с новыми требованиями территориальную организацию местного самоуправления, до 1 января 2015 г. установлен переходный период.

В части изменений организационной основы местного самоуправления в докладе был рассмотрен вопрос о новом варианте избрания главы муниципального образования, появившемся в законе в 2015 г., а именно – избрание главы представительным орга-

ном муниципального образования из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. Де-факто это можно считать назначением, поскольку практически полностью совпадает с порядком назначения на должность главы местной администрации, закрепленным в ст. 37 закона. Избрание и назначение – две разные по сути процедуры, как и правовой статус выборных должностных лиц (главы муниципального образования) и муниципальных служащих (главы местной администрации). Кроме того, существенное влияние на этот процесс в крупных муниципальных образованиях оказывает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, что повышает вероятность нарушения принципа самостоятельности местного самоуправления.

Нарушением компетенционной самостоятельности муниципальных образований можно считать и процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренную законом в 2014 г. Фактически это означает возможность передачи полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (за некоторым исключением) региональными законами органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Причем законодательство не содержит ни конкретных причин, по которым это целесообразно делать, ни максимальных сроков и условий возвращения этих полномочий в компетенцию органов местного самоуправления. Остаются без ответа и многие другие вопросы, связанные, в частности, с участием населения, ответственностью органов государственной власти за решение вопросов местного значения.

Таким образом, как подчеркнула докладчик, очередная муниципальная реформа направлена на снижение демократического потенциала местного самоуправления и его самостоятельности в решении вопросов мест-

ного значения, на «встраивание» органов местного самоуправления в единую вертикаль исполнительной власти.

В работе кружка приняла участие **начальник отдела правового управления правительства Воронежской области Тамара Евгеньевна Голубцова**. Она рассказала присутствующим о реформе территориальных основ местного самоуправления в Воронежской области, отметила, что в свете изменений федерального законодательства ведется работа над тем, как именно и в каких случаях в области будут создаваться муниципальные округа. Т. Е. Голубцова подчеркнула, что органы государственной власти Воронежской области с осторожностью относятся к подобным преобразованиям, стремятся максимально учитывать мнение населения в вопросах изменения границ и преобразования муниципальных образований. Также законодательство Воронежской области является максимально демократичным в части того, чтобы обеспечить права населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, предоставляя возможность муниципальным образованиям закреплять в своих уставах любую модель из числа предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации».

Студенты первой группы второго курса Ксения Поротикова и Александр Стрельников посвятили свое выступление проблемам организации местного самоуправления в крупных городах России, уделив особое внимание городским округам с внутригородским делением. Их коллеги **Полина Быханова и Оксана Галкина** в своем докладе рассмотрели специфику организации местного самоуправления в таких особенных муниципальных образованиях, как наукограды, инновационный центр «Сколково» и территории инновационных научно-технологических центров.

Подводя итоги состоявшемуся обсуждению, **доцент кафедры конституционного и муниципального права, секретарь избирательной комиссии Воронежской области Сергей Николаевич Хорунжий** призвал студентов к активному участию в муниципальных выборах и иных формах непосредственной демократии, с тем чтобы способствовать позитивному развитию местной власти в нашем регионе.

Ниже публикуются материалы студентов, подготовленные ими на основе выступлений на заседании научного студенческого кружка.

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

П. Е. Быханова, О. А. Галкина

Воронежский государственный университет

ОСОБЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются особенности организации местного самоуправления в территориальных образованиях Российской Федерации, объединенных по принципу научности, а именно в наукоградах, территориях инновационных научно-технологических центров и инновационном центре «Сколково», а также проводится сравнительный анализ соответствия данных территориальных образований признакам муниципального образования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: наукограды, территории инновационных научно-технологических центров, инновационный центр «Сколково», муниципальное образование, научно-производственный комплекс, муниципальное образование.

FEATURES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SEPARATE TERRITORIAL FORMATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

This article discusses the features of the organization of local self-government in the territorial entities of the Russian Federation, united by the principle of science, namely, in science towns, territories of innovative scientific and technological centers and innovation center «Skolkovo», and also provides a comparative analysis of the compliance of these territorial entities to the characteristics of the municipality.

Key words: science towns, territories of innovative scientific and technological centers, innovation center «Skolkovo», municipal formation, scientific and production complex, municipal formation.

Поступила в редакцию 8 декабря 2019 г.

После проведения муниципальной реформы начала 2000-х гг. в новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – ФЗ № 131) была закреплена глава 11, предусматривающая особенности организации местного самоуправления в отдельных территориальных образованиях¹. К их числу относятся: закрытые административно-территориальные образования, территории опережающего социально-экономического раз-

вития, муниципальные образования, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) и др. Всех их можно классифицировать по различным критериям, в том числе выделить территориальные образования, объединенные признаком научности, которые заслуживают в настоящее время особого внимания. К этим территориям относятся наукограды, территории инновационных научно-технологических центров, инновационный центр «Сколково».

Рассмотрим каждый из них поподробнее.

© Быханова П. Е., Галкина О. А., 2020

Термин «наукоград» появился в литературе еще в 1991 г., но на законодательном уровне был закреплен только в 1999 г., в условиях финансового, экономического кризиса. Тогда наукограды создавались для преодоления кризисной ситуации в стране и продолжают существовать по сей день.

Для того чтобы охарактеризовать особенности организации местного самоуправления в наукоградах, необходимо обратиться к порядку присвоения такого статуса муниципальным образованиям. Данный вопрос регулируется Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»². Порядок заключается в следующем:

1) статус наукограда может быть присвоен такому муниципальному образованию, на территории которого расположен научно-производственный комплекс, представляющий собой «совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации»;

2) в таком муниципальном образовании разрабатывается и утверждается стратегия социально-экономического развития муниципального образования, подлежащая согласованию с Правительством РФ;

3) статус наукограда присваивается Правительством РФ на пятнадцатилетний срок. По истечении установленного срока данный статус может быть продлен еще на 15 лет;

4) ч. 1 ст. 81 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет, что наукограды являются городскими округами;

5) органы местного самоуправления принимают участие в реализации программ, утвержденных Правительством РФ.

Основными направлениями деятельности наукоградов являются: космические ис-

следования, авиастроение, ракетостроение, радиотехника, электроника, машиностроение, приборостроение, автоматизация, создание новейших видов материалов, развитие ядерного комплекса, биотехнологии, биология, развитие сферы энергетики.

