

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 1 (21). 2021

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

Наши поздравления 5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

Приходько Т. В. К вопросу о международных источниках стандартов прав человека, применяемых в Российской Федерации 6

Хорунжий С. Н. Конституционные гарантии участия в выборах: проблемы трансформации и обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей 10

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Бредихин А. Л. Автономность и федерализм в российской государственной системе 24

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Китаева В. Е. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в свете конституционной реформы 2020 г. 30

Судакова С. В. К вопросу о трансформации основных концептуальных ориентиров местного самоуправления в контексте глобальной конституционной реформы 2020 г. 37

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Березин А. А. Государственная Дума в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации 47

Донцов Д. П. Правовое положение иностранных юридических лиц в Российской Федерации 51

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 16.04.2021.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 6,5. Уч.-изд. л. 7,5.
Тираж 100. Заказ 17

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, 2021
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2021

Мищенко И. Е. Проблемы реализации обращений граждан в органы власти, инициируемых с помощью «электронной демократии» 62

Цурган Т. Д. Обеспечение прав субъектов малого предпринимательства в контексте реформы государственного контроля (надзора) в 2021 г. 66

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Хорунжий С. Н. Обзор научно-практической конференции «Новые вызовы и возможности в сфере защиты прав человека» (ноябрь 2020 г.) 70

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования 76

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 1 (21). 2021

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

Our congratulations 5

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Prikhodko T. V. On the issue of international human rights' sources applied in Russia 6

Khorunzhiy S. N. Constitutional guarantees of participation in elections: transformation and balance issues constitutionally protected values 10

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bredikhin A. L. Autonomy and federalism in the Russian state system 24

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Kitaeva V. E. State control of the implementation by local self-government bodies of separate state powers in the light of the constitutional reform 2020 30

Sudakova S. V. On the issue of transforming the basic conceptual guidelines of local self-government in the context of the global constitutional reform of 2020 37

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Berezin A. A. The State Duma in the context of amendments to the Constitution of the Russian Federation 47

Dontsov D. P. Legal status of foreign legal entities In the Russian Federation 51

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

Mishchenko I. E. Problems of implementation of citizens' appeals to the authorities initiated with the help of «e-democracy» 62

Tsurgan T. D. Ensuring the rights of small businesses in the context of the state control (supervision) reform in 2021 66

THE SCIENTIFIC LIFE

Khorunzhiy S. N. Review of the scientific and practical conference “New challenges and opportunities in the field of human rights protection” (november 2020) 70

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing76

НАШИ ПОЗДРАВЛЕНИЯ



Редакция журнала поздравляет с юбилеем кандидата юридических наук, доцента кафедры конституционного и муниципального права Елену Анатольевну Бондареву.

УДК 342.7

Т. В. Приходько

Байкальский государственный университет

К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНЫХ ИСТОЧНИКАХ СТАНДАРТОВ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ПРИМЕНЯЕМЫХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В статье проводится анализ международных источников, посвященных правам человека, подлежащих применению в Российской Федерации: нормы международного права и международные договоры, мягкое право. Исследуются положения Конституции РФ о приоритете Конституции РФ над правоприменительными актами международных органов. Делается вывод о необходимости распространения «права на возражение» на решения любого иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража).
К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституционный Суд РФ, Европейский Суд по правам человека, права человека, мягкое право, право на возражение, юридическая сила.*

ON THE ISSUE OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS' SOURCES APPLIED IN RUSSIA

*The article analyzes international sources in the sphere of human rights applicable in Russia: international law, international treaties, soft law. The article discusses the priority of the Russian Federation's Constitution over the acts of international bodies. It is concluded that it is necessary to extend the «right to object» to acts of any foreign or international court, foreign or international arbitration court (arbitration).
K e y w o r d s: Russian Federation's Constitutional Court, European Court of Human Rights, human rights, soft law, the right to protest, legal force.*

Поступила в редакцию 14 декабря 2020 г.

Правовому регулированию статуса человека и гражданина в Российской Федерации посвящены ст. 2, 71, 72 и отдельная глава 2 Конституции, которая является самой объемной главой в Конституции, что свидетельствует о том, что современная Россия уделяет ключевое внимание правам и свободам человека и гражданина, они являются высшей ценностью.

Концепцию прав человека в настоящее время в Российской Федерации характеризует, прежде всего, отказ от характерного для социалистической теории принципа приоритета государственных интересов перед интересами личности. Конституционное законодательство Российской Федерации стоит на позициях признания основных прав и свобод человека неотчужда-

© Приходько Т. В., 2021

емыми и принадлежащими каждому от рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ).

Исходя из положений ч. 1 ст. 17, ст. 18, ч. 1 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина гарантируются согласно общепризнанным нормам международного права и являются непосредственно действующими независимо от их закрепления Конституцией РФ.

Как известно, в современном мире проблема защиты прав человека вышла далеко за пределы отдельного государства, и возникла необходимость в создании универсальных международно-правовых стандартов в данной области. Именно поэтому права и свободы отражены в ряде важнейших международно-правовых актов, «установивших общечеловеческие стандарты прав и интересов личности, определивших ту планку, ниже которой государство не может опускаться»¹, прежде всего, к ним относятся Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, принятые Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г., Европейская конвенция прав человека и основных свобод, принятая Советом Европы 4 ноября 1950 г. Права и свободы человека перестали быть объектом только внутренней компетенции государства, они стали делом всего международного сообщества.

Таким образом, к источникам стандартов в области прав и свобод, в первую очередь, относятся Конституция Российской Федерации, нормы международного права и международные договоры. Несмотря на то, что Конституция РФ ограничивает международную составляющую правовой системы страны общепризнанными принципами и нормами международного права

и международными договорами (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), как справедливо отмечает С. Ю. Марочкин: «все, что находится за рамками права, – рекомендации органов международных организаций, акты международных конференций, модельные акты (мягкое право) – активно вторглось в правоприменительную сферу»². Примерами применения в России международных актов рекомендательного характера в области прав человека являются доклады Комитета по правам человека ООН.

Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с новой редакцией ст. 79 Конституции РФ правоприменительные акты международных органов не подлежат применению в Российской Федерации в случае, если они противоречат нормам Конституции РФ³.

Представляется, что данная новелла создает некоторое неудобство для правоприменителей, поскольку на практике довольно часто возникали ситуации отсылки судов при вынесении решений не только к нормам международного права, содержащим стандарты прав и свобод, но и к анализу решений межгосударственных органов, к примеру, Европейского суда по правам человека, причем в делах о нарушении прав и свобод не только против Российской Федерации, но и других государств – участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Подобный анализ актов международных органов «в действии» позволял уяснить смысл, содержание нормы, определить ее назначение и вместе с тем определить общую тенденцию ее применения. Теперь же фактически правоприменитель не может обратиться к практике Европейского Суда по правам человека и вынужден будет толковать норму самостоятельно.

Также представляется, что полномочия Конституционного Суда РФ, сформулированные в п. «б» ч. 5¹ Конституции РФ о разрешении вопроса о возможности испол-

нения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации, приведут к еще большей загрузке Конституционного Суда РФ.

Более того, складывающаяся ситуация позволяет предположить необходимость пересмотра некоторых решений, уже принятых с отсылкой к решениям межгосударственных органов.

Вместе с тем позитивное целеполагание вводимых новелл не вызывает сомнений. В то же время подобные новшества, положительно отстаивая государственный

суверенитет, имеют и обратную сторону. Любой отказ от исполнения решений иностранного суда ставит под сомнение необходимость существования как этого органа, так и международного договора, на основании которого он создан. Представляется, что выработанные Конституционным Судом РФ в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П⁴ «правила» взаимодействия с Европейским Судом по правам человека должны быть применимы в отношении любого иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), а именно: обращение к «праву на возражение» должно быть допустимо только в исключительных случаях, при строгом следовании Конституции РФ, с неукоснительным стремлением к диалогу «между различными правовыми системами как основе их надлежащего равновесия»⁵ и достижению компромисса между национальным российским и международным правопорядками⁶.

¹ Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2019. С. 57.

² Марочкин С. Ю. О международной составляющей правовой системы России : освоение и развитие практикой конституционного принципа // Правоведение. 2010. № 1. С. 183.

³ См.: Приходько Т. В. Защита прав в Конституционном Суде Российской Федерации и Европейском Суде по правам человека : учеб. пособие для вузов. М., 2021. С. 162.

⁴ По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁵ Бирюкова В. П. Конституционный Суд Российской Федерации и ЕСПЧ : проблемы взаимодействия // Конституционализм и государствоведение. 2020. № 3. С. 51.

⁶ См.: Нуссбергер А. Национальные и всеобщие ценности : в поисках баланса : доклад на Междунар. конф. «Конституционная идентичность и универсальные ценности: искусство соразмерности». 14 мая 2019 г., Санкт-Петербург. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Conferences/Documents/2019Nu%C3%9Fberger.pdf>

Байкальский государственный университет

Baikal State University

Приходько Т. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения национальной безопасности

Prikhodko T. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the National Safety's Legal Maintenance Department

E-mail: prikhodko_tv@mail.ru

E-mail: prikhodko_tv@mail.ru

Тел.: 8-902-512-62-01

Tel.: 8-902-512-62-01

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ УЧАСТИЯ В ВЫБОРАХ: ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАЛАНСА КОНСТИТУЦИОННО ЗАЩИЩАЕМЫХ ЦЕННОСТЕЙ

В настоящей статье рассматриваются правовые модели баланса защиты прав человека, общества и государства при реализации конституционных гарантий на участие в выборах. Установлен механизм конституционной пропорциональности, в основе которого находится интерпретационная модель баланса конституционно защищаемых ценностей. Особенности данной модели состоят в том, что пропорциональность составляющих ее содержание элементов правомерности, пригодности, необходимости и соразмерности определяется подчиненностью в реализации и достижении социального интереса, который выступает самостоятельной целью правового регулирования в Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: баланс конституционно защищаемых ценностей, принцип пропорциональности, конституционные гарантии, право на участие в выборах, ограничение прав и свобод, социальное государство.

CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF PARTICIPATION IN ELECTIONS: TRANSFORMATION AND BALANCE ISSUES CONSTITUTIONALLY PROTECTED VALUES

This article examines the legal models of the balance of protection of human, society and state rights in the implementation of constitutional guarantees for participation in choice. The mechanism of constitutional proportionality is established, which is based on an interpretive model of the balance of constitutionally protected values. The peculiarities of this model are that the proportionality of the elements of lawfulness, suitability of necessity and proportionality that make up its content is determined by subordination in the implementation and achievement of social interest, which is an independent goal of legal regulation in the Russian Federation.

Key words: balance of constitutionally protected values, principle of proportionality, constitutional guarantees, the right to participate in elections, restriction of rights and freedoms, welfare state.

Поступила в редакцию 25 декабря 2020 г.

Конституционные требования правовой определенности требуют открытости и прозрачности предпринимаемых субъектом кон-

ституционных правоотношений решений. Процесс перепостроения (деконструкции) системы существующих ценностей на каждом из этапов развития общества и государства

© Хорунжий С. Н., 2021

позволяет по-новому подойти к пониманию практики достижения баланса конституционно защищаемых ценностей.

В международном праве основанием для самостоятельного юридического рассмотрения цели правовых ограничений следует считать п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека¹, в силу которой человек при осуществлении своих прав и свобод может подвергаться только таким ограничениям, какие предусмотрены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Отличие от законодательства ряда зарубежных стран, Конституция Российской Федерации прямо закрепляет указанные цели. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Основного закона таковыми являются следующие конституционно значимые цели ограничения прав и свобод:

- а) защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья;
- б) защита прав и законных интересов других лиц;
- в) обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Рассматривая конкретное дело, Конституционный Суд РФ прежде всего исследует цель, которую преследовал законодатель, предусмотревший в тексте закона ограничение каких-либо прав. Поэтому применительно к российской правовой доктрине следует говорить о пропорциональности установленных федеральным законодателем ограничений целям, изложенным в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Содержательный анализ допустимых Конституцией Российской Федерации прав и свобод позволяет говорить об их строгой обусловленности публичными интересами². Это не означает конституционного приоритета в защите публичных интересов перед частными. Напротив, всем интересам, попадающим

в поле действия указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации целей, придается высший публичный статус – конституционно защищаемый.

Кроме того, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, введение федеральным законодателем ограничений прав и свобод не может быть обусловлено только целью «рациональной организации деятельности органов власти»³.

Таким образом, можно говорить о следующих конституционно-правовых требованиях правомерности ограничений прав и свобод:

- а) необходимость соответствия определенным в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации целям;
- б) публичная обусловленность цели, которая не предопределяется исключительно необходимостью совершенствования функционирования органов государственной власти.

С учетом сказанного попытаемся выделить условия установления баланса между конституционно гарантированным правом и основаниями его ограничения.

Первое: юридическое понимание права, закрепленного в тексте Основного закона, как конституционной возможности.

Право – это прежде всего **возможность** определенного поведения.

При этом зачастую право рассматривается наряду со свободой, особенность которой состоит в слабой степени юридической формализации закрепленной конституционно-правовой возможности лица. Право, как категория, нередко исчерпывающим образом получает свою нормативную прописку, в то время как свобода «может иметь много вариантов осуществления», при этом «одни можно отразить в нормах права, в отношении других это просто немислимо сделать»⁴.

Вместе с тем зададимся вопросом, всегда ли праву как юридической возможности соответствует четко определенная и единственно обязательная форма его реализации? Не

отождествляем ли мы право с гарантиями и обязанностью со стороны других лиц, в том числе со стороны государства в требовании его реализовать способом, оптимальным только с нашей индивидуалистической точки зрения?

В этой связи не должны ли мы говорить об обязывающей силе конституционных прав, причем для всех групп и участников конституционных правоотношений? Основной закон, по справедливому замечанию профессора Б. С. Эбзеева, устанавливает меру взаимной свободы личности и государства, определяет не только пределы государственного вторжения в сферу жизнедеятельности индивида, но устанавливает также границы индивидуальной автономии личности, а также основные формы и способы ее проявления⁵.

Применительно к рассматриваемой нами проблематике это означает, что декларированное Основным законом право не только предоставляет гражданину возможность действовать по своему усмотрению, но и обязывает формы реализации такого усмотрения соотносить с правами и свободами иных лиц – не нарушая их при этом.

Иными словами, когда мы обсуждаем формы и способы реализации конституционного права голосовать, например, в период санитарно-эпидемиологических ограничений, это означает, что помимо правовой возможности участия в избирательной кампании, субъект несет также обязанность исключить риски причинения вреда конституционно защищаемым ценностям – жизни и здоровью – других лиц.

В противном случае возникает основание предположить возможность злоупотребления конституционным правом со стороны конкретного лица.

Таким образом, субъективное право лица в его конституционном смысле следует рассматривать здесь как меру возможного поведения, конкретные формы которого ограничены не только государственно-власт-

ным определением его пределов, но и собственными действиями лица как проявлением обязывающей силы основных прав и свобод, препятствующими злоупотреблению конституционными правами со стороны другого индивидуума, их реализующими.

Второе: не следует отождествлять прямое ограничение прав и свобод с отсутствием возможности его реализации в настоящий момент.