В настоящий момент 13 городских округов имеют статус наукограда, например, Бийск, Дубна, Жуковский, Черноголовка, Королев и др.

В рамках данной статьи уделим особое внимание инновационному центру «Сколково». Город Сколково изначально задумывался как уникальный проект по привлечению лучших умов России для создания собственных инноваций. Главной особенностью осуществления местного самоуправления в Сколково является то, что полномочия органов местного самоуправления принадлежат управляющей компании – Фонду развития инновационного центра Сколково.

Федеральный закон № 131-ФЗ в вопросах регулирования местного самоуправления на территории «Сколково» (ст. 82.2) отсылает к положениям Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково» от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (далее – ФЗ № 244)³.

В соответствии со ст. 5 ФЗ № 244 на территории инновационного центра управляющая компания осуществляет следующие полномочия:

1) создает условия для предоставления транспортных услуг населению и организует транспортное обслуживание населения;

2) организует электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, водоотведение, снабжение населения топливом;

3) утверждает правила благоустройства территории Центра;

4) создает условия для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, в том числе организации розничных рынков и бытового обслуживания, а также для организации досуга, в том числе путем организации и проведения массовых научных, научно-популярных, культурно-про-

светительских, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий и т. д.;

5) организует строительство жилых помещений и их содержание;

6) предоставляет жилые помещения, определяет основания и порядок выселения из жилых помещений;

7) организует предоставление дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования путем создания или организации создания частных образовательных организаций;

8) предоставляет разрешения на осуществление образовательной деятельности;

9) утверждает правила осуществления образовательной деятельности;

10) иные полномочия.

Данная статья устанавливает исчерпывающий перечень полномочий Фонда развития инновационного центра Сколково и, как видно из содержания некоторых из них, в руках управляющей компании фактически находятся полномочия органов местного самоуправления.

Кроме того, в ст. 3 ФЗ № 244 закрепляется положение, в соответствии с которым земельные участки, находящиеся в границах территории Центра, принадлежат управляющей компании на праве собственности или на праве аренды. Не допускается распоряжение этими земельными участками, в том числе путем их отчуждения и обременения, за исключением определенных вышеуказанным законом особых случаев.

Если провести сравнительный анализ тех полномочий, которыми обладает население в муниципальном образовании, и полномочиями населения «Сколково», то можно прийти к выводу, что последнее фактически полностью отстранено от реализации форм непосредственной демократии на территории инновационного центра и не может осуществлять контроль за деятельностью Фонда «Сколково». Ведь по сути ФЗ № 244 не предусматривает в своей структуре формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Проанализировав действующие нормативные правовые акты, мы можем сделать следующие заключения:

– во-первых, территория «Сколково» не принадлежит ни одному муниципальному образованию;

– во-вторых, не принят устав как основной учредительный акт муниципального образования;

– в-третьих, отсутствует и не функционирует система органов местного самоуправления.

Неоднозначный статус инновационного центра «Сколково» волнует как ученых, так и практиков. Например, Е. А. Суханов, заведующий кафедрой гражданского права МГУ имени М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, отмечает, что «...из содержания Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково» достаточно ясно следует, что его управляющая компания в действительности является органом публичной власти с правами юридического лица, сочетающего в себе функции отраслевого ведомства и муниципалитета, а не новым видом юридических лиц»⁴.

Довольно интересной представляется позиция, высказанная С. Радченко, старшим юристом адвокатского бюро «Юг» (г. Краснодар), кандидатом юридических наук. На его взгляд, на территории инновационного центра сложилась совершенно уникальная с точки зрения управления ситуация, заключающаяся в том, что функции органа местного самоуправления будет осуществлять организация, деятельность которой финансируется из федерального бюджета. «Закон не предусматривает чей-либо контроль за ее деятельностью, не указывает, кому она подчиняется, перед кем подотчетна»⁵.

А. Сергеев, доктор юридических наук, профессор, оценивая содержание ФЗ № 244, указывает на то, что совершенно неясен правовой статус управляющей компании. «Из Закона следует, что она является собственником земли (п. 1 ст. 3 ФЗ № 244) и осуществляет це-

лый ряд публично-правовых функций, включая принятие обязательных для всех участников проекта правил (п. 1 ст. 7 ФЗ № 244). Если первое свидетельствует в пользу частного характера управляющей компании, то второе с этим статусом согласуется плохо»⁶.

Приведенные точки зрения ученых и юристов-практиков лишней раз подтверждают неопределенный статус «Сколково» в вопросе выделения на его территории особенностей организации местного самоуправления, которое де-факто там отсутствует. Главной особенностью осуществления МСУ в Сколково является, что полномочия ОМСУ принадлежат управляющей компании – Фонду развития инновационного центра Сколково.

Теперь обратимся к инновационным научно-технологическим центрам. Статья 82.4 ФЗ № 131 закрепляет особенности осуществления местного самоуправления в таких центрах, но эта норма является отсылочной к Федеральному закону от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷ (далее – ФЗ № 216).

Что же такое **инновационный научно-технологический центр**? Содержащаяся в вышеупомянутом законе дефиниция определяет его как совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности на определенной Правительством РФ территории.

В ст. 12 ФЗ № 216 закрепляются основные полномочия управляющей компании, которые достаточно похожи на полномочия ОМСУ, например, «обеспечивать по согласованию с фондом создание объектов инфраструктуры инновационного научно-технологического центра, в том числе автомобильных дорог, жилых помещений; организовывать предоставление дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования» и др., вследствие чего можно прийти к выводу, что, по аналогии с

инновационным центром «Сколково», в инновационных научно-технологических центрах данная компетенция передана управляющей компании – фонду, учредителем которого выступает Правительство РФ. При этом полномочия органов местного самоуправления на территории инновационного научно-технологического центра весьма ограничены, а иногда таковые даже и не предоставляются, при этом законодательно закреплено, что ряд полномочий, принадлежащих, как правило, органам местной власти, на территории такого центра осуществляет управляющая компания, например, «резервирование земель и изъятие земельных участков для муниципальных нужд; создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка; обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории инновационного научно-технологического центра»⁸ и др.

Дополнительно следует отметить, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, осуществляющие полномочия, указанные выше, размещаются вне территории инновационного научно-технологического центра.

Подводя итоги сказанному, можно сделать вывод о том, что в территориальных образованиях, выделяемых по отраслевому признаку научности, а именно наукоградах, территориях инновационных научно-технологических центров, инновационном центре «Сколково», главная особенность организации местного самоуправления заключается в том, что данные территориальные образования муниципальными образованиями как таковыми не являются, поскольку:

1) в инновационных центрах и Сколково в отличие от обычных муниципальных образований – сельских поселений, городских поселений, муниципальных районов и др. – местное самоуправление осуществляют не уполномоченные на то органы, а управляющая компания;

2) в наукоградах данные полномочия хотя и принадлежат органам местного самоуправления, при этом в своих действиях они ограничены стратегией социально-экономического развития и направлены на ее реализацию;

3) если проанализировать данные территориальные образования с точки зрения

соответствия таким признакам муниципального образования, как наличие устава, местного бюджета, органов местного самоуправления, можно прийти к выводу, что названные выше территориальные образования во многом этим признакам не соответствуют.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 15. Ст. 1750.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40. Ст. 7.

⁴ Проект «Сколково» : оценка юристов // Закон. 2010. № 12. С. 19.

⁵ Там же. С. 28.

⁶ Там же. С. 20.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31 Ст. 4765.

⁸ См. например, ст. 24 ФЗ № 216.

Воронежский государственный университет

Быханова П. Е., студент

E-mail: polinochka1260@gmail.com

Tel.: 8-920-444-46-96

Галкина О. А., студент

E-mail: galkina-oksanochka@bk.ru

Tel.: 8-908-132-36-19

Voronezh State University

Byhanova P. E., Student

E-mail: polinochka1260@gmail.com

Tel.: 8-920-444-46-96

Galkina O. A., Student

E-mail: galkina-oksanochka@bk.ru

Tel.: 8-908-132-36-19

К. А. Поротикова, А. В. Стрельников

Воронежский государственный университет

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ РОССИИ

В статье анализируются проблемы, связанные с реализацией законодательных изменений, принятых в ходе реформы 2014 г., на примере нового вида муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением. Анализируются требования, предъявляемые к кандидатам на должность главы городского округа (и городского округа с внутригородским делением), возможность влияния на органы местного самоуправления данных муниципальных образований со стороны высшего должностного лица субъекта РФ, а также целесообразность введения данного вида муниципальных образований.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, городские округа с внутригородским делением.

LOCAL GOVERNMENT IN MAJOR CITIES OF RUSSIA

The article analyzes the problems associated with the implementation of legislative changes adopted during the reform of 2014, on the example of a new type of municipalities – urban districts with intra-urban division. The requirements for candidates for this position of the head of the city district (and the city district with intra-city division), the possibility of strong pressure from the highest official of the subject of the Russian Federation on local governments, as well as the feasibility of introducing this type of municipalities are discussed.

Key words: local self-government, municipalities, urban districts with intra-urban division.

Поступила в редакцию 10 декабря 2019 г.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в 2014 г. был предусмотрен новый вид городских муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением, главная особенность которых заключается в том, что это городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы

внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования¹.

Таким образом, их основное отличие заключается в создании второго уровня муниципалитетов на территории городских округов в виде внутригородских районов (внутригородских муниципальных образований на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления).

© Поротикова К. А., Стрельников А. В., 2020

Как видно из вышеприведенного определения, в этих новых муниципальных образованиях создается своя сложная система органов местного самоуправления. О целесообразности создания внутригородских районов, проблемах организации и деятельности их органов местного самоуправления, возникающих сложностях и эффективности для населения такого района и города в целом ведется большая дискуссия в науке муниципального права².

Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением. М. В. Коростелева в своей статье, посвященной данной тематике, отмечает: «Деление городов на районы, которое Л. А. Велихов называл “городской децентрализацией”, связано с рационализацией управления муниципальным хозяйством и призвано решать две основные задачи: “приближение” к населению тех органов управления, с которыми они чаще всего сталкиваются в своей повседневной жизни; разгрузка городского уровня управления, освобождение его от необходимости решать бытовые проблемы жителей»³.

Первым муниципальным образованием, решившим принять новую модель организации местной власти, стал городской округ город Челябинск. В столице российской промышленности уже через четыре месяца после принятия майских изменений в федеральное законодательство были сформированы органы местной власти городского округа с внутригородским делением, а также органы местной власти новых внутригородских районов. Организационное и территориальное устройство новых муниципалитетов является результатом совместного нормативного правотворчества представительного органа городского округа и Челябинского регионального законодателя.

Прежде всего, ст. 1 Устава Челябинска⁴ закрепляет статус городского округа город Челябинск. Далее в соответствии с Законом Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО «О статусе Челябинского городского округа и статусе, и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа»⁵ город Челябинск наделен статусом городского округа с внутригородским делением.

В соответствии с Законом Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе»⁶ деление Челябинского городского округа с внутригородским делением на внутригородские районы осуществляется с учетом исторически сложившегося внутригородского территориального устройства, предусматривающего наличие семи районов в городе: Калининского, Курчатовского, Ленинского, Metallургического, Советского, Тракторозаводского, Центрального – при условии соблюдения их территориальной целостности.

В итоге новыми муниципальными образованиями становятся административно-территориальные единицы, которые до этого существовали в Челябинске. Однако обоснованно ли разделение единого города на отдельные муниципальные образования?

У новых муниципальных образований – внутригородских районов – можно найти ряд положительных сторон эффективной деятельности в интересах местного населения.

Этот вид муниципальных образований во многом схож с сельскими и городскими поселениями, поэтому является близким и доступным для граждан, легче откликается на их проблемы и запросы. Помимо этого, новый вид городских округов должен сделать депутатов их представительных органов более независимыми, затруднить оказание на них воздействия со стороны иных органов власти. Становится более широким спектр представленных общественных ин-

тересов ввиду увеличения одномандатных округов, а также уменьшения числа избирателей на один округ. Это все делает и депутатов, и выборных должностных лиц в большей степени подотчетными именно своим избирателям.

На необходимость этих и некоторых других изменений, совершенствования системы местного самоуправления обращал внимание в предвыборной программной статье «Демократия и качество государства» от 6 февраля 2012 г. В. В. Путин. Президент писал, что «местное самоуправление должно оставаться властью “шаговой доступности” – то есть муниципалитеты не должны бездумно укрупняться. Они должны стать в полной мере финансово состоятельными, иметь достаточные источники для исполнения своих полномочий, для решения повседневных людских проблем»⁷.

Вместе с тем новая система внутригородских округов вызывает ряд вопросов правового и организационного характера, а правоприменительная практика также выявляет проблемы, на которые требуется обратить внимание.