В ч. 3 ст. 55 Конституции РФ речь идет о прямом ограничении прав и свобод. В ситуации, например, с пандемией мы сталкиваемся с организационной и технологической невозможностью реализации права, не исключаяющей вместе с тем правовую возможность как таковую.

В анализируемом нами аспекте имеют большое значение положения ч. 1 той же самой ст. 55, которая гласит, что основные права и свободы, перечисленные в Конституции Российской Федерации, не предполагают исключения – отрицание – или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

По справедливому замечанию С. А. Авакьяна, комментирующему указанную конституционную норму, «исследователи не должны исключать трактовку каких-либо прав и свобод как основных даже тогда, когда они еще не включены в Конституцию, но это рано или поздно будет сделано»⁶, поскольку основные права и свободы могут быть закреплены не только в Конституции, но и в иных источниках конституционного права⁷.

Таким образом, корректнее говорить не об ограничениях прав какого-либо лица, но о реальных возможностях его реализации в настоящий момент.

Кроме того, говоря о юридической возможности реализации права, необходимо помнить также об объективно выраженных материальных (технологических) и организационных возможностях их обеспечения.

С учетом сказанного имевшие место новые процедуры реализации права на участие

в выборах свидетельствуют не об ограничениях конституционных прав, но об особых, дополнительных (субсидиарных) формах реализации субъективного права гражданина, цель применения которых состоит в исключении причинения вреда жизни и здоровью как самому лицу, так и другим окружающим его участникам правоотношений. Положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ дают основание говорить о возможности введения специальных форм и способов реализации прав граждан в выборах в целях исполнения конституционных гарантий защиты здоровья граждан.

Третье: конституционные основания баланса правовых ценностей.

Конкуренция конституционно защищаемых ценностей может иметь место между основными правами, закрепленными в Конституции РФ, и конституционно значимыми целями (легитимными целями), имплицитно содержащимися в тексте Основного закона в виде общественных, публичных интересов, которым придан конституционный статус. По нашему мнению, легитимные цели, обеспечивающие реализацию конституционных правоположений, должны быть положены в основу определения баланса личных прав лица, а также коллективных интересов.

Данное утверждение весьма важно, поскольку оно гарантирует, что только конституционно значимые ценности могут перевесить индивидуальные права в процессе их балансировки.

Действительно, согласно российской правовой доктрине, субъективное право лица как возможность своих собственных действий в своем содержании предполагает также еще два аспекта права: ожидать соответствующего поведения от другого лица (например, ненарушение права лица владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему на праве собственности имуществом), а также требовать исполнения его от уполномоченных на то юрисдикционных органов (в частности, право на защиту).

С учетом весьма частых попыток заимствования зарубежных теорий и идей, малопригодных для их прямой имплементации в российское законодательство и судебную правоприменительную практику, позволим подробнее рассмотреть возможные варианты применения ограничений прав и свобод с точки зрения их пропорциональности в установлении баланса конституционно защищаемых ценностей в Российской Федерации.

Единой точкой для общего дискурса является очевидная взаимосвязь между индивидуальными правами и их ограничениями, установленными в связи с охраняемым законом интересом. Данное обстоятельство стало основой для выделения в зарубежной доктрине конституционного права двух конструкций: «право как преимущество» и «право как законный интерес» (право на получение чего-то)⁸. Первая группа получила наименование «модель преимуществ» или модель преимущества права, вторая – «модель интересов». Отметим, что использованная здесь терминология в научных работах может иметь иные вариации юридико-семантической акцентуации. Так, Harbo применительно к законным интересам говорит о «слабом режиме права» («Weak Rights Regime»), а к правам – как о «сильном режиме права» («Strong Rights Regime»)⁹. Kimm применительно к законным интересам использует конструкцию «слабой концепции прав» («weak conception of rights»)¹⁰.

Кроме того, в «модели интереса» права лица определяются как «существенные (или значительные) интересы, которые обладают большим значением по отношению к конкурирующим интересам, правам иных лиц или общественным интересам»¹¹.

Такое понимание интереса позволило Т. А. Aleinikoff в ходе проводимого им исследования пропорциональности в теории конституционного права определить баланс как процедуру выявления, оценки и сравнения конкурирующих между собой интересов государства и частного лица¹². Поэтому, как справедливо отмечается в научной литературе,

наличие какого-либо права у лица не означает какого-либо подразумеваемого приоритета перед законными интересами других лиц¹³.

Также совершенно очевидно, что могут быть выявлены и иные, альтернативные варианты оценки пропорциональности прав и интересов лица, например, в разрезе абсолютных и относительных прав или частных и публичных интересов, когда субъективное право рассматривается как «предпочтение»¹⁴, некий безусловный и абсолютный приоритет перед другими правами и интересами. Подобное понимание зиждется на присущем либеральной юридической мысли суждению о том, что принадлежащие лицу индивидуальные права преобладают над любыми общественными (публичными) интересами¹⁵ и даже материальным и нематериальным благам других лиц¹⁶.

Модель «сильного права». В рамках первой модели рассмотрим идею «сильного права» или, как зачастую она звучит в зарубежной научной литературе, – «модель строгого преимущества права».

Данная модель основана на априорном предположении истинности исключительно собственного правового положения, присущей преимущественно либеральному мировоззрению, согласно которому субъективное право частного лица имеет особый приоритет перед всеми иными соображениями, в том числе перед общественным интересом¹⁷.

Сторонники указанного подхода придают личному праву абсолютное значение, исключают какую-либо возможность его ограничения. Поэтому вмешательство в данную сферу равносильно его нарушению¹⁸. Например, право на свободу слова всегда будет означать запрет какого-либо его ограничения. Такое правопонимание с наилучшей стороны раскрывает буквальное понимание юридической силы конкретной нормы закона.

Вместе с этим безапелляционность действия рассматриваемой модели в современных условиях вряд ли можно считать достаточно убедительной.

Во-первых, она недостаточно отражает конституционную реальность существующих основных прав и свобод человека на современном этапе развития общества и государства, где в определенных ситуациях предполагаются (а иногда и требуются) их ограничения. По этой причине современные правовые порядки содержат некоторые оговорки либо к каким-то правам, либо по отношению к лицам¹⁹.

Кроме того, помимо напрямую содержащихся в нормах закона ограничений, последние могут подразумеваться и находить свое текстуальное выражение в актах высших судебных органов²⁰. Такие оговорки свидетельствуют о том, что относительный характер предусмотренных законом прав исключает безусловность их действия²¹.

Во-вторых, ввиду того, что реальность практической реализации модели строгого преимущества права вызывает весьма большие сомнения, существует объективная необходимость закрепления соответствующих положений при фиксировании в законе основных – «абсолютных» – прав.

Действительно, приоритет абсолютных прав будет бесспорен строго до возникновения ситуации, связанной, в частности, с «предотвращением явной и серьезной опасности»²², когда потребует вмешательства со стороны публичной власти, например, в целях пресечения разжигания национальной ненависти или религиозной исключительности. В этой ситуации осуществление прав конкретного лица возможно лишь с учетом реализации баланса частных и публичных интересов.

Приведенная выше модель строгого преимущества права, с одной стороны, снимает с государства обязанность формулировать случаи возможного ограничения субъективных прав лица, с другой стороны, предоставляет поле для широкого судебного усмотрения.

Следовательно, дефиниция абсолютного права, его формализация в конкретных юридико-семантических конструкциях правового текста должна имплицитно и контекстуально

включать в себя положения, которые бы указывали на возможные границы такого права, условия и порядок его реализации и при этом одновременно исключали любые иные альтернативные возможности ограничения гарантированных конституцией основных прав и свобод. Реализация данного предложения приводит нас к констатации единственно возможной правовой реальности – необходимости признания природы прав как относительных и, следовательно, к исключению «модели строгого преимущества права» в качестве юридически возможной и конституционно оправданной цели действий со стороны всех субъектов общественных отношений.

Не сложно догадаться, что альтернативной точкой зрения столь абсолютному преимуществу субъективного права лица является правовая модель законных интересов, выступающая конкурирующим типом при решении проблем пропорциональности и поиска баланса конституционно защищаемых ценностей.

«Модель интересов» предполагает, что любые права являются относительными, т. е. они могут быть ограничены с учетом прав и законных интересов иных лиц.

Возможность и последующая обоснованность ограничения того или иного права зависит, в частности, от критерия пропорциональности, который в рамках данной модели подразумевает любую установленную законом цель.

Следовательно, законно преследоваться – обеспечиваться мерами государственного принуждения – может всякий, прямо предусмотренный правовыми нормами, интерес.

По объективным причинам государство должно стремиться удовлетворить большой круг общественных интересов. Приведенное же выше широкое понимание законной цели может привести к тому, что законно защищаемые интересы могут вступить в противоречие с другими частными и публично-значимыми общественными интересами. Даже интересы, являющиеся интересами одного

порядка (например, общественные), также могут вступить в конкуренцию между собой. Таким образом, конкретное право частного лица предположительно будет перевешено любыми законными, хотя бы и, возможно, незначительными, общественными интересами²³.

Действительно, в рассматриваемой парадигме при попытке установить баланс между публично-значимыми ценностями всегда можно найти какой-либо общественный интерес, которому, следуя изложенной выше аксиоматике, изначально приданы законность и легитимность преследуемыми им целями.

Последнее с очевидностью приводит к признанию преимущества интереса и, следовательно, к вторичности субъективного права лица: «основополагающие права, имеющие конституционный статус, могут быть перевешены второстепенными интересами без конституционного статуса»²⁴.

Указанный подход фактически не защищает основные права должным образом, не гарантирует эффективной защиты фундаментальных прав, лишает их нормативной, конституционно-правовой силы. По этой причине противники модели интересов небезосновательно утверждают, что такая «модель интересов» лишает субъективные права присутствием им нормативной силы.

Рассмотренные нами отчасти полярные идеи перестройки конституционно защищаемых ценностей очевидно требуют выведения третьей модели, которая, с одной стороны, включала бы положительные аспекты каждой из них при возможном исключении отрицательных, с другой стороны.

Интерпретационная модель. Анализ элементов модели сильного права и модели интересов позволяет сформулировать нам некоторые условия, соблюдение которых обеспечит баланс конституционно защищаемых ценностей на основе пропорционального соотношения прав и обязанностей, публичных и частных интересов.

При определении соразмерности вмешательства (ограничений) на весах пропорциональности подлежит учитывать не только собственно содержание конституционного права или защищаемого интереса, но также другие обстоятельства. Формулируемая нами здесь интерпретационная модель должна охватывать следующие принципиальные аспекты:

- 1) проблему отграничения абсолютных и относительных прав;
- 2) отграничение принципов и прав;
- 3) абстрактность права и предметность его реализации;
- 4) интерпретация интересов большинства.

1. Проблема «абсолютных прав» состоит в том, что абсолютные права интерпретируются как особые права, не подлежащие какой-либо компромиссной оценке в их содержании (балансированию) ни при каких обстоятельствах: право является абсолютным, когда оно не может быть отменено ни при каких обстоятельствах, так что оно никогда не может быть законно нарушено (не исполнено. – С. Х.) и оно должно выполняться без каких-либо исключений»²⁵.

В настоящее время в отечественной и зарубежной научной литературе крайне спорным и нерешенным является вопрос о том, какие именно права следует считать абсолютными и по каким причинам, а какие – относительными. Даже конституционное право на жизнь во многих правовых порядках подвергается корреляции по отношению к ее носителю – лицу, совершившему тяжкие преступления, и последующему исполнению приговора о лишении его жизни. Если же мы перейдем на уровень соотношения возможности – соразмерности – лишения жизни одних людей в целях (вероятного) исключения еще большего вреда другим, то здесь мы также не найдем научного единодушия в решении подобных задач, носящих отчасти онтологический характер.

Подобные крайне сложные вопросы имеют место, например, в ситуации, связанной с

террористическим актом и захватом заложников из лиц гражданского населения. Данные обстоятельства могут быть положены в основу критики «математической» формулы пропорциональности: «конвенциональная структура не может отразить этическую природу некоторых... спасение трех жизней не всегда может оправдывать жертву одной»²⁶. Действительно, одной из функций конституционно закрепленных прав является фиксация в них подобных этических требований и нравственно значимых предписаний. Указанные деонтологические ограничения нуждаются в дополнительном содержательном оценивании при выявлении баланса конституционно защищаемых ценностей.

Отсюда мы можем сделать вывод, что при нахождении баланса в защите конституционно защищаемых ценностей в случае присутствия в них абсолютных прав они должны быть исключены, так как не подлежат какой-либо иной квалификации, кроме как такими же абсолютными и поэтому несопоставляемыми с другими правами.

В этой связи проведение аналитически безупречного разделения абсолютных и обязательных прав при решении соразмерности возможных ограничений вряд ли является юридически разрешимой задачей в настоящей момент.

Таким образом, мы подходим к необходимости признания относительности прав как объективной правовой реальности, поскольку основные права человека при наличии исключительных обстоятельств, тем не менее, могут быть ограничены.

Вместе с этим условия подобных ограничений, а также границы вмешательства публичной власти в частную сферу не получили должной юридической формализации. Ссылку на «соображения особой силы»²⁷ нельзя считать достаточной, равно как и соответствующую принципу правовой определенности следующую аргументацию допустимости ограничения права – когда «компенсационные интересы (проблемы, требующие реше-

ния) имеют значительно большее значение, чем защищаемый интерес»²⁸.

Необходимость соблюдения пропорциональности требует понимания того, какие именно интересы и по какой причине должны быть положены в основу баланса конституционно защищаемых ценностей.

Определение какого-либо интереса как «имеющего значительно большее значение, чем защищенный интерес»²⁹, нельзя считать убедительным аргументом при решении вопроса о конкуренции двух и более коллидирующих ценностей.

Такая конструкция хотя и приводит к необходимости поиска баланса, тем не менее не содержит критериев для выбора пропорционального ответа вступивших в конфликт конституционных ценностей. Здесь мы имеем практически открытое столкновение различных по своей природе ценностей и сравнительно скрытый механизм определения их подлинного баланса.

Указанные обстоятельства при решении вопросов на практике могут способствовать судебному произволу, повышению социальной напряженности при определении приоритета, например, публичных или, напротив, частных интересов.

Методологическая недостаточность указанных аспектов такой пропорциональности может быть отчасти преодолена через включение в структуру интерпретационной модели отграничения правовых принципов от норм права, а также установлением приоритета между четко определяемым субъективным правом лица и юридически слабоформализованным правовым интересом.

2. Вступая на зыбкую почву отграничения норм права от правовых принципов, для целей нашего исследования отметим следующие важные обстоятельства. Правила поведения, прописанные в нормах права, четко регламентируют ожидаемый характер последующих правореализационных действий ответствующего лица. В случае неисполнения предусмотренных нормами закона требова-

ний следует говорить о нарушении субъектом юридически обязательных предписаний.

Совершенно иным юридическим наполнением обладает правовой принцип. Мы можем рассматривать его как юридическое правило, нормативное содержание которого реконструируется применительно к существующим обстоятельствам. Здесь конституционная пропорциональность выполняет своеобразную деконструкцию правовых ценностей³⁰.