В частности, при более подробном рассмотрении порядка формирования конкурсной комиссии по отбору кандидатов на должность главы муниципального образования становятся видны явные недостатки проведенной в 2014 г. муниципальной реформы⁸. Попробуем кратко их обозначить.

Так, конкурсная комиссия образуется в составе восьми человек. При этом половина ее членов назначается Челябинской городской Думой, а другая половина – губернатором Челябинской области. Уже на этом этапе можно увидеть первую проблему, которая заключается в возможности оказания воздействия на формирование органов местного самоуправления со стороны государственной власти, а именно лоббизм интересов губернатора.

Подобная отрицательная практика наблюдается и в иных субъектах Российской

Федерации, например в Республике Дагестан, где конкурсная комиссия по отбору кандидатур на должность главы Махачкалы формируется наполовину главой Республики, которого выбирает законодательный (представительный) орган государственной власти республики из числа кандидатур, представленных Президентом России. На наш взгляд, это пример выстраивания вертикали власти от Президента до главы муниципального образования.

Представляют определенный интерес требования, предъявляемые для кандидатов на эту должность, которые установлены указанным положением. Так, кандидатом на должность Главы города Челябинска может быть зарегистрирован гражданин Российской Федерации, который на день проведения конкурса достиг возраста 21 года, также для него является предпочтительным наличие высшего профессионального образования и определенных профессиональных знаний и навыков в области законодательства Российской Федерации и Челябинской области и др. В данном случае видно, что предъявляются необоснованные, во многом противоречивые требования к кандидатам на выборные должности, ведущие к ограничению пассивного избирательного права граждан путем установления профессиональных цензов, чего не допускается даже по отношению к кандидатурам на должность Президента Российской Федерации.

Несмотря на то, что наш городской округ город Воронеж не является городским округом с внутригородским делением, примерно такие же проблемы имеются и в отношении его главы муниципального образования. Подчеркнем, что большая часть спорных вопросов организации внутригородских районов является типичной для любого крупного города, о чем неоднократно отмечалось в науке⁹.

В соответствии с п. 2 ст. 40 Устава городского округа г. Воронеж глава городского

округа избирается городской Думой сроком на 5 лет из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по проведению конкурса на замещение должности главы городского округа, в порядке, установленном решением городской Думы¹⁰.

В Воронеже, так же как и в Челябинске, половина членов конкурсной комиссии назначается городской Думой, а другая половина – губернатором Воронежской области¹¹, что иллюстрирует очевидную возможность влияния или даже сильного давления со стороны высшего должностного лица субъекта РФ на органы местного самоуправления.

Следует отметить, что в указанном воронежском положении также имеются обоснованные требования, ограничивающие избирательные права граждан.

В частности, для кандидата, претендующего на должность главы города, желательно наличие стажа работы на государственных должностях Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и (или) муниципальных должностях не менее 5 лет либо стажа государственной и (или) муниципальной службы не менее 5 лет, либо стажа работы на руководящих должностях (руководитель, заместитель руководителя) в коммерческих или некоммерческих организациях не менее 7 лет; наличие профессиональных навыков, таких как планирование работы, ведение деловых переговоров и взаимодействие с другими органами и организациями, работа с документами, а также в области использования современных информационных технологий, компьютерной и другой оргтехники, умение работать с электронными справочными информационно-правовыми базами и др.

В случае если воронежский законодатель все же решит пойти по пути преобразования городского округа г. Воронеж в городской округ с внутригородским делением, мы предлагаем ему принимать во внимание ошибки, совершенные при реализации этой идеи в Челябинске.

Считаем необходимым обратить внимание федерального законодателя на следующие моменты.

Во-первых, чтобы снизить влияние властей городского округа на органы внутригородских районов, мы предлагаем отказаться от конкурсных комиссий на уровне внутригородских районов в пользу прямых выборов их глав. Подобный шаг, на наш взгляд, поможет реализовать главные цели, для которых, собственно, и создавался в ходе реформы этот новый вид муниципальных образований. Это будет способствовать созданию доверительных отношений между главой внутригородского района и его гражданами, так как они сами будут его избирать.

Во-вторых, сохраняя конкурсную комиссию на этапе отбора кандидатур на должность главы городского округа, на наш взгляд, следует отказаться от определенных моментов в порядке ее формирования. В частности, определить на уровне федерального закона, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации будет назначать не половину членов конкурсной комиссии, а не более двадцати процентов.

Подводя итог всему вышесказанному, можно с уверенностью сказать, что современная реформа местного самоуправления даже если и преследовала изначально вполне благие цели, во многом оказалась направлена на подчинение местного самоуправления государству, ограничение его самостоятельности. С одной стороны, прослеживается устойчивая тенденция усиления влияния на исход выборов глав муниципальных образований со стороны высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (назначение половины членов конкурсной комиссии от его лица и др.). С другой стороны, на примере реализации реформы в городе Челябинске видно, что появление нового вида муниципальных образований пока не продемонстрировало свою пользу и эффективность для населения.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См. например: Астафичев П. А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 60–62; Бялкина Т. М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 62–66; и др.

³ Коростелева М. В. К вопросу об особенностях осуществления местного самоуправления в городах с районным делением // Юристъ-Правоведъ. 2014. № 3. С. 71–74.

⁴ Устав города Челябинска : решение Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2 (с изм. от 28.05.2019) // Сборник правовых актов Челябинской городской Думы первого созыва. 2015. № 9 (ч. 2).

⁵ О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа : закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО (с изм. на 18.12.2014) // Южноуральская панорама. 2014. № 87 (спецвыпуск № 24).

⁶ Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе : закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО (с изм. на 12.03.2015) // Южноуральская панорама. 2014. № 87 (спецвыпуск № 24).

⁷ Путин В. В. Демократия и качество государства // Рос. газета. 2012. 6 февр.

⁸ См.: Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Челябинска : решение Челябинской городской Думы от 18 декабря 2018 г. № 47/4 // Официальный сайт Челябинской городской Думы. URL: <http://www.chelduma.ru>

⁹ См.: Муртазалиев А. М. Городской округ с внутригородским делением как новый тип муниципальных образований : проблемы и пути решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 50–53.

¹⁰ См.: Об Уставе городского округа город Воронеж (с изм. от 28.05.2019) : решение Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-1 // Воронежский курьер. 2004. 16 нояб.