В этой связи представляется справедливым утверждать абсолютный характер более за принципом, но не за конкретным правом. Именно принцип права, предметное действие которого обусловлено правовым содержанием деконструированных в нем конституционно защищаемых ценностей, позволяет говорить о достижении искомого нам баланса и пропорциональности ограничения соответствующих прав.

Вместе с этим очевидно, что нормы, проистекающие из принципов, являются их продолжением и производны от них. Следовательно, нормы равно как принципы подлежат оценке на пропорциональность при определении баланса конституционно защищаемых ценностей. Кроме того, любые (абсолютные) нормы или принципы становятся относительными при их конкуренции между собой. Последнее дает основание ряду ученых отрицать существование каких-либо абсолютных принципов³¹.

3. Говоря о нормах права, мы оперируем прежде всего некими юридическими абстракциями. Свое практическое наполнение они приобретают только в процессе правореализационной деятельности соответствующих субъектов правоотношений.

В этом смысле, ранжируя принципы и нормы, мы всегда будем иметь дело с нашим собственным весьма субъективным представлением в отношении их конституционной ценности. По этой причине полагаем, что любой тест на пропорциональность не может быть абстрактным: «установить абсо-

лютный приоритет или безоговорочный приоритет невозможно, поскольку невозможно сбалансировать принципы умозрительно, не обращаясь к конкретным случаям»³². Иными словами, определение баланса конституционно защищаемых ценностей может иметь место только в отношении оценки конкретной ситуации, где абстрактная реализация нормы закона реконструируется по отношению к предметной деятельности конкретно лица.

4. Рассмотренные выше аспекты формулируемой нами интерпретационной модели пропорциональности позволяют подойти к ключевому моменту, составляющему ее собственное научно-практическое содержание. В нем ранее изложенные юридически значимые элементы замыкаются в единой самостоятельной правовой конструкции – интерпретации интересов большинства.

Выделим следующие структурно важные для целей нашего исследования аспекты интерпретационной модели.

4.1. Высшая юридическая сила конституционных прав: конституционные права имеют приоритет перед всеми иными, за исключением прав, также обладающих конституционным статусом. Иными словами, конкурировать между собой могут только конституционно защищаемые ценности (права и интересы). Поэтому действия, направленные на достижение указанных целей, квалифицируются в качестве «легитимных целей»³³. Соответственно, на этом этапе законные интересы и правовые принципы, которые напрямую не закреплены в нормах Основного закона, исключаются из юридического анализа при определении баланса конституционно защищаемых ценностей.

Методологической основой для установления приоритета прав перед интересами и правовыми принципами даже в ситуации, когда последние, как это было продемонстрировано ранее (пункт 2), обладают абсолютной силой, являются особенности реализации указанных принципов и интересов

на практике. А именно их прямое действие возможно только в ситуации, когда правоприменитель трансформирует абстрактное содержание принципа или интереса в предметное поле возможного поведения конкретного лица – его субъективное право. Здесь исключительный характер правового принципа (или законного интереса), благодаря оценке пропорциональности составляющих его содержание прав и обязанностей, позволяет говорить о достижении баланса конституционно защищаемых ценностей.

Такое правопонимание предполагает использование гибкого подхода в применении конституционных правоположений. Суть его состоит в возможности согласования фундаментальных основных прав человека с общественными интересами, без предполагаемого игнорирования личных свобод, свойственного «модели интересов», или, напротив, без придания исключительной важности либеральной идеологии ценностей, исключающей публично-значимые интересы.

Элементами (объектами) баланса здесь выступают прежде всего конституционно значимые индивидуальные и коллективные интересы.

4.2. Баланс конституционных прав и интересов: конкуренция конституционно защищаемых ценностей может иметь место между основными правами, закрепленными в Конституции РФ, и конституционно значимыми целями (легитимными целями), имплицитно содержащимися в тексте Основного закона в виде общественных, публичных интересов, которым придан конституционный статус. По нашему мнению, легитимные цели, обеспечивающие реализацию конституционных правоположений, должны быть положены в основу определения баланса личных прав лица, а также коллективных интересов.

Данное утверждение весьма важно, поскольку оно в отличие от «модели интересов» гарантирует, что только конституционное значимые ценности могут перевесить индивидуальные права в процессе их баланси-

ровки. Вместе с тем иные общественно значимые интересы, согласно данному правилу, уже не будут подлежать проверке на соответствие легитимности цели.

Отсюда можно сделать несколько предварительных выводов: а) все общественные интересы, которые могут преобладать над правом, должны иметь исключительно конституционный статус; б) права, закрепленные в тексте Основного закона, не имеют приоритета над общественными конституционно закрепленными интересами; в) единство статуса прав и интересов, содержащихся в тексте Основного закона, как конституционно защищаемых ценностей.

Кроме того, онтологическая природа права как определенной юридически формализованной абстракции поведения позволяет говорить о том, что для установления баланса прав и законных интересов на одну чашу весов с правом как возможностью следует ставить категорию необходимости или должного поведения, допускаемого и требуемого, права и обязанности, а также ответственность³⁴.

Последнее позволит рассмотреть соразмерность в удовлетворении индивидуальных интересов лица по отношению к реализации общественных (должных) интересов, исключив пренебрежение ими.

Только достижение интересов, обладающих конституционно-правовым статусом (закрепленных или напрямую вытекающих из текста Основного закона), квалифицируемых, как было показано выше, в качестве легитимных целей, может оправдать неисполнение конституционного права индивидуума.

4.3. Относительное ранжирование абсолютных прав и свобод. При определении баланса между конкретными правами лица также следует исходить из того, что одни и те же субъективные права могут быть ранжированы разным образом в зависимости от конкретных обстоятельств – фактических и юридических возможностей в данной ситуации³⁵.

Кроме того, сам текст Основного закона может фиксировать приоритет одних консти-

туционно защищаемых ценностей над другими. Используя терминологию формулы теста пропорциональности, это означает, что Конституция РФ может придавать своим принципам, интересам и правам различные абстрактные веса. Например, придать праву на человеческое достоинство или праву на жизнь более высокий абстрактный вес, чем праву на собственность. Либо придать повышенное значение некоторым свободам, которые считаются более значимыми, чем иные³⁶. Все это определяется принятыми в настоящий момент приоритетными моделями политической, общественной, юридической, морально-нравственной жизни общества и государства.

В этом отношении баланс можно рассматривать как установление пропорциональности действия (определяющего влияния) между конфликтующими принципами (ценностями и правами), позволяющими «сравнивать компромисс в конкретной ситуации»³⁷.

4.4. Проблема определения и интерпретации общественных интересов. Как справедливо указывается в научной литературе, теорий, определяющих, что такое общественный интерес, «примерно столько же, сколько и авторов, пишущих на эту тему»³⁸. Поскольку целью, стоящей перед настоящим исследованием, не является разработка еще одной теории общественного интереса, укажем на значимые для нашей работы следующие обстоятельства.

Структура общественного интереса весьма спорна: является ли общественный интерес неким агрегированием индивидуальных предпочтений и мотивов либо арифметически преобладающей «суммой» пожеланий большинства? Обратим внимание, что и в первом, и во втором случаях нам придется говорить о необходимости на первоначальном этапе выявить индивидуальные интересы. Следовательно, общественные интересы, по мнению некоторых исследователей³⁹, не имеют своего собственного самостоятельного содержания. Такая точка зрения не разделяется нами и является ошибочной.

Действительно, весьма затруднительно создать практический механизм определения того, что именно отвечает интересам большинства. Сразу заметим, что существующие современные способы непосредственного участия населения в решении вопросов общего значения (референдумы, плебисциты, голосование) не лишены вполне уместной критики на предмет того, насколько их результаты репрезентативны позиции большинства, которое не принимало участия в этом. На самом деле нельзя экстраполировать интересы лиц, принявших участие в указанных процедурах на всех иных, при той степени абсентеизма, которая наблюдается практически во всех странах с развитой демократией.

Вместе с тем даже действительное выявление подлинных интересов большинства не означает безусловного права на игнорирование интересов меньшинства. Также не следует забывать, что интересы одного и того же лица могут быть различными в зависимости от роли или ситуации, в которой он находится в тот или иной момент.

Анализируя соотношение интересов большинства и меньшинства, также не следует говорить о безальтернативном преобладании интересов первого перед вторым. В противном случае – при игнорировании индивидуальных (небольших) интересов группы лиц – мы исключаем из правового поля целые сферы социально-гуманитарных направлений как в деятельности публичных органов власти, так и в поведении конкретных лиц: помощь инвалидам, лицам с ограниченной возможностью и т. п.

Следовательно, интересы большинства также подлежат оценке с точки зрения соразмерности их социально-значимых последствий. Как указал в одном из постановлений Конституционный Суд РФ, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ публичные интересы могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод только в ситуации, когда

«такие ограничения адекватны социально необходимому результату»⁴⁰.

На основании вышеизложенного основополагающим критерием оценки, который бы агрегировал в себе возможность учета интересов отдельных лиц, коллективов (малых групп) и общественных интересов, обеспечивая при этом пропорциональность в реализации указанными субъектами принадлежащих им прав и исполнения обязанностей, выступает юридически определенная степень их социального значения.

В этом смысле конституционные права – это не что иное, как социально-значимые интересы индивидуума или группы лиц, защита которых в каждом случае зависит от баланса социального значения конкурирующих интересов личности и общества. В качестве телеологического принципа баланса конституционно защищаемых ценностей выступает социальный интерес.

Таким образом, в категориях защищаемого законом интереса справедливо говорить о социальном интересе как о ключевом. Именно социальный интерес обеспечивает трансформацию индивидуального интереса с объективно присущим ему эгоистичным характером действия с общественным интересом в единый законный интерес с пропорциональным представительством каждого в зависимости от степени социальной полезности каждого.

Характеристиками социального значения баланса конституционно защищаемых ценностей будут являться объективная взаимосвязь интересов лица и группы, а также взаимообусловленность в их удовлетворении.

Следовательно, интерпретационная модель интереса позволяет сформулировать собственные этапы в определении баланса указанных интересов:

1) оценка степени взаимовлияния и взаимообусловленности индивидуальных интересов и интересов групп лиц;

2) оценка социальных последствий удовлетворения индивидуальных интересов;

3) оценка социальных последствий удовлетворения общественных интересов.

Таким образом, предложенная нами интерпретационная модель позволяет определить особенности механизма выявления пропорциональности конкурирующих между собой конституционных принципов, субъективных прав и законных интересов, где в качестве гарантии обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей выступает социальный интерес как самостоятельная цель правового регулирования.

В этом смысле при определении баланса конституционно защищаемых ценностей и, соответственно, пропорциональности принимаемых в целях их обеспечения мер на данном этапе необходимо признать абстрактную соразмерность интересов всех трех видов: интересов большинства, интересов малых групп (меньшинства), а также интересов отдельных лиц.

Как видим, предлагаемая нами модель в некоторых ситуациях позволяет уйти от механистического представления интересов группы как суммы составляющих ее индивидуальных субъективных интересов лиц, а так-

же преобладания таких общих интересов над правами и интересами частных лиц.

Полагаем, что классический баланс частных и публичных интересов приводит нас к формированию общего социально-ориентированного интереса как интереса консолидирующего права и законные интересы индивидуумов (частных лиц) с правами и интересами социума (группы лиц) при ярко выраженной гуманитарно-публичной составляющей, где реализация интересов одного обусловливается возможностью обеспечить воплощение (осуществление, достижение) интересов других лиц.

Подводя итог, мы можем говорить о выявленном нами механизме конституционной пропорциональности, в основе которого находится интерпретационная модель баланса конституционно защищаемых ценностей. Особенности данной модели состоят в том, что пропорциональность составляющих ее содержание элементов правомерности, пригодности необходимости и соразмерности определяется подчиненностью в реализации и достижении социального интереса, который выступает самостоятельной целью правового регулирования в Российской Федерации.

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

² См. например: Постановления Конституционного Суда РФ от 13 мая 2014 г. № 14-П, от 4 октября 2016 г. № 18-П, от 16 апреля 2015 г. № 8-П и др.

Кроме того, использованный в ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека оборот о том, что «...человек должен подвергаться...» позволяет также сделать вывод о косвенном признании в международном праве приоритета публичных целей.

³ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1995 г. № 17-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 26 декабря 2005 г. № 14-П, от 16 июля 2008 г. № 9-П, от 7 июня 2012 г. № 14-П и др.

⁴ Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. М., 2019. Т. 1. С. 657.

⁵ См.: Эбзеев Б. С. Конституционное право России : учебник. М., 2019. С. 304–305.

⁶ Конституционное право России... Т. 1. С. 657.

⁷ См.: Там же. С. 658.

⁸ См.: Klatt M., Meister M. The Constitutional Structure of Proportionality. Oxford, 2012. P. 15.

⁹ Harbo T.-I. The Function of the Proportionality Principle in EU Law // *European Law Journal*. 2010. Issue 2. P. 158–185.

¹⁰ Kumm M. Political Liberalism and the Structure of Rights: On the Place and Limits of the Proportionality Requirement // *Law, Rights and Discourse : The Legal Philosophy of Robert Alexy / G. Pavlakos* (ed.). London : Hart Publishing. Retrieved April 2, 2021. P. 141.

¹¹ McHarg A. Reconciling Human Rights and the Public Interest : Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights // *Modern Law Review*. 1999. Vol. 62, Issue 5. P. 673.

¹² *Aleinikoff T. A. Constitutional Law in the Age of Balancing*, 96 *Yale L.J.*, 1987. P. 945.

¹³ Kumm M. Constitutional rights as principles : On the structure and domain of constitutional justice. A review essay on A Theory of Constitutional Rights // *International Journal of Constitutional Law*. July 2004. Vol. 2, Issue 3. P. 582.

¹⁴ *Dworkin R. Taking Rights Seriously* [Harv. U.P., 1977, enlarged edition, 1978]. *Israel Law Review*, 14 (3).

¹⁵ *Rawls J. A Theory of Justice*. Harvard University Press, 1999.

¹⁶ *Habermas J. Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* // *The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory / ed. by Jacob T. Levy*. 2017.

¹⁷ *Dworkin R.* Op. cit.

¹⁸ *Kumm M.* Op. cit.

¹⁹ *Borowski M. Limiting Clauses : On the Continental European Tradition of Special Limiting Clauses and the General Limiting Clause of Art 52(1) Charter of Fundamental Rights of the European Union* // *The Theory and Practice of Legislation*. 2007. Vol. 1, Issue 2. P. 197–240.

²⁰ В частности, некоторые права в Основном законе Германии гарантируются без ограничений (например, свобода вероисповедания, совести и свобода провозглашения религиозных и мировоззренческих взглядов ненарушимы; право собираться мирно и без оружия без предварительного заявления или разрешения). Тем не менее Конституционный суд Германии постановил, что: «конфликтующие конституционные права третьих сторон и другие правовые ценности конституционного статуса... могут в исключительных обстоятельствах ограничивать безусловные конституционные права». URL: <https://www.bundesverfassungsgericht.de>

²¹ *Alexy R. A Theory of Constitutional Rights*. Oxford University Press, 2010.

²² *Klatt M., Meister M. The Constitutional Structure of Proportionality*. Oxford, 2012. P. 47–52.

²³ *Ibid.* P. 16.

²⁴ *Ibid.* P. 17.

²⁵ *Gewirth A. Are there any Absolute Rights?* // *The Philosophical Quarterly*. 1981. Vol. 31, Issue 122.

²⁶ *Kumm M.* Op. cit. P. 153.

²⁷ *Ibid.* P. 148–149.

²⁸ *Ibid.* P. 151.

²⁹ *Klatt M.* Op. cit. P. 22–23.

³⁰ См.: *Хорунжий С. Н. Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность : механизмы его обеспечения и регулирования*. Воронеж, 2019. С. 135–167.

³¹ *Klatt M., Meister M.* Op. cit. P. 32.

³² *Teifke N. Absolute Principle?* // *The nature of principles*. 2010. P. 100–101.

³³ *Klatt M., Meister M.* Op. cit. P. 23.

³⁴ *Borowski M.* Op. cit. P. 197–240.

³⁵ *Silva V. A. da. Comparing the Incommensurable : Constitutional Principles, Balancing and Rational Decision* // *Oxford Journal of Legal Studies*. 2011. Vol. 31, Issue 2. P. 273–301.

³⁶ *Rawls J. Political Liberalism*. New York : Columbia University Press, 1993. P. 294.

³⁷ *Silva V. A. da.* Op. cit. P. 286.

³⁸ *McHarg A. Reconciling Human Rights and the Public Interest : Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights // Modern Law Review. 1999. Vol. 62, Issue 5. P. 674.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П.

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 321.01

А. Л. Бредихин

Санкт-Петербургский университет МВД России

АВТОНОМНОСТЬ И ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ

В настоящей статье автор рассматривает реализацию принципов автономности и федерализма в российской политико-территориальной системе управления. На основе анализа конституционных норм и действующего законодательства автор анализирует фактические правовые отношения РФ с субъектами РФ и приходит к выводу, что формальный федерализм фактически реализуется в форме автономности. В качестве вывода констатируется преобладание автономности над федерализмом в политико-территориальном устройстве Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: федерализм, автономность, Российская Федерация, Конституция РФ, субъекты РФ, государство.

AUTONOMY AND FEDERALISM IN THE RUSSIAN STATE SYSTEM

In this article, the author examines the implementation of the principles of autonomy and federalism in the Russian political-territorial system of government. Based on the analysis of constitutional norms and current legislation, the author analyzes the actual legal relations of the Russian Federation with the subjects of the Russian Federation and comes to the conclusion that formal federalism is actually implemented in the form of autonomy. As a conclusion, the predominance of autonomy over federalism in the political-territorial structure of the Russian Federation is stated.

К е y w o r d s: federalism, autonomy, the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, the state.

Поступила в редакцию 24 ноября 2020 г.

На современном этапе развития государственности сохраняется тенденция децентрализации во взаимоотношениях центральной власти и отдельных частей государства. Такая децентрализация, как правило, основывается на двух основных принципах – автономности и федерализма.

По мнению О. В. Притулиной, автономия – это состояние какой-либо общности или организованной группы, определяемое в установленной мере его внутренними (собственными) актами управления¹. В целом, автономия, как правило, понимается как относительная самостоятельность части по отношению к целому, т. е. как определенная сте-

© Бредихин А. Л., 2021

пень самостоятельности какого-либо субъекта общественных отношений².

Внутригосударственные образования в зависимости от их статуса можно разделить на административные (классическое унитарное государство), автономные (унитарное государство с автономными единицами), государствовподобные или государственные (в федеративном государстве). Два последних являются проявлениями территориальной децентрализации.

Российская Федерация является федеративным государством, поэтому напрашивается вывод о федеративном принципе организации отношений с субъектами федерации. Однако в системе разграничения полномочий между федерацией и субъектами федерации не всегда соблюдается формальный федерализм.

И федерализм, и автономия имеют одно основание – децентрализацию, т. е. у отдельных территориальных единиц имеются полномочия, которые традиционно должны принадлежать центральной власти. Однако можно предположить, что исторически автономность как принцип возникает ранее федерализма (если рассматривать именно государства, а не протогосударственные образования периода раннефеодальной монархии).

С момента укрупнения государств возникла необходимость управления присоединяемыми территориями, поэтому там создавались местные органы власти и, как правило, представители централизованной власти, «наместники». Они наделялись значительными полномочиями, но ввиду прямой зависимости от верховной власти рассматривать их деятельность как проявление принципа автономности можно лишь с определенной долей условности. Вместе с тем Н. И. Грачев выражает мнение, что «исторически первым типом (формой, моделью) государственного устройства было децентрализованное унитарное государство³. При этом следующей формой территориального государства он называет раннюю империю (Римская импе-

рия, Арабский Халифат, Королевство Каролингов и пр.), затем возникает бюрократически централизованное унитарное государство. Местное самоуправление как модель автономии возникает в период разложения абсолютизма, что связано с децентрализацией властных функций и полномочий.

Исторически первой, классической федерацией, являются Соединенные Штаты Америки, образованные в конце XVIII в. Но некоторые черты федерализма проявлялись и в более ранних государственных образованиях.

Появление федерализма связано с потребностью обеспечения интересов отдельных субъектов государства, является некоторой формой уступки со стороны центральной власти. С одной стороны, происходит сохранение единого государства, а с другой – некоторая степень государственности появляется и у этих субъектов.

Датой становления современной России нужно считать 12 июня 1990 г., когда была принята Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. Вместе с тем федеративное устройство России было унаследовано от Советского Союза, и Конституция Российской Федерации 1993 г. установила конкретную модель федерализма.

Федеративная структура организации управления имеет множество преимуществ перед унитарным государством. В первую очередь здесь учитываются национально-культурные особенности жизни населения, традиции, сглаживаются сепаратистские устремления. Кроме того, большая самостоятельность ведет к повышению ответственности субъектов федерации, а также повышает активность в экономической сфере.

В российской федеративной системе все субъекты РФ признаются государственными образованиями, а их органы власти – органами государственной власти. Статья 5 Конституции Российской Федерации указывает, что Российская Федерация состоит из респу-

блик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации.

В первую очередь нужно отметить, что из наименования субъектов Российской Федерации можно предположить их потенциальный федеративный статус. Республики в составе РФ могут фактически претендовать на свою государственность, а следовательно, быть субъектом федеративных отношений. Края, области, города федерального значения, по сути, могут признаваться автономными субъектами, так как ни национально-культурными особенностями, ни своей государственностью изначально не обладали и не претендуют на ее приобретение по факту.

Что касается единственной автономной области – Еврейской, то она образована принятием Постановления ВЦИК СССР о преобразовании Биробиджанского района Дальневосточного края в область от 7 мая 1934 г.⁴ Ее автономность обусловлена наличием компактно проживающего еврейского населения, т. е. в основе лежит национально-культурный фактор, но так как данная территория не является местом исторического проживания еврейского населения, государственность для этой территории и не предполагалась. То есть фактически статус Еврейской автономной области не отличается от статуса обычных областей.

Автономные округа в составе РФ заслуживают отдельного внимания. Главная особенность этих территорий – компактное проживание коренных малочисленных народов, что и обусловило их автономность. Всего на текущий момент в России четыре таких территориальных образования: Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ. При этом Чукотский автономный округ является самостоятельным субъектом Российской Федерации, а остальные одновременно являются частями областей в составе РФ.

Так, Ненецкий автономный округ входит одновременно в состав Архангельской области, имеется Договор между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 26 сентября 2014 г.⁵, согласно которому некоторые полномочия от округа передаются Архангельской области, а также урегулированы отдельные взаимоотношения юридически равных субъектов. Аналогичного плана взаимоотношения существуют между Ямало-Ненецким, Ханты-Мансийским автономными округами и Тюменской областью, в состав которой они входят. Таким образом, государственная власть названных автономных округов имеет двойное ограничение, соответственно об их реальной федеративной правосубъектности говорить не приходится, в лучшем случае – об автономии.

Чукотский автономный округ является отдельным субъектом Российской Федерации, но ранее до 1992 г. входил в состав Магаданской области. То есть, по сути, формальный федеральный статус имеет автономные черты без претензий на отдельную государственность.

Надо сказать, что проблема автономных округов ввиду их фактического несоответствия характеристикам полноценного субъекта федерации в системе федеративных отношений существует с момента образования современной России. Ввиду этого с 2005 по 2008 г. прекратили свое существование следующие автономные округа: Корякский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Коми-Пермяцкий, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский. В составе других субъектов РФ эти автономные округа стали называться «территориями с особым статусом». Так, например, в Уставе Красноярского края указано, что на территориях бывших Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов со дня вступления настоящего Устава в силу образуются

соответственно Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский муниципальные районы как административно-территориальные единицы с особым статусом. Статус этих административно-территориальных образований, порядок формирования и функционирования органов местного самоуправления муниципальных образований в границах административно-территориальных единиц с особым статусом устанавливается федеральными законами, уставом и законами нового субъекта Российской Федерации.

Следовательно, в результате упразднения названных автономных округов они стали муниципальными районами, но сохранили некоторый особый статус, который закреплен в уставах новообразованных субъектов РФ. То есть сохранился принцип автономности в той степени, в которой она требуется для обеспечения интересов коренных малочисленных народов, проживающих на территории бывших округов.

Другим аспектом соотношения принципов автономности и федерализма является система распределения полномочий. Думается, что главным сущностным отличием здесь является то, как формируются полномочия отдельных территорий. Автономия обычно наделяется конкретными полномочиями, а федеративные субъекты их передают на уровень федерации. Исходя из того, что субъекты федерации – это государственные образования, то у них предполагаются значительные остаточные полномочия, т. е. те, которые не переданы на уровень федерации.

Конституция РФ разрешает вопрос компетенции субъектов Российской Федерации следующим образом. В ст. 71 указаны конкретные полномочия Российской Федерации, ст. 72 определяет вопросы совместного ведения, а в ст. 73 указано, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей пол-

нотой государственной власти. То есть формально соблюден принцип остаточной компетенции, логичный для федерации. Однако степень самостоятельности субъектов РФ можно выявить путем анализа конкретных полномочий.

Если проанализировать названные выше статьи, то можно сделать вывод, что важнейшие государственные полномочия переданы на уровень федеральной власти, менее значимые отнесены к совместному ведению, а исключительные полномочия субъектов федерации не определены вовсе. Как отмечает Г. С. Кириенко, отсутствие перечня предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации позволяет федеральным органам государственной власти осуществлять правовое регулирование в рамках указанной сферы ведения⁶.

Что касается совместного ведения, то некоторую ясность в этом вопросе дает Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷, в котором глава IV.1 устанавливает общие принципы разграничения полномочий между разными уровнями власти по вопросам совместного ведения. На основании указанных принципов и порядка субъекты РФ получают те или иные конкретные полномочия, которые становятся уже полномочиями субъекта РФ.

Следовательно, субъекты Российской Федерации обладают компетенцией, которая складывается из полномочий, передаваемых по вопросам совместного ведения и остаточных полномочий (незначительных по своей сути). В итоге государственные полномочия субъектов Российской Федерации формируются в большей степени из вопросов совместного ведения, а не остаточной компетенции. Кроме того, по факту федеральные органы власти аккумулируют все наиболее значимые полномочия, а субъектам федерации оставляют менее важные. То есть российские реги-

оны по своему статусу ближе к автономиям, нежели к субъектам федерации.

Если сравнивать с системой федеративных отношений, сложившихся в США, то надо привести в пример поправку 10 к Конституции Соединенных штатов Америки 1787 г., которая указывает, что полномочия, не делегированные Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами либо за народом⁹. То есть в США отсутствует понятие вопросов совместного ведения и объем компетенции штатов значительно выше, чем в субъектах РФ, а значит, там штаты имеют больший вес в экономической и политической жизни государства.

Отдельной сферой реализации принципа автономии в системе управления является местное самоуправление⁹. В соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения¹⁰. Согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Таким образом, характеристики местного самоуправления в Российской Федерации значительно уже по содержанию, чем определение, данное в Хартии. Автономность местного самоуправления ограничена вопросами местного значения и реализацией прав на муниципальную собственность. При этом вопросы местного значения сводятся преимущественно к общехозяйственным и финансовым делам муниципальных образований. Кроме того, органы местного самоуправления и органы государственной власти на основании ст. 132

Конституции РФ входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Эта редакция ст. 132 Конституции РФ сформулирована по итогам внесения поправок в 2020 г., что подтвердило тенденцию укрепления вертикали власти, ограничив формальную автономность местного самоуправления в Российской Федерации.

Таким образом, в Российской Федерации в качестве принципов политико-территориального устройства реализуются как автономность, так и федерализм. При этом формальный федерализм не всегда является таковым по факту. Реальные федеративные отношения существуют, как правило, между Российской Федерацией и республиками в составе Российской Федерации (особенно это проявляется во взаимоотношениях с Чеченской Республикой, Республиками Татарстан, Башкортостан и Дагестан).

В отношениях с другими разновидностями субъектов РФ, которые даже потенциально не претендуют на свою государственность, правовые и фактические отношения в большей степени соответствуют принципу автономности. В определенном объеме прав автономными являются и органы местного самоуправления, однако к их ведению отнесены вопросы местного значения, которые не затрагивают политических основ государственной власти.

Следовательно, в политико-территориальном устройстве Российской Федерации принцип автономности доминирует над принципом федерализма. За период существования современной России самостоятельность субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, постепенно ограничивается, что говорит о снижении значения федерализма в построении системы внутригосударственного управления.

¹ См.: Питулина О. В. Конституционно-правовой статус национально-культурных автономий в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 39.

² См.: Абдуллина Д. Ф. К вопросу о понятии автономии и ее проявлениях в конституционном праве // Вестник ВЭГУ. 2011. № 2. С. 130.

³ См.: Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства : основные закономерности и тенденции развития : монография. М., 2009. С. 131.

⁴ Постановления ВЦИК СССР о преобразовании Биробиджанского района Дальневосточного края в область от 7 мая 1934 г. URL: <https://istmat.info/node/40826>

⁵ Договор между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 26 сентября 2014 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/462609528>

⁶ См.: Кириенко Г. С., Нифанов А. Н. Территориальный фактор предмето-ведческой дифференциации : конституционно-правовые возможности и опыт их реализации субъектами Российской Федерации : монография. М., 2012.

⁷ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Конституция США 1787 г. URL: <https://brightonbeachnews.com/rus/constitution-of-the-usa-russian-text/>

⁹ См.: Бялкина Т. М. Муниципальная политика Российской Федерации : история и современность // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 3. С. 33–39.

¹⁰ См.: Европейская Хартия местного самоуправления ETS № 122 от 15 октября 1985. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Санкт-Петербургский университет МВД России

Бредихин А. Л., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры математики и информатики

E-mail: axel_b@mail.ru

Тел.: 8-904-635-75-55

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

Bredikhin A. L., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of the Mathematics and Informatics Department

E-mail: axel_b@mail.ru

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

УДК 342.25

В. Е. Китаева

Воронежский государственный университет

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 г.