¹¹ См.: Положение о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы городского округа город Воронеж от 17 января 2018 г. // Официальный сайт Воронежской городской Думы. URL: <http://www.gorduma-voronezh.ru>

Воронежский государственный университет

Поротикова К. А., студент

E-mail: porotikova00@inbox.ru

Tel.: 8-905-052-55-74

Стрельников А. В., студент

E-mail: aleks2000voro@yandex.ru

Tel.: 8-904-213-44-52

Voronezh State University

Porotikova K. A., Student

E-mail: porotikova00@inbox.ru

Tel.: 8-905-052-55-74

Strelnikov A. V., Student

E-mail: aleks2000voro@yandex.ru

Tel.: 8-904-213-44-52

УДК 342.4

И. А. Кожемяко

Воронежский государственный университет

ЗАВЕРШАЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ КОНСТИТУЦИЙ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

В статье раскрывается сущность и значение завершающих положений Конституций современных государств, охарактеризованы завершающие положения Конституции Российской Федерации и конституций некоторых государств.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, структура конституции, переходные положения, заключительные положения.

FINAL PROVISIONS OF CONSTITUTION SCONTEMPORARY STATES

The article reveals the essence of the final provisions, briefly describes the final provisions of the Constitution of the Russian Federation constitutions of some states.

Key words: constitution, constitution structure, transitional provisions, final provisions.

Поступила в редакцию 15 октября 2019 г.

В статье рассматриваются завершающие положения как составная часть Конституции Российской Федерации 1993 г. и конституций некоторых зарубежных государств. Термин «завершающие положения» означает предписания из разделов, оканчивающих тексты основных законов. Эти положения именуются заключительными, переходными, дополнительными, временными, отменяющими.

Завершающие положения конституции, наряду с преамбулой (введением), основной частью (основным содержанием) и приложением, являются одним из структурных элементов конституции. Завершающие положения характерны для «консолидированных»¹ конституций (представляющих собой единый документ), с ними структура конституции становится более сложной.

Ученый-конституционалист, профессор С. А. Авакьян пишет: «Как правило, большин-

ство конституций имеет завершающий раздел, чаще всего именуемый “Заключительные и переходные положения” или просто “Переходные положения”. Его назначение – указать, какой день считается днем принятия конституции, с какого дня она вступает в силу, какова судьба предшествующей конституции, как применяется прежнее законодательство до принятия нового, соответствующего данной конституции, как действуют существующие и вновь учреждаемые органы. Имеется раздел “Заключительные и переходные положения” и в российской Конституции 1993 г.»².

Раздел Конституции с завершающими положениями можно включить во множество объектов, олицетворяющих конституционную систему государственности, так как многим из этих положений присуще символическое начало (например, положение о празднике – Дне принятия Конституции), а всем им без исключения – идеологическое значение³.

© Кожемяко И. А., 2020

В конституциях многих государств есть завершающие положения. При подготовке статьи были изучены тексты конституций 33 государств⁴, из них в текстах 23 конституций закреплены такие положения (они называются заключительные, переходные, а также дополнительные, временные, отменяющие).

Заключительные и переходные положения в Конституции Российской Федерации 1993 г.

Данные положения закреплены во втором разделе ее текста, состоящем из девяти частей и регулирующем процесс перехода к новому конституционному строю. В нем определяются дата принятия и вступления Конституции Российской Федерации в силу, приоритетность ее положений перед Федеративным договором, разъясняется порядок действия законов и иных нормативно-правовых актов, действовавших до вступления Конституции Российской Федерации в силу, и устанавливается порядок осуществления полномочий Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, судами.

В юридической литературе не очень много публикаций о заключительных и переходных положениях Конституции Российской Федерации⁵.

По мнению профессора Галины Дмитриевны Садовниковой, большое значение заключительных и переходных положений состоит в необходимости поддержания стабильного функционирования государства как структуры (т. е. обеспечение непрерывного функционирования органов государственной власти) в переходный период. Заключительные и переходные положения определяют сроки вступления в действие отдельных конституционных норм, которые не могут быть реализованы сразу, порядок и сроки замены прежних конституционных институтов новыми. Также, если это не урегулировано в основной части, они содержат нормы о поряд-

ке изменения конституции или государственных символов⁶.

Конституционный Суд Российской Федерации при необходимости ссылается на заключительные и переходные положения Конституции Российской Федерации⁷.

Завершающие положения конституций некоторых зарубежных государств

В Конституции Украины 1996 г. имеются разделы «Заключительные положения» и «Переходные положения» (разделы XIV и XV соответственно). В них закреплено время вступления Конституции в силу – со дня принятия, устанавливается государственный праздник – День конституции Украины, указаны временные периоды для формирования новых органов государственной власти.

В Конституции Республики Польша 1997 г. имеется раздел XIII «Переходные и заключительные положения». В разделе XIII имеют место нормы, регулирующие деятельность органов государственной власти в переходный период, сроки вступления в силу новых законов и нормы, устанавливающие список законов, утрачивающих силу. В этом же разделе указан срок вступления в силу Конституции: «Конституция Польской Республики вступает в силу по истечении 3 месяцев со дня ее опубликования» (ст. 243).

В заключительных и переходных положениях Конституции Итальянской Республики 1947 г. устанавливается пересмотр ряда специальных органов юрисдикции, запрет на восстановление фашистской партии, статус бывшей королевской Савойской династии, непризнание дворянских титулов, срок вступления Конституции в силу и другие положения.

Большое количество завершающих положений содержится в Конституции Королевства Испания 1978 г.: «Дополнительные положения», «Переходные положения», «Отменяющие положения» и «Заключительные положения» (перечислены в том порядке, в котором они расположены в Конституции).

В «Дополнительных положениях» декларируются охрана и уважение прав форальных территорий, условия изменения экономического и налогового статуса Канарского архипелага (требуется предварительный доклад автономного Сообщества или временного автономного органа), говорится о судебной системе в автономных сообществах. В «Переходных положениях» регулируются вопросы об автономиях, отдельных административных единицах, устанавливается порядок формирования Конституционного Суда. В «Отменяющих положениях» перечислены законы, утрачивающие силу, в числе таких законов – законы, противоречащие Конституции, ряд законов, принятых во времена Франкистской Испании, а также закон № 1 от

4 января 1977 г. о политической реформе. В «Заключительных положениях» устанавливается момент вступления Конституции в силу.