В данной статье рассматриваются актуальные вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, касающиеся контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в рамках новой концепции государственной политики в сфере местного самоуправления и в связи с теми поправками, которые были внесены в Конституцию Российской Федерации в марте 2020 г.

К л ю ч е в ы е с л о в а: государственный контроль, осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.

STATE CONTROL OF THE IMPLEMENTATION BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES OF SEPARATE STATE POWERS IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL REFORM 2020

This article deals with topical issues of interaction of state authorities and local self-government bodies concerning issues of control over the exercise of certain state powers by local self-government bodies within the framework of the new concept of state policy in the field of local self-government and the amendments that were made to the Constitution of the Russian Federation in March 2020.

K e y w o r d s: state control, implementation by local self-government bodies of certain state powers, interaction of state authorities and local self-government bodies.

Поступила в редакцию 14 декабря 2020 г.

Благодаря тем поправкам, которые были внесены в Конституцию Российской Федерации Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования пу-

бличной власти»¹, стало возможным несколько по-новому взглянуть на взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления. Несмотря на то, что самостоятельность местного самоуправления является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, внесенные поправки еще раз доказывают мысль о

© Китаева В. Е., 2021

том, что местное самоуправление – это уровень власти, который невозможно полностью отделить от системы государственной власти.

В настоящее время положения о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления включены в текст Конституции РФ в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

В пояснительной записке к законопроекту о поправке от 20 января 2020 г. указывается следующее: «В соответствии с законопроектом органы местного самоуправления и органы государственной власти Российской Федерации входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и взаимодействуют в целях наиболее эффективного осуществления полномочий, имеющих государственное значение»².

Так и по мнению профессора С. А. Авакьяна, местное самоуправление является видом публичной власти, и оно не может быть отделено от государственной власти³.

Профессор Н. Л. Пешин считает, что введение данных правовых конструкций уже допустило подчиненность органов местного самоуправления органам государственной власти, «встроенность» местного самоуправления в систему государственных органов. Но пока данные нормы находились в федеральном законе, они, по-видимому, могли быть обжалованы по мотиву нарушения конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. Теперь же, с учетом конституционных поправок, государство будет рассматривать органы местного самоуправления как жестко подчиненную часть своей системы на местах при реализации любых государственных полномочий⁴.

Представляет большой научный интерес Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской

Федерации... не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации»⁵. В данном Заключении разъясняется терминология «единая система публичной власти» как производная от таких понятий, как «государственность» и «государство», вместе означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа, направленного на обеспечение согласованного действия различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

Как считает профессор Ю. Н. Стариков, именно эти последние пояснения и направлены на обоснование необходимости включения в текст Конституции термина «публичная власть». Однако с формальных юридических позиций ее использование может создавать определенные неясности и двусмысленности, потому что вновь возникает вопрос о соотношении власти государственной, муниципальной и публичной как раз в условиях неясности их нормативно установленного соотношения, функционального взаимодействия и даже единства⁶.

В то же время понятие публичной власти уже давно введено в правовой лексикон Конституционным Судом РФ в целях установления взаимосвязей государственной власти и местного самоуправления. При этом Конституционный Суд не раз отмечал единство принципов построения всей публичной власти в Российской Федерации, указывая на то, что организация власти на местах должна «соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации»⁷.

Проявлением единства публичной власти является положение о том, что органы местного самоуправления могут быть наделены

отдельными государственными полномочиями и обязаны осуществлять их под контролем органов государственной власти. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий является важным элементом системы управления государством в целом и составной частью системы государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в частности. В российской юридической науке большой объем исследований посвящен институту государственного контроля, и мы понимаем его как способ обеспечения законности.

В соответствии с ч. 2 ст. 19 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁸ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации. Никакие другие нормативные акты по данному вопросу не могут быть приняты.

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ⁹, в которую были внесены поправки, органы местного самоуправления могут наделяться Федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

В Федеральном законе № 131-ФЗ раскрыт порядок передачи государственных полномочий органам местного самоуправления. В законе говорится о том, что отдельные государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на неограниченный срок либо на определенный период, а финансовое обеспечение этих полномочий осуществляется за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам. Также органы местного самоуправления вправе осуществлять переданные полномочия с по-

мощью собственных материальных ресурсов по своему усмотрению.

Закон устанавливает порядок осуществления органами государственной власти контроля за переданными полномочиями и порядок отчетности органов местного самоуправления перед государством. Так, в соответствии с ч. 9 ст. 17 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁰ для обеспечения эффективного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в основе наделения такими полномочиями названных органов должны быть интересы граждан Российской Федерации, экономическая целесообразность, соблюдение финансовых гарантий местного самоуправления. Органы государственной власти должны обеспечивать контроль за реализацией переданных государственных полномочий в соответствующих сферах деятельности.

Закрепляя такие положения, законодатель дает возможность государственным органам, по сути, давать прямые указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, а также оценку принимаемым ими решениям как с точки зрения законности, так и целесообразности.

В связи с продолжающимися дискуссиями на тему соответствия таких норм конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления можно лишь сказать, что такие вопросы начали возникать не только с принятием поправок к Конституции 2020 г., но и на протяжении всего времени с момента принятия Конституции РФ 1993 г. К примеру, можно привести позицию Конституционного Суда РФ, изложенную им в постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П «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»¹¹. В данном случае оспаривалась конституционность положений ст. 89 и 90 Устава Курской области, в соответствии с которыми Курская областная Дума, губернатор Курской области, а также уполномоченные ими органы и должностные лица осуществляли общий государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, таким образом выстраивался общий принцип подконтрольности местного самоуправления органам государственной власти. Конституционный Суд РФ дал свое толкование, посчитав, что Конституция РФ прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения.

Стоит сказать, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. При этом, если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ и других законов, установленное соответствующим судом, то в такой ситуации принимается решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления и происходит одновременное изъятие соответствующих субвенций. Примечательно, что в случае нехватки выделенных муниципальным образованиям материальных ресурсов и финансовых средств законом не предусмотрена возможность отказа от исполнения таких полномочий.

Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного

самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий¹².

Недостаточность выделенных муниципальным образованиям финансовых средств на осуществление отдельных государственных полномочий фактическому объему переданных полномочий исключает ответственность муниципальных образований за возникновение дефицита в финансировании переданных полномочий, поскольку выделение на эти цели собственных денежных средств не обязанность, а право муниципального образования.

В соответствии со ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

Решение вопроса о порядке реализации права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов лежит в плоскости бюджетного законодательства, но каких-либо изменений в Бюджетный Кодекс по данному вопросу пока внесено не было. В связи с этим возникает множество вопросов: касается ли это дополнительных расходов на осуществление отдельных государственных полномочий и как соотносятся между собой понятия «публичные функции» и «отдельные государственные полномочия», а самое

главное – как будет осуществляться государственный контроль за решением вопроса о порядке реализации права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов.

А. В. Филиппова считает, что «...эта категория не является синонимом функций и полномочий органов государственной власти, привычных для правоприменения и содержания нормативных правовых актов, и тем более не совпадает с категорией функций и полномочий органов местного самоуправления»¹⁵.

На наш взгляд, для устранения неоднозначности толкования представляется целесообразным внести уточняющие дополнения в Федеральное законодательство.

По общему правилу контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления осуществляет прокуратура Российской Федерации. Но также закон наделяет контрольными полномочиями и органы государственной власти. Вид органа государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления напрямую зависит от цели и основания проверок, соответственно, закон не предусматривает создание единого контролирующего органа за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а наделяет такими полномочиями органы государственной власти в зависимости от конкретных видов переданных полномочий органам местного самоуправления.

Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий включает: проведение мониторинга работы органов местного самоуправления в части осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, проведение проверок работы органов местного самоуправления в части осуществления отдельных государственных полномочий, возможность истребования и

получения документов от органов местного самоуправления, связанных с осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; получение отчетов, финансовый контроль, разработку критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления органами государственной власти; систему социально-экономических показателей и др.

В соответствии с Методическими рекомендациями органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях в законодательстве субъектов Российской Федерации должны закрепляться следующие способы и методы контроля за деятельностью органов местного самоуправления при реализации отдельных полномочий, переданных им органами государственной власти:

- на начальном этапе передачи государственных полномочий – согласование решений по вопросам осуществления соответствующих полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, при этом возможно применение методов встречного планирования, основанного на взаимном изучении проектов планов передачи полномочий;

- в процессе передачи полномочий и предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств – организационно-правовое и методическое обоснование, сформулированное в указаниях государственных органов органам местного самоуправления по вопросам реализации передаваемых государственных полномочий;

- на стадии реализации переданных государственных полномочий органам местного самоуправления – организация систематического рассмотрения их отчетов перед органами государственной власти и направление при необходимости запросов органам мест-

ного самоуправления с целью получения документов и иной информации о реализации переданных полномочий;

– с целью выявления и устранения нарушений при реализации государственных полномочий органами местного самоуправления – проверки и ревизии деятельности органов местного самоуправления только в пределах переданных полномочий. Закрепление норм, ограничивающих возможности вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления только пределами переданных полномочий, является важной частью формирования законов субъектов Российской Федерации в рамках реализации норм ст. 21 Федерального закона № 131-ФЗ;

– в случае выявления нарушений требований законов субъектов Российской Федерации по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдель-

ных государственных полномочий – письменные предписания уполномоченных государственных органов по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления^{1а}.

Таким образом, институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, включая также отношения по осуществлению государственного контроля, является существенным элементом в системе взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Внесение поправки в ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации о подконтрольности государству переданных полномочий органам местного самоуправления детализирует общие принципы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в системе публичной власти.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

² Пояснительная записка к проекту Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». URL: <http://kremlin.ru/supplement/5473>

³ См.: *Авакьян С. А.* Местное самоуправление как форма публичной власти : конституционные ожидания и реальные конструкции // *Юридический мир.* 2020. № 1. С. 15–20.

⁴ См.: *Пешин Н. Л.* Конституционная реформа местного самоуправления : механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // *Конституционное и муниципальное право.* 2020. № 8. С. 24–30.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

⁶ См.: *Стариков Ю. Н.* Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова // *Административное право и процесс.* 2020. № 7. С. 25–37.

⁷ Абзац 3 пункта 7 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1997. № 5. Ст. 708.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ URL: <http://www.pravo.gov.ru/>

¹⁰ Рос. газета. 2020. 11 дек.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

¹² См.: *Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н.* Муниципальное право России : учебник / под ред. Н. В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юриспруденция, 2016. С. 456.

¹³ Филиппова А. В. Конституционные поправки о местном самоуправлении : анализ проекта и проблемы правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 27–31.

¹⁴ «Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях» (утв. Минфином России). Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.minfin.ru> по состоянию на 29.11.2019. Методические рекомендации в части, соответствующей положениям Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ, применяются к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы.

Воронежский государственный университет

Китаева В. Е., аспирант, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: kitaevave@mail.ru

Тел.: 8-920-229-11-36

Voronezh State University

Kitaeva V. E. Post-graduate Student, Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: kitaevave@mail.ru

Tel.: 8-920-229-11-36

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

К ВОПРОСУ О ТРАНСФОРМАЦИИ ОСНОВНЫХ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОРИЕНТИРОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 г.

В статье рассматриваются особенности конституционной характеристики российской местного самоуправления в контексте актуальных преобразований, отдельные вопросы их законодательной детализации и некоторые варианты их законодательного и практического совершенствования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституция, местное самоуправление, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, самостоятельность.

ON THE ISSUE OF TRANSFORMING THE BASIC CONCEPTUAL GUIDELINES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THE GLOBAL CONSTITUTIONAL REFORM OF 2020

The article discusses the main features of the constitutional characteristics of Russian local government, certain features of their legislative detailing and some options for their legislative and practical improvement.

К е у w o r d s: Constitution, local self-government, local self-government bodies, head of the municipality, independence.

Поступила в редакцию 29 декабря 2020 г.

Конституция Российской Федерации включает в себе целый комплекс прогрессивных, демократических и перспективных постулатов местного самоуправления. Безусловно, Основной закон страны выступает мощным идеологическим ориентиром современной государственной политики в сфере местного самоуправления в целом, а также муниципальной политики уже применительно к конкретным муниципальным образованиям.

Местное самоуправление, как важнейшая основа отечественного конституцион-

ного строя, наряду с государственной властью является формой единой власти народа России. Вместе с тем местное самоуправление организационно и функционально обособлено в системе управления обществом и государством. Иными словами, действующая Конституция РФ устанавливает гарантии местного самоуправления, подчеркивает его неотждествление с системой органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ)¹.

В данном контексте вполне уместно привести точку зрения Б. С. Эбзеева, который особо подчеркивает, что «Конституция не ограничивается лишь установлением государственного строя. Регулируя внешние гра-

© Судакова С. В., 2021

ницы свободной деятельности различных социальных структур... Конституция тем самым устанавливает юридические основы организации общественной жизни в некоторых наиболее важных ее сферах. В силу этого конституция действительно является основным законом не только государства, но и общества. Проблема заключается в том, чтобы найти оптимальное соотношение «государственного» и «общественного» в организации социума»². Представляется, что данный тезис удачно характеризует соотношение государственной власти и местного самоуправления как легитимных форм народовластия, а также весьма точно отражает концептуальную идею, заложенную в ст. 12 Основного закона страны.

Конституционные ориентиры местного самоуправления, обозначенные в Конституции России 1993 г., имеют глубокий демократический потенциал и максимально направлены на стимулирование самоуправленческой активности населения муниципальных образований. На тот период конституционная концепция отечественного муниципализма вобрала в себя не только лучшие международные стандарты организации местного самоуправления, но в определенной мере даже усилила этот прогрессивный опыт европейской муниципальной демократии идеями максимальной абсолютизации и возможно даже некоторой идеализации механизмов общественного участия в решении местных дел.

Однако почти 30-летний опыт реальной практики муниципального строительства обозначил целый ряд объективных трудностей, противоречий и препятствий на пути действенного воплощения конституционной концепции отечественного местного самоуправления. Во многом именно эти объективные предпосылки послужили причиной многолетней масштабной муниципальной реформы, приобретшей с течением времени волнообразный характер, и крупных конституционных преобразований, касающихся сферы местного самоуправления, которые

мы наблюдали в минувшем 2020 г. В связи с этим вполне логично обратиться к сущностному содержанию и конкретизации тех концептуальных идеалов и ориентиров местного самоуправления, которые содержатся в действующей российской Конституции и детализированы в базовом федеральном законодательстве, регулирующем рассматриваемую сферу. Ведь как справедливо утверждает П. А. Политахин: «без исследования сущности и явления (внутреннего содержания формы бытия и внешнего существования) местного самоуправления в современной России невозможно понять причины его неэффективности»³.

В этой связи целесообразно проанализировать основополагающие идеалы отечественного местного самоуправления. Именно этой глубокой научной проблематике посвятил целый цикл своих работ профессор С. Г. Соловьев⁴. В частности, по его мнению, истинные идеалы местного самоуправления следует отличать:

- 1) от ложных идеалов местного самоуправления (т. е. идеальных самоуправленческих форм, задающих неверные, тупиковые ориентиры движения);
- 2) самоуправленческих мифов (т. е. идеальных самоуправленческих форм, задающих иллюзорные, объективно недостижимые ориентиры движения)⁵.