Завершающие положения присущи конституциям многих государств. Их роль заключается в обеспечении вступления Основного закона в действие и мягкого хода реформы государственных органов, правовой реформы в переходный период. Несмотря на разнообразие по содержанию и по количеству завершающих положений в конституциях различных государств, у них есть общее: а) являются составной частью конституции, придают ее структуре завершенный вид; б) рассчитаны на временное применение; в) со временем актуальность утрачивается, но остается историческое значение.

¹ См.: Чиркин В. Е. Терминология структуры Конституции XXI в. // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 4. С. 37, 39.

² Авакьян С. А. Конституция России : природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 26.

³ См.: Сазонникова Е. В. Статус объектов, олицетворяющих конституционную систему государственности // Российский юридический журнал. 2011. № 5 (68). С. 106–111.

⁴ Эмпирическая основа статьи – Конституции Австрийской Республики, Азербайджанской Республики, Княжества Андорра, Республики Армения, Республики Беларусь, Королевства Бельгия, Республики Болгария, Боснии и Герцеговины, Ватикана, Венгерской Республики, Федеративной Республики Германия, Греческой Республики, Грузии, Королевства Дания, Республики Ирландия, Исландской Республики, Королевства Испания, Итальянской Республики, Республики Казахстан, Республики Кипр, Латвийской Республики, Литовской Республики, Королевства Нидерланды, Королевства Норвегия, Португальской Республики, Республики Польша, Российской Федерации, Украины, Французской Республики, Финляндской Республики, Чешской Республики, Швейцарской Конфедерации, Королевства Швеция.

⁵ См.: Дудко Н. А. Переходные положения Конституции Российской Федерации о суде присяжных // Известия Алтайского государственного университета. 2011. № 2-2 (70). С. 101–103.

⁶ См.: Саговникова Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Постатейный. М., 2014. Сайт Студми. Учебные материалы для студентов. URL: http://www.kgau.ru/distance/ur_1/konst_pravo_foreign/lek3.html

⁷ См.: По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми»: постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 23. Ст. 2626.

Воронежский государственный университет

Кожемяко И. А., студент

E-mail: iwank01@mail.ru

Voronezh State University

Kozhemyako I. A., Student

E-mail: iwank01@mail.ru

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО И ВЕРХОВНОГО СУДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируется практика Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, в которой сформулированы ряд правовых позиций относительно важнейшего элемента компетенции местного самоуправления – института отдельных государственных полномочий. В частности, на основе некоторых судебных решений выявлены сущность указанной составляющей компетенции муниципальных образований, правовая форма передачи отдельных государственных полномочий, а также соотношение данного института с институтом перераспределения полномочий по решению вопросов местного значения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, компетенция местного самоуправления, институт отдельных государственных полномочий, закон субъекта о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

SOME ASPECTS OF THE INSTITUTION OF PARTICULAR STATE POWERS IN DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL AND SUPREME COURTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article analyzes the practice of the constitutional and Supreme courts of the Russian Federation, which formulated a number of legal positions regarding the most important element of the competence of local self-government – the institution of individual state powers. In particular, on the basis of some court decisions the essence of the specified component of competence of municipalities, the legal form of transfer of particular state powers, and also a ratio of this Institute with Institute of redistribution of powers on the decision of questions of local value are revealed.

Key words: local self-government, competence of local self-government, Institute of particular state powers, the law of the subject on granting local self-government bodies separate state powers, powers between local self-government bodies and public authorities of the subject of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 30 ноября 2019 г.

Традиционно отдельные государственные полномочия выделяют в качестве одного

из элементов компетенции местного самоуправления, которую как важнейшую правовую категорию в свою очередь в рамках оптимального подхода, по мнению Т. М. Бял-

© Попов В. А., 2020

киной, можно определить как совокупность предметов ведения, т. е. определенных сфер общественной жизни, а также полномочий, т. е. мер возможного и должного поведения субъектов публичного управления в рамках данных предметов ведения¹. Помимо основной составляющей компетенции местного самоуправления – вопросов местного значения, после муниципальной реформы 1991 г. и принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. отдельные государственные полномочия прочно вошли в муниципально-правовую действительность и стали привычным нам явлением, найдя свое отражение в ч. 2 ст. 132 Основного закона². Во многих субъектах, в том числе и в Воронежской области, такие вопросы, как создание и организация деятельности административных комиссий, органов опеки и попечительства, обеспечение жилыми помещениями некоторых категорий граждан за счет средств федерального бюджета, являющиеся полномочиями органов государства (Российской Федерации или ее субъектов) по предметам исключительного совместного ведения, переданы на уровень муниципальных районов и городских округов. В то же время практика по некоторым полномочиям в ряде субъектов различна. Например, Законом Липецкой области от 4 мая 2000 г.³ органы местного самоуправления указанных выше муниципальных образований были наделены полномочиями органов государственной власти субъекта по образованию и деятельности органов записи актов гражданского состояния, что в соответствии с Федеральным законом «Об актах гражданского состояния» является полномочием субъекта. Для сравнения в Воронежской области решение данного вопроса не передано на муниципальный уровень. Часть 1 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) определяет, что полномочия органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенным данным законом

к вопросам местного значения и закрепленным в федеральных законах и законах субъектов, образуют отдельные государственные полномочия. Толкование данной нормы дает понять, что речь идет именно об отдельных правах и обязанностях, а не о целых сферах деятельности публичной власти, поскольку передача исключительных предметов ведения Российской Федерации, ее субъектов или предметов совместного ведения фактически означало бы вмешательство в осуществление местного самоуправления, нарушало бы принципы его самостоятельности и отделения от структур государства. Однако ряд исследователей, например О. В. Стульникова, отмечают, что одной из тенденций современного законодательства является расширение компетенции местного самоуправления, что объясняется стремлением «создать условия для взаимовыгодного сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления... преодолеть во многом искусственное разделение двух форм публичной власти»⁴. В свете такого направления нынешней муниципальной политики нельзя не учитывать основное предназначение местного самоуправления – решение вопросов местного значения, что подтверждает Ю. В. Благов, предлагающий принимать во внимание две основные характеристики данного элемента обязательной компетенции местного самоуправления: государственные полномочия не должны превалировать над полномочиями по решению вопросов местного значения, а также должны быть связаны с интересами населения муниципальных образований⁵.