Обосновывая данную точку зрения, С. Г. Соловьев подчеркивает, что «единственным объективным критерием отграничения истинных самоуправленческих идеалов от ложных идеалов и мифов российского местного самоуправления может служить только положительный опыт практической реализации тех или иных идеальных самоуправленческих форм, как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах». При этом он не склонен отождествлять термин «идеал» и термин «ценность», указывая на различную этимологическую природу этих слов и подчеркивая, что «в теории муниципально-го права следует четко понятийно и терми-

нологически отграничивать идеалы местного самоуправления и самоуправленческие ценности»⁶.

При этом важно учитывать, что фундаментальные (естественные) ценности, прошедшие проверку социальными конфликтами и преобразованиями, становятся в общественном сознании объективными ценностями, которые охраняются социальными нормами. И уже посредством норм права государство регулирует и предоставляет правовую защиту социально значимым общественным отношениям, объективно требующим этого⁷.

Именно о таких ценностях упоминает, на наш взгляд, Н. С. Тимофеев в своей статье «Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России». Он подчеркивает важность бережного отношения ко всему отечественному опыту местного самоуправления для современной российской государственности, а также необходимость подлинного возрождения в практике муниципального строительства «исконно русских традиций – земско-соборных начал, общинности и коллективности»⁸. По его мнению, «местное самоуправление без идей общинности превращается в конгломерат ничем не связанных между собой индивидуумов»⁹. И с такой точкой зрения трудно не согласиться.

Действующая Конституция РФ конструирует высокие идеалы местного самоуправления, ориентируя законодателя, а за ним и правоприменителя на лучшие демократические ценности местного самоуправления. Конечно, любой идеал не достижим во всей своей полноте, но как справедливо отмечает Т. М. Бялкина: «идеальная модель для того и конструируется, чтобы служить ориентиром для практики, определять направления совершенствования существующей реальности, стимулировать необходимую деятельность субъектов, от которых зависит достижение желаемой цели»¹⁰.

Считаем целесообразным выделить систему концептуальных ориентиров местного

самоуправления, закрепленную действующей отечественной Конституцией (в том числе с учетом поправок 2020 г.).

Местное самоуправление рассматривается как важнейшая основа конституционного строя, относительно самостоятельный и обособленный институт публичной власти в Российской Федерации (ст. 12).

Местное самоуправление признается формой народовластия, посредством которой население решает вопросы местного значения (ст. 3, 130).

Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131). На сегодняшний день действующая редакция Федерального закона № 131-ФЗ выделяет 8 видов муниципальных образований, обладающих своей территориальной спецификой.

Очевидно, что практика российского муниципализма во многом предопределила тенденцию конституционной реформы в отношении регулирования местного самоуправления. Например, новая редакция ст. 131 Конституции РФ теперь особо подчеркивает, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом».

Часть 1 ст. 132 Конституции РФ констатирует самостоятельность местного самоуправления в части управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местным бюджетом, решения иных вопросов местного значения. Но при этом отдельный акцент сделан на особенностях компетенции местного самоуправления в части обеспечения доступности медицинской помощи. А вот функция охраны общественного порядка теперь утратила четкую конституционно-правовую предпосылку.

Часть 2 ст. 132 на конституционном уровне закрепляет возможность наделения федеральным и региональным законодательством органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для реализации данных полномочий материальных и финансовых ресурсов. Эти особенности взаимодействия государства и местного самоуправления теперь отражены в Основном законе страны более четко.

Часть 3 рассматриваемой статьи на конституционном уровне теперь особо подчеркивает тот факт, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Этот новый конституционный ориентир призван соблюсти баланс интересов государства и местного самоуправления, стать важнейшим принципом модернизации сферы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, коррекции современной государственной политики в отношении муниципального уровня власти.

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 133).

Таким образом, на современном этапе развития России положения ст. 3, 12 и главы 8 Конституции РФ конкретизированы в Федеральном законе № 131-ФЗ. А в свете новейшей конституционной реформы их сочетание стало еще более гармоничным.

Как известно, базовый в сфере местного самоуправления Федеральный закон № 131-

ФЗ изначально пошел по пути некоторой унификации и централизации правового регулирования местного самоуправления. Но в начале 2000-х к такому варианту модернизационных преобразований были достаточно серьезные предпосылки, поэтому реализованный вариант муниципальной реформы был оправдан и в итоге дал существенный положительный результат. В условиях же современной российской действительности тенденции централизации в муниципально-правовой политике государства остаются, встраивание местного самоуправления в единую вертикаль государственной власти, к сожалению, продолжается. Что вызывает определенные опасения.

В данном контексте важно подчеркнуть, что в настоящее время по поручению Президента РФ В. Путина осуществляется подготовка новых Основ государственной политики по развитию местного самоуправления. Ориентировочно проект этого документа должен быть подготовлен к октябрю 2021 г. и призван охватить период модернизации публично-правового института до 2030 г. По мнению О. Б. Иванова и Е. М. Бухвальда, «данное предложение главы государства – это не просто намерение что-то позитивно изменить в развитии муниципальной России; оно отчетливо характеризует собой понимание необходимости существенно расширить границы стратегического планирования в стране за счет утверждения долговременного видения, соответствующего велениям времени, изменений институционального характера... При разработке новых “Основ...” необходимо будет решить две практически равнозначные задачи, а именно восполнить некоторые лакуны аналогичного документа 1999 г., а также адаптировать новый документ под те экономические и социально-политические реалии, которые сложились в стране на пороге третьего десятилетия XXI в. Сюда, конечно, входит необходимость учесть и практически закрепить те новации в правовом регулировании местного самоуправления, которые были реализованы

при внесении изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации 1993 года»¹¹.

Местное самоуправление в условиях России пока еще может восприниматься как относительно новый управленческий и политико-правовой институт, при реформировании и совершенствовании организации которого законодателю необходимо учитывать целый комплекс факторов и особенностей, напрямую влияющих на качество осуществления местного самоуправления. Т. М. Бялкина выделяет следующий комплекс ориентиров, которые целесообразно учитывать при современном реформировании отечественной системы местного самоуправления в целом. К ним относятся:

- следование общепризнанным принципам местного самоуправления, закрепленным в международных актах, ратифицированных Российской Федерацией, прежде всего в Европейской хартии местного самоуправления;

- учет российских особенностей, российской ментальности в процессе правового регулирования местного самоуправления. Как известно, местная власть осуществляется с обязательным учетом местных условий, национальных, исторических, культурных и иных особенностей и традиций;

- анализ и использование собственного исторического опыта, предшествующей практики функционирования местной власти как в дореволюционный период (опыт земства), так и положительные моменты из практики работы местных органов советского периода;

- учет особенностей конкретного исторического этапа развития государства, его финансовые, экономические условия для реализации своих основных задач, в том числе осуществления эффективной муниципальной политики, обеспечивающей необходимые возможности деятельности местного самоуправления и некоторые другие аспекты¹².

Н. С. Тимофеев подчеркивает, что для современной государственной политики в сфере местного самоуправления очень важ-

но сохранить тот опыт местного самоуправления, который Россия получила к настоящему моменту. Во многом успех последующего реформирования этой сферы зависит от бережного отношения к отечественному ретроспективному опыту муниципального управления и самоуправления, от рациональных заимствований прогрессивных механизмов такого управления, их усовершенствования и своевременной адаптации к современным реалиям жизни, не игнорируя при этом самобытность и уникальность России¹³.

Между тем в современной муниципальной-правовой науке и практике, к сожалению, обнаруживаются тенденции кардинального пересмотра сущностной концепции местного самоуправления. Например, А. Н. Рыков, анализируя «вопрос о построении системы публичной власти на основе конституционного принципа отделения органов местного самоуправления от органов государственной власти», утверждает, что «местное самоуправление – это форма децентрализации управления в государстве, но управления государственного, и потому муниципальная власть принципиально ничем не отличается от государственной власти... Положения ст. 12 Конституции Российской Федерации о том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, и о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, следует понимать как формальное признание государством необходимости децентрализации единой публичной власти таким образом, чтобы, оставаясь встроенными в единую систему публичной власти, местные органы обладали определенными уровнями свободы в принятии решений по ряду вопросов, но при этом государство, являясь верхним уровнем публичной власти, безусловно, могло бы устанавливать границы этой свободы, предоставлять в необходимых случаях ресурсы, необходимые для функционирования местного самоуправления, но также определять критерии, контролировать каче-

ство осуществления муниципальной публичной власти и привлекать к ответственности органы или должностных лиц, не обеспечивающих указанное качество оказания муниципальных публичных услуг населению»¹⁴.

Председатель Конституционного суда Российской Федерации В. Д. Зорькин еще в своей комплексной статье «Буква и дух Конституции» подчеркнул, что «Конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации»¹⁵.

И это далеко не единственные примеры научного и концептуального переосмысления природы местного самоуправления в Российской Федерации. Представляется, что данные научные позиции вполне могут предопределить новое направление муниципальной реформы на этом, переломном, этапе российской государственности. Но на наш взгляд, такие тенденции нельзя оценивать с оптимизмом, поскольку реформирование системы местного самоуправления в направлении отказа от принципа относительной самостоятельности может привести к еще большему встраиванию этой демократической формы народовластия в единую вертикаль государственного управления, что и приведет к отказу от идей децентрализации. Действующая Конституция РФ, рассматривая местное самоуправление как важнейшую основу конституционного строя России, подчеркивает его значимость, стабилизирует и гарантирует его осуществление на всей территории Российской Федерации. Оценивая новейшие поправки к Основному закону, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и

органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти»¹⁶.

С учетом вышеизложенного считаем важным выразить солидарность с научными позициями¹⁷ о том, что сфера отечественного местного самоуправления сегодня нуждается в системной, поступательной коррекции без какого-либо резкого, кардинального изменения курса преобразований в сторону еще большей централизации. Сегодня своевременны разработка и принятие новой стратегии государственной политики в сфере местного самоуправления на среднесрочную перспективу, фундаментом которой должна выступать конституционная модель местного самоуправления и лучшие международные стандарты организации муниципальной власти. Но разработку данной стратегии необходимо осуществлять на основе комплексного и глубокого анализа многолетнего практического опыта формирования системы местного самоуправления в России с учетом достоинств и недостатков уже произведенных реформ. Только такой подход может способствовать получению объективной картины реального состояния местного самоуправления в стране, мониторингу положительных и отрицательных процессов его функционирования на различных территориях. Целесообразно, чтобы новая стратегия не только включала в себя системные характеристики формируемой модели местного самоуправления будущего как четкую цель предстоящих преобразований, но была бы основана именно на тех объективных предпосылках реформ, которые актуальны сейчас, отражала бы реально существующие недостатки современной государственной политики в сфере местного самоуправления и содержала в себе эффективные варианты совершенствования данной политики.

Важен тот факт, что комплексный мониторинг состояния отечественного местного самоуправления ежегодно осуществляют, публикуют его результаты в итоговых докладах крупные отечественные научно-исследовательские организации и межмуниципальные объединения. Весьма интересными в этом отношении являются, например, доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, который ежегодно готовят на базе своих исследований профессора и научные сотрудники ВШГУ РАНХиГС, ежегодный доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления», а также иные доклады и резолюции, формируемые и принимаемые по итогам научных исследований, конференций, совещаний и иных мероприятий, организуемых различными межмуниципальными объединениями, иными учреждениями и организациями, часто при поддержке органов власти.

Важно также обратить внимание, что в последние годы на реформирование организационной модели местного самоуправления значительное влияние оказали Федеральные законы № 136-ФЗ¹⁸ и № 8-ФЗ¹⁹. В частности, эти законодательные акты сформировали следующую систему организационных моделей замещения должности главы муниципального образования: в рамках традиционной модели глава муниципального образования избирается на прямых муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. Согласно модели «сити-менеджер» глава избирается местным представительным органом из своего состава и одновременно является его председателем. При этом решение о назначении лица на должность главы местной администрации принимается представительным органом (из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией

по результатам конкурса). Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. В соответствии с моделью «избранный мэр и сильный управляющий» глава муниципального образования избирается на прямых муниципальных выборах, а глава администрации назначается на должность по контракту. Модель «лидер-кабинет» предполагает, что глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию. А модель «совет-комиссия» рассчитана на то, что глава муниципалитета избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию²⁰. Данные модели закреплены и описаны в ст. 36–37 Федерального закона № 131-ФЗ.

Такая вариативность моделей замещения должности главы муниципального образования и главы местной администрации, с одной стороны, воспринимается положительно, поскольку предполагает возможность поиска наиболее удачных механизмов реализации муниципальной власти, но с другой – возникает серьезный риск замены традиционной модели (прямых муниципальных выборов) иными вариантами формирования органов местной власти. Аналогичная ситуация складывается и с реализацией установленных законом моделей формирования представительного органа муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением (ч. 4–5 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ). Как показывает практика муниципального строительства, в большинстве муниципальных образований (за исключением сельских поселений) достаточно активно происходит постепенная замена прямых муниципальных выборов органов и должностных лиц местного самоуправления косвенными избирательными процедурами, а также иными механизмами формирования и назначения. Такой подход, вопреки кон-

ституционным принципам муниципальной демократии, объективно способствует еще большему отчуждению населения муниципальных образований от непосредственного влияния на процессы муниципального управления по месту их жительства. Зачастую, непосредственно жителям муниципалитетов наиболее доступны лишь консультативные формы участия в местном самоуправлении и то не все.

В связи с вышеизложенным представляются вполне логичными, своевременными и конструктивными следующие аргументы авторов Доклада ОКМО: «законодательное регулирование в сфере определения структуры органов местного самоуправления должно быть гибким, с учетом исторических и иных местных традиций, гарантирующим вариативность моделей местной власти и возможность непосредственного участия населения в выборе руководителей и депутатов местного самоуправления»²¹. Кроме того, представляется логичным и обоснованным, если при изменении модели формирования органов местного самоуправления будет проведена комплексная оценка эффективности работы данных органов власти, мониторинг мнения населения о качестве предоставляемых муниципальных услуг, оценен уровень качества рассмотрения обращений граждан (как письменных, так и реализованных посредством личного приема), адресованных главе муниципального образования, направленных в местную администрацию и ее структурные подразделения, а также в представительный орган муниципалитета. При замене прямых муниципальных выборов косвенными избирательными процедурами и иными вариантами формирования органов местного самоуправления целесообразно оценить уровень явки избирателей на последние муниципальные выборы, проанализировать возможные причины его снижения (если факты низкой явки избирателей действительно имели место) и сравнить полученные показатели с показателями явки жителей данных муни-

ципальных образований на федеральные и региональные выборы. Кроме того, вполне логичным представляется проведение опроса граждан, выявление и последующий обязательный учет их мнения относительно замены прямых выборов иными вариантами формирования и назначения органов и должностных лиц местного самоуправления.

Представляется, что данные предложения также целесообразно закрепить на уровне федерального законодательства.

Еще одной острой и пока трудноразрешимой проблемой эффективного функционирования местного самоуправления являются низкий уровень финансовой самостоятельности этого уровня публичной власти. Хочется выразить солидарность с точкой зрения о том, что для получения значительного результата при реформировании финансово-экономической сферы местного самоуправления «необходимо изменить вектор финансово-бюджетной политики государства по отношению к местному самоуправлению с фискальной на стимулирующую. Преимущественно закреплять за органами местного самоуправления те источники доходов, на формирование которых органы местного самоуправления могут оказывать влияние, в первую очередь доходы от малого и среднего бизнеса. Обеспечить баланс между объемами полномочий местного самоуправления и их финансовым обеспечением. В этих целях внести необходимые изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ». Кроме того, весьма конструктивным является предложение «о зачислении НДФЛ по месту жительства налогоплательщика. В настоящее время доходы от НДФЛ зачисляются по месту основной работы граждан, а не по месту их жительства»²².

Эти меры, безусловно, будут способствовать более рациональному распределению налоговых поступлений и значительно укрепят местные бюджеты наиболее финансово зависимых и экономически слабых муниципальных образований.

Еще одним примером может служить вступление в силу Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ, который в качестве нового вида муниципальных образований ввел муниципальный округ. В связи с этим нововведением данным законом были уточнены критерии, которым должны соответствовать городские округа не менее двух третей населения городского округа должны проживать в городах и (или) иных городских населенных пунктах, а плотность населения на территории городского округа должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в РФ). С одной стороны, эти законодательные новеллы уточняют, конкретизируют механизмы территориальной организации местного самоуправления и препятствуют произвольным территориальным преобразованиям, а с другой – порождают новые вопросы для практики муниципального строительства, касающиеся возможностей оптимальной организации местного самоуправления на сельских территориях.

Резюмируя все вышеизложенное, важно подчеркнуть, что сохранение, развитие, совершенствование существующей концепции местного самоуправления будет способствовать стабилизации политики государства, развивать самоуправленческий потенциал общества, стимулировать бережное отношение к исконно русским традициям коллективизма, повышение правосознания граждан и их инициативное участие в решении вопросов местного значения.

В рамках настоящей статьи автором рассмотрены лишь отдельные особенности конституционной концепции отечественного местного самоуправления и наиболее проблемные аспекты законодательного регулирования организационной сферы данного института публичной власти. Между тем, данные вопросы могут выступать предметом узконаправленных крупных научных исследований и дискуссий, которые, несомненно, будут продолжаться.

¹ См.: Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2017. С. 24.

² Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России : опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 128.

³ Политахин П. А. Местное самоуправление в условиях перехода России к многоукладной рыночной экономике : монография / под ред. А. И. Ефимовой. М., 2019. С. 6.

⁴ См. подробнее, например: Соловьев С. Г. Мировой глобальный системный кризис и основные идеалы местного самоуправления // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2015. № 2. С. 97–103 ; Его же. Спорные вопросы системы идеалов современного местного самоуправления // Юрид. наука. 2015. № 2. С. 36–43 ; Его же. Основные идеалы местного самоуправления : современное состояние // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 24–29 ; Его же. Местное самоуправление в России : самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 61–65 ; и др.

⁵ Соловьев С. Г. Спорные вопросы системы идеалов современного местного самоуправления... С. 37.

⁶ Там же.

⁷ См.: Пермиловский М. С. Основы конституционной аксиологии : диалектика ценности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 8–9.

⁸ См. подробнее: Тимофеев Н. С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России (статья первая) // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 52–63.

⁹ Там же.

¹⁰ Бялкина Т. М. Народное представительство в местном самоуправлении : теоретико-правовые основы и современная практика // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2018. № 2. С. 42.

¹¹ Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Российское местное самоуправление : курс на новые «Основы...» // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2020. № 2. С. 21, 26.

¹² Бялкина Т. М. Указ. соч. С. 41.

¹³ См. подробнее: Тимофеев Н. С. Указ. соч. С. 52–53.

¹⁴ Рыков А. Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 31, 32, 35–36.

¹⁵ Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. 9 окт. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>

¹⁶ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 № 1-3 // Конституция Российской Федерации (с комментариями Конституционного Суда РФ). М., 2020. С. 104.

¹⁷ См. подробнее: Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Указ. соч. С. 21–33; Карцев Б. В. Современные тренды местного самоуправления // Вестник университета. 2020. № 6. С. 17–22; Мухлынина М. М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года к Конституции РФ // Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 30–33; и др.

¹⁸ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (в ред. от 03.02.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

¹⁹ О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 6. Ст. 886.

²⁰ См.: Доклад ОКМО о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления. 2018. С. 16. URL: <http://okmo.news/new.php?461>

²¹ Там же. С. 19.

²² Там же. С. 45.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

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

E-mail: sophyasudakova@mail.ru
Тел.: 8-908-138-92-47

E-mail: sophyasudakova@mail.ru
Tel.: 8-908-138-92-47

УДК 342.41

А. А. Березин

Воронежский государственный университет

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА В КОНТЕКСТЕ ПОПРАВКИ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируются изменения в статусе и полномочиях Государственной Думы, одобренные на общероссийском голосовании по поправкам в Конституцию Российской Федерации 1 июля 2020 г.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, поправки, Государственная Дума, полномочия, публичная власть.

THE STATE DUMA IN THE CONTEXT OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article analyzes the changes in the status and powers of the State Duma approved by the all-Russian vote on amendments to the Constitution of the Russian Federation on 01.07.2020.

К e y w o r d s: Constitution, amendments, State Duma, powers of public authorities.

Поступила в редакцию 15 декабря 2020 г.

В интервью «Российской газете» в 2018 г. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин отметил, что «У нашей Конституции¹ есть недостатки. В их числе – отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между Президентом и Правительством... Но подобные недостатки вполне исправимы путем точечных изменений»². Весьма обширные изменения были внесены в Конституцию РФ после одобрения поправок³ на общероссийском голосовании.

Стоит сразу отметить, что в 2020 г. изменения в статус и полномочия Государственной Думы Федерального Собрания Россий-

ской Федерации были внесены не впервые. Ранее в 2008 г. Законом⁴ Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации срок полномочий нижней палаты парламента был увеличен с четырех до пяти лет. Также аналогичным законом⁵ было введено новое полномочие Государственной Думы – заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности. Новое конституционное положение предоставило возможность поставить определенные вопросы Правительству Российской Федерации, получить ответы на них. Выразить свое мнение относительно правительственного ежегодного отчета Государственная дума может путем издания постановления, принятие которого предусмотрено ст. 93 Регламента⁶ Государственной Думы. Однако более чем за десятилетний

© Березин А. А., 2021

период заслушивания ежегодных отчетов подобное право не было реализовано ни разу. Таким образом, значимые изменения в статусе Государственной Думы произошли только в связи с принятием поправок к Конституции Российской Федерации, одобренных общероссийским голосованием.

Применительно к Государственной Думе Конституционный Суд РФ отметил в Заключении⁷ от 16 марта 2020 г. № 1-3, что вносимыми поправками совершенствуется конституционная модель разделения властей, механизмы сдержек и противовесов. В качестве примера данного процесса Конституционный Суд РФ констатирует сокращение случаев, при которых Государственная Дума подлежит обязательному роспуску. Собственно единственный такой случай содержался в ч. 4 ст. 111 Конституции РФ. В новой редакции при трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Президент РФ вправе, а не обязан распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Данную поправку нельзя назвать повышающей статус нижней палаты парламента, поскольку перед ней все равно сохраняется угроза роспуска на усмотрение главы государства, а Председатель Правительства РФ, кандидатура которого трехкратно отклонялась, все равно будет назначен.

Кроме того, увеличивается с трех до пяти предусмотренное Конституцией РФ число случаев, при которых Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ. С формулировкой «вправе» нижняя палата парламента теперь может быть распущена в случае трехкратного отклонения кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, представленных ей на утверждение (ч. 4 ст. 112 Конституции РФ).

В случае реализации другой новой конституционной нормы – повторного в течение трех месяцев отказа в доверии Правительству РФ, Президент РФ может распустить Государственную Думу или отправить Правитель-

ство РФ в отставку (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ). Таким образом, возможное воздействие нижней палаты парламента на федеральное правительство остается крайне ограниченным. Государственная Дума не наделена полномочием отправлять в отставку даже тех министров, кандидатуры которых ею утверждались, не вправе предлагать кандидатуры на должность министров и тем более утверждать их по собственной инициативе.

Более того, поправки 2020 г. и принятый в соответствии с ними новый федеральный конституционный закон⁸ прямо закрепили ответственность министров через Председателя Правительства РФ непосредственно перед Президентом РФ. При этом вводится и другая норма, согласно которой Президент РФ не вправе отказать в назначении кандидатур министров, утвержденным Государственной Думой, при этом часть министров назначается непосредственно Президентом РФ, перечень которых является исчерпывающим. Тем не менее нельзя не признать, что пусть и в ограниченном виде, но участие Государственной Думы в формировании высшего органа исполнительной власти было расширено.

Помимо вышеизложенного, поправками в Конституцию РФ закреплены требования, которым должно соответствовать лицо, претендующее на занятие должности депутата Государственной Думы. Среди них установление запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Данное положение лишь стало закрепленным на конституционном уровне, поскольку аналогичная норма содержится в федеральном законе⁹ уже несколько лет. Значимым изменением является установление требования к парламентариям об отсутствии гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина

Российской Федерации на территории иностранного государства. На протяжении почти тридцати лет российскими депутатами и сенаторами могли быть лица, имеющие гражданство иностранного государства. Хотя для депутатов регионального уровня – членов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также высшего должностного лица субъекта РФ соответствующий запрет¹⁰ был введен более двадцати лет назад.

Осуществление парламентского контроля получило конституционное закрепление. В действующем специальном федеральном законе¹¹ закреплено многообразие форм его осуществления, однако в тексте Основного закона упоминается только о направлении парламентских запросов. Как уже отмечалось выше, контрольных механизмов у органов законодательной власти недостаточно, законодательство в этой сфере нуждается в совершенствовании. Статьей 17.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹² установлена административная ответственность должностных лиц, организаций, объединений за невыполнение законных требований депутата Государственной Думы, несоблюдение сроков

предоставления информации. Данный состав административного правонарушения охватывает, в том числе, игнорирование парламентских запросов. Наказание в виде административного штрафа не более двух-трех тысяч рублей не способствует диалогу с парламентом, эффективному функционированию единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Государственная Дума в свете поправок в Конституцию РФ не подверглась изменениям, существенным образом изменяющим баланс в системе сдержек и противовесов органов государственной власти Российской Федерации. Несмотря на приобретение новых полномочий в отношении исполнительной власти по назначению ряда министров и заместителей Председателя Правительства РФ, Государственная Дума не обладает полномочиями ни по внесению на утверждение кандидатур соответствующих должностных лиц, ни по отправлению их отставку. Вместе с тем право – живой организм, развивающийся под влиянием людей и обстоятельств¹³. Поэтому вне всяких сомнений полномочия Федерального собрания будут совершенствоваться в будущем путем новых конституционных изменений.

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

² Зорькин В. Д. Буква и Дух Конституции // Рос. газета. 2018. 9 окт.

³ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : федер. конституц. закон от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁴ Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы : федер. конституц. закон от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.

⁵ О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации : федер. конституц. закон от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.

⁶ О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Гос. Думы Рос. Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-III // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

⁷ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О

совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

⁸ О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

⁹ О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

¹⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹¹ О парламентском контроле : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

¹² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

¹³ Авакьян С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации : грядет ли раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44.

Воронежский государственный университет

Березин А. А., студент

E-mail: alexberezin1999@gmail.com

Тел.: 8-951-542-80-27

Voronezh State University

Berezin A. A., Student

E-mail: alexberezin1999@gmail.com

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

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящей работе рассмотрено положение иностранных юридических лиц в Российской Федерации. Проанализированы существующие правовые режимы иностранных юридических лиц. В ходе исследования проведен анализ прав и обязанностей данных лиц, ограничительных и поощрительных изъятий в их деятельности. В работе приведена классификация иностранных юридических лиц по основанию объема правоспособности. Обоснована целесообразность применения теории контроля при квалификации юридического лица как иностранного. Исследованы особенности правового статуса иностранного юридического лица в Российской Федерации на примере земельных и инвестиционных отношений.

К л ю ч е в ы е с л о в а: иностранное юридическое лицо, правовой режим, национальное право, ограничения, меры стимулирующего характера.

LEGAL STATUS OF FOREIGN LEGAL ENTITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

This paper examines the situation of foreign legal entities in the Russian Federation. The existing legal regimes of foreign legal entities are analyzed. The study analyzes the rights and obligations of these individuals, restrictive and incentive exemptions in their activities. The paper presents the classification of foreign legal entities on the basis of the scope of legal capacity. The expediency of applying the theory of control in the qualification of a legal entity as a foreign one is justified. The features of the legal status of a foreign legal entity in the Russian Federation are studied on the example of land and investment relations.

К e y w o r d s: a foreign legal entity, the legal regime, national law, constraints, measures of stimulating character.

Поступила в редакцию 21 декабря 2020 г.

Определение юридического лица в п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) дается путем перечисления прав и обязанностей соответствующего субъекта гражданских правоотношений¹. Отдельное законодательное определение иностранного юридического лица в российском законодательстве отсутствует. Однако из смысла ст. 1202 ГК РФ можно сделать вывод, что кодекс признает иностранными

такие юридические лица, которые учреждены на территории и по праву иностранного государства. Схожее определение сформулировано в ст. 1 Федерального закона № 183-ФЗ (далее – ФЗ) «Об экспортном контроле» – юридическое лицо, правоспособность которого определяется по праву зарубежного государства². Часть 1 ст. 19¹ ФЗ о СМИ описывает понятие российских юридических лиц с иностранным участием³. Из части второй данной статьи следует, что лицо признается лицом с иностранным участием, когда доля

© Донцов Д. П., 2021

такого участия в уставном капитале составляет более двадцати процентов. Закон № 57-ФЗ использует понятие не только иностранного лица, но и контролируемого лица. Последнее определяется как хозяйственное общество, находящееся под контролем контролирующего лица при наличии возможности у контролирующего лица определять решения контролируемого лица⁴.

Таким образом, к иностранным по российскому праву следует отнести юридические лица со следующими характерными признаками:

- юридические лица, правоспособность которых определяется по праву иностранного государства;

- юридические лица, учрежденные на территории иностранного государства и открывшие в РФ филиал или представительство;

- юридические лица с иностранным участием, а именно юридические лица, определенная законом доля в уставном капитале (или доля акций) которых принадлежит иностранным лицам;

- юридические лица, зарегистрированные на территории РФ, контроль над которыми косвенно осуществляется иностранными лицами.

По мнению некоторых авторов, в гражданском законодательстве следует закрепить единое определение иностранного юридического лица⁵. Для этого предлагается использовать два критерия: место регистрации или учреждения и иностранное право в качестве личного закона. Однако данный подход представляется не вполне оправданным, поскольку не учитывает аффилированных (подконтрольных) лиц, в связи с чем несет в себе риск создания фиктивных иностранных лиц. Поэтому наиболее предпочтительным могло бы стать закрепление на законодательном уровне соотношения основных и факультативных критериев квалификации лица как иностранного⁶. В качестве основного предлагается закрепить критерий инкор-

порации, т. е. места регистрации лица. Мы же полагаем, что таким критерием должно стать определение конечного бенефициара такого лица, а не его фактическое место регистрации.