Следует отметить, что источником, регулирующим основания и порядок наделения, права и обязанности, контроль местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, безусловно, являются нормативные акты – Конституция, Закон № 131-ФЗ, федеральные законы (в настоящее время Российская Федерация напрямую не передала ни одного полномочия по решению предметов исключительного ведения муницип-

ципалитетам) и законы субъектов, непосредственно наделяющие местное самоуправление отдельными полномочиями. Однако не стоит забывать о том, что в муниципальном праве ряд ученых напрямую признают в качестве источника и судебный прецедент, прежде всего, постановления Конституционного Суда, решения Верховного Суда. Так, Н. С. Тимофеев отмечает, что решения Конституционного Суда выступают своего рода носителями нормативных начал в местном самоуправлении в силу их общеобязательности⁶. Конечно, основная роль судебных органов и в данных случаях заключается в осуществлении судопроизводства и вынесении по конкретным материально-правовым спорам решений, носящих прежде всего правоприменительный характер. Но посредством конституционного и административного видов судопроизводства осуществляется и конкретный нормоконтроль, когда разрешается вопрос о соответствии нормативных актов более низкого уровня законам и Конституции. А поскольку такими актами зачастую Уставы и законы субъектов признаются не соответствующими федеральному законодательству и Конституции, то их действительно можно рассматривать в качестве источника, в том числе, и института отдельных государственных полномочий. Тем более что высшие суды в процессе вынесения решения толкуют определенные положения, которые, безусловно, должны учитываться не только нижестоящими судами, но и иными правоприменительными органами, а также законодателем при устранении выявленных судами нарушений путем корректировки законов и в дальнейшем правотворчестве.

Анализ показывает, что основная роль Конституционного Суда в сфере защиты института отдельных государственных полномочий проявилась в конце 1990-х гг. Представляется, это было связано с тем, что принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ наде-

лил субъекты Российской Федерации довольно-таки обширными полномочиями в сфере местного самоуправления, и зачастую они пользовались этим, принимая в данной сфере антиконституционные положения. Институт отдельных государственных полномочий фигурирует в двух Постановлениях высшего органа конституционного контроля – по так называемому «удмуртскому делу» от 24 января 1997 г. 1-П⁸ и «курскому делу» от 30 ноября 2000 г. 15-П⁹, в которых целый ряд норм Закона Удмуртской республики и Устава Курской области соответственно были признаны противоречащими Основному закону России. Следует отметить, что данные судебные акты раскрывают именно концептуальную природу указанной составляющей компетенции местного самоуправления, а именно его предназначение и особенности правовой формы наделяния данными полномочиями органов местного самоуправления.

Постановлением Конституционного Суда по так называемому «удмуртскому делу», помимо того, что были признаны не соответствующими Конституции ряд норм закона данного субъекта «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», были сформулированы ряд принципиальных правовых позиций в сфере территориальной организации местного самоуправления. В частности, суд обратил внимание на то, что упразднение местного самоуправления в определенных административно-территориальных единицах и создание органов государственной власти возможно только с учетом мнения населения, прежде всего, в форме референдума, которое проистекает из нормы ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации. В связи с этим высший орган конституционного контроля впервые в своей практике высказался об институте отдельных государственных полномочий, которые могут быть переданы органам местного самоуправления на переходный период и которые впоследствии станут полномочиями органов государственной власти районов и горо-

дов республиканского подчинения. При этом Конституционный Суд косвенно указал на основную идею передачи части государственных полномочий, посредством которой органы местного самоуправления не могут быть преобразованы в органы государственной власти, поскольку это противоречит принципу разделения властей и самостоятельности местного самоуправления, закрепленных в ст. 10 и 12 Конституции, и фактически означает вхождение органов местной власти в систему государственных органов. Иными словами, Конституционный Суд указал на недопустимость использования института отдельных государственных полномочий в качестве инструмента подчинения муниципалитета субъекту. Основная цель наделения местного самоуправления отдельными полномочиями органов государства заключается в стремлении повысить эффективность реализации данных полномочий на местах.

Одно из важных положений, связанное с порядком наделения местного самоуправления, заключается в передаче этих полномочий только посредством закона – федерального закона либо закона субъекта, что было отражено в ч. 6 ст. 4 Закона № 154-ФЗ и ч. 2 ст. 19 Закона № 131-ФЗ. При этом в ныне действующем законе по сравнению с предыдущим появился запрет наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами. Представляется, что данное дополнение появилось в 2003 г. не случайно, поскольку за три года до принятия Закона № 131-ФЗ Конституционный Суд, признавая не соответствующим Конституции Устав Курской области, обратил внимание и на этот вопрос. Вначале следует отметить, что в России до сих пор не принят федеральный закон о нормативных правовых актах и легальное понятие «закон» отсутствует. Однако традиционно под законом понимается нормативный правовой акт, принимаемый парламентом или непосредственно народом путем референдума, регулирующий

наиболее важные общественные отношения и имеющий общеобязательную силу¹⁰. Оспариваемый основной закон области, фактически допуская ограничение либо вовсе упразднение местного самоуправления, закреплял, что органы государственной власти района как административно-территориальной единицы могут делегировать органам местного самоуправления часть своих полномочий. Однако суд, сославшись на ч. 2 ст. 132 Конституции, указал, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств только законодателем и только в форме закона. Созданные в то время в области органы государственной власти района – Советы народных депутатов – по своей природе и месту в системе публичной власти не могли выступать в качестве законодательного органа, а соответственно, не были уполномочены принимать законы и передавать посредством их отдельные государственные полномочия. Исходя из положений Конституции Российской Федерации и Уставов субъектов, на территории субъекта действует только один законодательный (представительный) орган – парламент, а создание органов государственной власти общей и специальной компетенции по решению, по сути, вопросов местного значения в муниципальных образованиях фактически подменяет организационные основы местного самоуправления в формах представительной демократии и непосредственного осуществления местного самоуправления населением.

Верховный Суд, являясь высшим органом судебной власти в сфере административного, гражданского и уголовного процесса, также обладает рядом полномочий в сфере нормоконтроля, прежде всего, к его подсудности ст. 21 Кодекса административного судопроизводства¹¹ отнесено рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Прави-

тельства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов. Помимо этого, до 1 октября 2019 г. он выступал апелляционной инстанцией по отношению к областным судам, к компетенции которых относится оспаривание нормативных актов субъектов и решений представительных органов муниципалитетов. В последнее время, после муниципальной реформы 2014 г., наметилась определенная тенденция, когда субъекты Федерации смешивают понятия отдельных государственных полномочий с полномочиями по решению вопросов местного значения, перераспределенных между муниципалитетами и регионами, что отражается в их законодательстве, которое признается областными судами в соответствии с их подсудностью недействующим. При этом Верховный Суд, выступавший до 1 октября 2019 г. апелляционной инстанцией, оставлял обжалуемые решения судов среднего звена без изменения, а апелляционные жалобы – без удовлетворения. В частности, некоторые важные позиции были зафиксированы в двух подобных решениях – апелляционных определениях судебной коллегии по административным делам Верховного Суда от 15 ноября 2017 г. № 30-АПГ17-3¹² и от 10 апреля 2019 г. № 33-АПА19-4¹³, которыми были оставлены в силе решения областных судов о признании недействующими двух законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – Карачаево-Черкесской Республики и Ленинградской области соответственно. При этом в обоих законах речь шла о земельных отношениях.

В данных случаях прокуратуры, реализуя функцию по участию в рассмотрении административных дел, предусмотренную ст. 39 Кодекса административного судопроизводства, подали административные иски о признании недействующими законов двух субъектов в связи с тем, что они приняты с превышением полномочий органами государственной власти субъектов,

так как наделяли муниципалитеты государственными полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории городских поселений соответствующего муниципального района. Решениями судов первой инстанции указанные законы были признаны недействующими, что было удостоверено и Верховным Судом, который в подтверждение правильного применения норм материального права ссылался, во-первых, на нормы ст. 72 Конституции, которая относит вопросы земельных отношений и общие принципы организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Как известно, полномочия органов каждого из уровней власти по решению этих вопросов закреплены в Федеральном законе № 184-ФЗ¹⁴, в том числе п. 2 ст. 26.3 определяет права и обязанности органов государственной власти по предметам совместного ведения, при этом возможность наделяния ими органы местного самоуправления отдельно урегулирована в п. 6 той же статьи. Однако решение вопросов по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не закреплено в данных нормах в качестве полномочия, не содержит его и Закон № 131-ФЗ. Между тем известно, что полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в общем виде содержатся не только в данном базовом федеральном законе, но и иных законодательных актах. Одним из примеров, подтверждающих этот тезис, и является данное полномочие, реализация которого Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹⁵ отнесена к ведению органов местного самоуправления. Таким образом, исходя из сущности института отдельных государственных полномочий, указанный выше вопрос не может быть передан органами государственной власти на местный уровень. Но основная проблема, отраженная

и в решении Верховного Суда, связана с тем, что в соответствии с Законом № 131-ФЗ данное полномочие может быть перераспределено между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов, что и нашло свое отражение в Законе Ленинградской области 2015 г.¹⁶

Возникает вопрос: становится ли оно от этого отдельным государственным полномочием, которым затем снова можно наделить городские округа и муниципальные районы?

В мотивировочных частях данных решений Верховный Суд дал однозначный ответ: данные полномочия даже после их перераспределения в соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» для осуществления органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации не становятся отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, которые могут быть переданы органам местного самоуправления.

Таким образом, переданные на основании ч. 1.2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ законодательным актом субъекта вопросы местного значения и полномочия по их решению самим субъектам не трансформируют сущность и публично-правовую принадлежность данных категорий.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что основная роль высших судебных органов в сфере компетенции местного самоуправления проявлялась и проявляется в настоящее время в проверке соответствия законов субъекта, которыми муниципалитеты наделяются отдельными государственными полномочиями, а поскольку такие законы зачастую признавались антиконституционными и недействующими, то соответствующие судебные решения можно считать полноценными источниками муниципального права.

При этом в практике Верховного Суда встречаются решения и по иным аспектам института отдельных государственных полномочий, например, оспариванию методики расчета нормативов для определения передаваемого на местный уровень объема субвенций, при этом в одном из таких актов было отменено решение суда первой инстанции, которым были удовлетворены иски о признании недействующими норм определения такой методики¹⁷. Поэтому конституционное и административное судопроизводство остаются востребованными инструментами в разрешении ряда сложных вопросов компетенции, которое гарантирует защиту и нормальное функционирование местного самоуправления.

¹ Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления : проблемы теории и правового регулирования : монография. Воронеж, 2006. С. 87.

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ См.: Об органах записи актов гражданского состояния Липецкой области и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и деятельности органов записи актов гражданского состояния и государственной регистрации актов гражданского состояния : закон Липецкой области от 4 мая 2000 г. № 88-ОЗ (в ред. от 28.09.2018) // Липецкая газета. 2000. 18 мая.

⁴ Стульникова О. В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Право. 2015. № 1 (33). С. 47–48.

⁵ См.: Благоев Ю. В. Компетенция органов местного самоуправления : дискуссионные вопросы // Правоприменение. 2017. Т. 1, № 4. С. 119.

⁶ См.: Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2019. С. 44.

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (в ред. от 28.08.1995) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁸ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституц. Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 50. Ст. 708.

⁹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» : постановление Конституц. Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

¹⁰ См.: Авакьян С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. С. 295.

¹¹ Кодекс административного судопроизводства : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28.11.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15 ноября 2017 г. № 30-АПГ17-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2019 г. № 33-АПА19-4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 16.10.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁵ О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (в ред. от 16.11.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4148.

¹⁶ См.: О перераспределении отдельных полномочий в области земельных отношений между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления городских поселений Ленинградской области : закон Ленингр. обл. от 22 декабря 2015 г. № 137-оз. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4700201512230005>

¹⁷ См. : Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17 января 2018 г. № 74-АПГ17-15. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Попов В. А., студент

Popov V. A., Student

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Тел.: 8-920-542-87-03

Тел.: 8-920-542-87-03

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- инициалы и фамилия автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- дата направления материала в редакцию журнала;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.4. Для аспирантов, соискателей, магистров дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее редактирование и размещение на сайте журнала, а также в системе открытого доступа научных журналов – **научной электронной библиотеке (www.elibray.ru)**.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государственное управление»; «Юридические записки»; «Правовая наука и реформа юридического образования»; «Журнал административного судопроизводства» и др.) по тематике работы. Это можно сделать на **сайте юридического факультета ВГУ** или в **системе РИНЦ**, осуществив поиск по ключевым словам.

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

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

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

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

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

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

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

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

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

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

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

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

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

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

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

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

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

УДК 342. 56

А. А. Иванова

Воронежский государственный университет

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

Аннотация:

Ключевые слова:

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

Abstract:

Key words:

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций¹.

Воронежский государственный университет

Иванова А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета

E- mail:

Тел.:

Voronezh State University

Ivanova A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E- mail:

Тел.:

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.