Категорию, определяющую положение (статус) юридического лица на территории иностранного государства, принято называть правовым режимом.

А. В. Асосков определяет правовой режим деятельности лица как объем правоспособности, порядок возникновения и прекращения субъективных гражданских прав и обязанностей такого лица, установленный в национальном праве принимающего государства⁷. А. В. Асосков также выделяет четыре основных правовых режима деятельности: режим недискриминации, национальный режим, режим наибольшего благоприятствования и преференциальный режим. В большинстве случаев эти режимы закрепляются в международных договорах.

Режим недискриминации закрепляется в отдельных межправительственных или межгосударственных инвестиционных соглашениях и представляет собой режим, при котором положение всех иностранных лиц в принимающем государстве является равным, без дискриминации какого-либо из них по национальному признаку или любому иному признаку. Основанием выделения данного режима является одноименный принцип международного экономического права. Он также распространяется на капиталовложения (инвестиции), осуществляемые таким лицом. Например, в п. 3 ст. 4 соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия указывается, что каждая из сторон предоставляет инвесторам, капиталовложениям и доходам другой стороны режим, изъятия из которого не применяются и не вводятся на дискриминационной основе по сравнению с режимом, применяемым или вводимым в отношении инвестиций инвесторов любого третьего государства⁸.

Национальный режим закреплен в большем количестве актов по сравнению с режимом недискриминации и представляет собой такое положение лица, при котором объем прав и возможности по их реализации иностранным лицом равен правам национальных лиц⁹. Так, например, согласно межправительственному соглашению Канады и СССР государства предоставляют капиталовложениям и доходам инвесторов режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется капиталовложениям или доходам собственных инвесторов¹⁰.

Из национального режима существует и ряд исключений. В п. 1 ст. 4 Закона № 160-ФЗ закреплено, что изъятия, ухудшающие положения иностранных лиц, могут устанавливаться только федеральными законами, в то время как изъятия стимулирующего характера устанавливаются «законодательством», т. е. не исключается их регулирование и подзаконными нормативными актами¹¹. Действительно, на данный момент распоряжением Правительства утверждается перечень международных финансовых организаций, сделки с участием которых не подлежат предварительному согласованию в соответствии с Законом № 57-ФЗ.

Распоряжение может получить неоднозначную оценку с точки зрения эффективности правового регулирования. С одной стороны таким распоряжением положение улучшается, с другой – от распоряжения правительства зависит то, какой организации будут предоставлены такие преференции. Кроме того, ФАС РФ выпустила Информационное письмо о разъяснениях Закона № 57-ФЗ, в п. 8 которого дается расширительное толкование законодательных положений. Прямого указания на реорганизацию в законе нет, но в информационном письме говорится, что предварительное согласование также требуется в случае перехода права на осуществление стратегического вида деятельности в результате присоединения организации, обладающей правом на занятие деятельностью,

имеющей стратегическое значение, к организации, не обладающей таким правом. На наш взгляд, такое толкование вполне оправданно с позиции обеспечения суверенных интересов государства.

Правомерными ограничениями прав иностранных юридических лиц, т. е. не нарушающими национального режима и режима недискриминации, признаются реторсии (ст. 1194 ГК РФ), под которыми понимаются ответные ограничения прав на действия иностранных государств.

Примечательной является позиция высших судебных инстанций по вопросу применяемого режима. Так в 2001 г. ВАС РФ исходил из того, что в российском законодательстве по отношению к иностранным арендаторам установлен режим наибольшего благоприятствования, а не национальный режим. В судебных актах 2012 г. ВАС РФ говорится уже о национальном режиме со ссылкой на ст. 2 ГК РФ¹². Такое изменение привело к улучшению позиции иностранных лиц, поскольку первоначально они не могли апеллировать к законодательству, распространяющемуся на национальных лиц. В поздних международных/межправительственных соглашениях закрепляются оба режима, и национальный, и наибольшего благоприятствования, что, несомненно, улучшает положение иностранных лиц¹³. Представляется также, что оба этих режима не являются противоречащими друг другу, а скорее дополняющими, поскольку национальный режим закреплен в российском законодательстве, следовательно, распространяется на любых иностранных лиц. Режим наибольшего благоприятствования закрепляется на уровне международных соглашений, а значит, распространяется только на юридические лица тех государств, с которыми есть такое соглашение. На лица тех государств, с которыми соглашение имеется, и в соглашении закреплен режим наибольшего благоприятствования, распространяются оба режима.

Режим наибольшего благоприятствования сводится к тому, что иностранные лица

одного государства могут выбрать лучший режим, установленный на территории принимающего государства. Такой режим закреплен в соглашении между Правительством РФ и Правительством Республики Абхазия, согласно которому правовое положение иностранного лица не может быть менее благоприятным, чем правовое положение инвесторов своего государства или любого третьего государства на выбор инвестора. Поскольку РФ заинтересована в привлечении иностранных инвесторов, такой режим закреплен в большинстве межправительственных соглашений, но не всегда с учетом национальных инвесторов, как это реализовано в данном соглашении. Чаще всего при таком режиме устанавливаются изъятия, связанные с участием принимающей стороны в особых экономических зонах и заключении с иными государствами соглашений об избежании двойного налогообложения.

Что касается преференциального режима, то такой режим может закрепляться на коллективном и индивидуальном уровнях. Так в рамках ЕАЭС договаривающиеся стороны ввели тарифные преференции для товаров, происходящих из стран Союза¹⁴. В рамках индивидуальных преференциальных режимов заключены соглашения со многими государствами об избежании двойного налогообложения, к примеру, Конвенция между РФ и Соединенным Королевством Великобритании об избежании двойного налогообложения¹⁵. В обзоре судебной практики Верховный Суд РФ разъяснил некоторые моменты, связанные с установлением налоговых ставок, учитывая межправительственные соглашения. Например, в случае реорганизации в форме присоединения право на получение налоговых льгот, предусмотренное межправительственным соглашением, не утрачивается, а переходит к реорганизованной компании.

Степень проявления особенностей правового положения иностранных юридических лиц напрямую зависит от категории об-

щественных отношений, в которых принимает участие иностранный субъект.

В РФ к таким отношениям относятся земельные и инвестиционные. Так, например, одной из особенностей деятельности иностранных юридических лиц, установленной п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ), является запрет на обладание земельными участками, находящимися на приграничных территориях¹⁶. Кроме того, согласно ст. 3 Закона № 101-ФЗ в уставном (складочном) капитале национального юрлица не может присутствовать более 50 % доли иностранных лиц. В противном случае они вправе обладать землями сельхозназначения только на праве аренды¹⁷. Пункт 2 ст. 28 Закона № 261-ФЗ также содержит ограничение, в соответствии с которым иностранные лица не могут владеть земельными участками в границах морского порта¹⁸.

В развитие Закона № 101-ФЗ было принято письмо Минэкономразвития РФ от 14 декабря 2009 г. № Д23-4217, разъясняющее, что ст. 3 указанного закона должна распространяться только на земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, причем определяющим является признак нахождения за чертой населенного пункта¹⁹. Таким образом, иностранные юридические лица могли бы владеть на праве собственности землями сельскохозяйственного использования в пределах населенного пункта с учетом ограничений, связанных с приграничными зонами.

Однако в судебной практике стал применяться иной подход, согласно которому иностранные юридические лица не могут обладать всеми землями сельскохозяйственного назначения²⁰.

Данная правовая норма в совокупности с судебной практикой не вполне отвечает требованиям экономической целесообразности и эффективности. Согласно данным Росреестра в 2016 г. только 64 % сельхозгодий принадлежало установленным пред-

принимателям, остальные земли оставались бесхозными. Очевидно, что простаивающие земельные участки сельскохозяйственного назначения не приносят дохода в бюджет государства. В связи с этим в п. 3 ст. 6 Закона № 101-ФЗ были внесены изменения, согласно которым допускается принудительное изъятие земельного участка у собственника при условии, что такой участок не используется для ведения сельского хозяйства в течение трех и более лет подряд.

В своей совокупности и взаимосвязи данные нормы образуют такое правовое положение, при котором владельцы сельхозземель, не используя их по назначению, лишаются их по закону, но в то же время новых субъектов на этом рынке не появляется, в результате чего площадь простаивающей земли остается прежней. Однако по неофициальным данным иностранные корпорации и так владеют более чем 3 млн га сельхозугодий в РФ через подставные компании²¹.

Кроме ограничений в сельском хозяйстве, земельное законодательство предусматривает запрет на обладание иностранными юридическими лицами на праве собственности земельными участками на приграничных территориях. Данный запрет также установлен в п. 3 ст. 15 ЗК РФ и детализирован в Указе Президента РФ от 9 января 2011²² № 26. Данным нормативным актом предусмотрено ограничение в большинстве курортных городов республики Крым, в городах Сочи, Геленджик, Анапе, что также снижает их привлекательность для иностранных сетевых отелей (инвесторов).

Второе место по объему экспорта пшеницы на мировом рынке на протяжении последних двадцати лет занимает Канада. В настоящее время данное государство придерживается протекционистских позиций в сфере купли-продажи сельскохозяйственных земель. Согласно п. 5, 13 ст. 92 и 95 Конституции Канады провинции Канады вправе принимать законы в сфере регулирования сельскохозяйственной деятельности на их терри-

тории, а право распоряжения землями провинций принадлежит Правительству каждой из провинций²³. Провинции Канады не устанавливают прямого запрета на приобретение на праве собственности сельскохозяйственных земель иностранными лицами, однако некоторые земли установили ограничение на площадь земельных участков, которые могут быть приобретены как физическими, так и юридическими иностранными лицами.

Так, в провинции Альберта иностранные юридические лица, а также лица, контролируемые иностранными юридическими лицами, могут обладать на праве собственности не более чем 20 акрами (около 8 гектаров) сельхозземель²⁴. В Саскачеване иностранные юридические лица могут обладать не более чем 10 акрами, а в случае лиц с иностранным элементом – не более чем 320 акрами²⁵. Такие ограничения устанавливаются в наиболее благоприятных для занятия сельским хозяйством провинциях, поскольку с точки зрения эффективного налогообложения, большие налоги выплачивает компания с полным производственным циклом в пределах одного государства. Кроме того, иностранные корпорации обычно спонсируют развитие наукоемких производств в стране регистрации, а не в странах поставщика сырья.

Таким образом, критика земельного законодательства в части установления запрета на приобретение земельных участков на праве собственности иностранными лицами со стороны отечественных авторов представляется необоснованной²⁶. Для развития национального сельского хозяйства наиболее целесообразными представляются меры по регулированию деятельности национальных компаний, в частности, установление запретов на изменение целевого назначения земель, создание благоприятного налогообложения для национальных сельхозпредприятий, снижение процентной ставки для сельхоззвужд.

В российском земельном законодательстве не предусмотрено никаких ограничений на приобретение земельных участков через

аффилированные, дочерние или контролируемые компании. Российским земельным законодательством установлены запреты только на прямое приобретение. В вышеупомянутых актах, изданных провинциями Канады, установлены запреты и на косвенное владение. По нашему мнению, для целей поддержки отечественных сельскохозяйственных производителей следовало бы установить запрет для более широкого круга субъектов, в том числе для аффилированных, дочерних и контролируемых компаний.

Еще одной сферой правового регулирования, отражающей особенности правового положения иностранных юридических лиц в РФ, является инвестиционная деятельность. Многие юристы и экономисты сходятся во мнении, что в правовом регулировании данной сферы должен соблюдаться баланс между созданием благоприятных условий инвестирования («инвестиционный климат») и предотвращением заключения сделок, угрожающих национальной безопасности²⁷.

Само понятие «инвестиция» восходит к латинскому термину «in-vestire», что означает «одевать, покрывать, окружать». В Законе № 160-ФЗ инвестиции определены как вложение иностранного капитала в объект предпринимательской деятельности на территории РФ. Это же определение может быть применено для понятия инвестиционной деятельности, поскольку в самом определении используется глагольная форма существительного.

Одним из первых актов, регулирующих инвестиционную деятельность, был Закон № 1488-1²⁸. В нем нет прямого указания на сферу его действия, однако из приведенного перечня субъектов инвестиционной деятельности можно сделать вывод, что нормативный акт регулирует деятельность как иностранных, так и национальных инвесторов. Данный закон утратил силу в части норм, противоречащих Закону № 39-ФЗ²⁹. В п. 1 ст. 5 Закона № 1488-1 установлено, что на территории РФ все инвесторы (как наци-

ональные, так и иностранные) обладают равными правами на осуществление соответствующей деятельности. Закон № 39-ФЗ, а именно ст. 5, отсылает к подп. 4 п. 1 ст. 2 ГК РФ, которым установлены вышерассмотренные ограничения деятельности иностранных лиц на территории Российской Федерации. Такая же ссылка есть и в Законе № 160-ФЗ.

С определением иностранных инвестиций тесно связано и определение иностранных инвесторов, в которых содержится перечень лиц, признаваемых таковыми. В 2018 г. Законом № 122-ФЗ³⁰ из определения иностранного инвестора были исключены иностранные организации, находящиеся под контролем гражданина РФ и (или) российского юридического лица. Такое решение законодателем было принято с целью исключить злоупотребления правами, которыми обладают иностранные инвесторы, поскольку до внесения данных изменений российские лица имели возможность зарегистрировать фиктивное юридическое лицо за рубежом, и осуществляя реальный контроль, выдавать такие лица за иностранных инвесторов³¹.

В настоящее время набирающими все большую актуальность как объект инвестирования становятся цифровые активы, в частности, криптовалюты, токены, большие данные³². Такие объекты требуют выработки новых подходов и стратегий к регулированию соответствующих отношений. Для разработки моделей регулирования требуется и первоначальное теоретическое обоснование соответствующих явлений.

В настоящее время происходит формирование рынка цифровой экономики. Само понятие цифровой экономики в литературе определяется как совокупность экономических отношений по поводу совершения сделок, имеющих своим предметом техноцифровые товары и услуги³³. Научное сообщество сходит во мнении, что наиболее перспективным предметом таких сделок являются различные цифровые активы, в частности, криптовалюты, токены, большие дан-

ные. Споры по поводу определения тех или иных понятий в зарождающейся отрасли возникают на самых ранних этапах. Так, можно констатировать, что сформировалось два подхода к определению понятия прав в области цифровых технологий. Однако, по-видимому, речь идет не просто о формировании двух разных подходов к определению одного понятия, а о двух разных объектах прав, требующих разного подхода к регулированию и обслуживающих разные правовые режимы. Первый описан в ст. 2 проекта ФЗ «О цифровых финансовых активах»: имущество в электронной форме, созданное с использованием криптографических средств. Таким образом, данный закон переносит правоотношения, возникающие в сфере цифровых активов, в плоскость вещных правоотношений. Второй концепт излагается в ст. 141¹ ГК РФ и представляет собой обязательственные и иные права, рассматриваемые в рамках Закона № 259-ФЗ³⁴. В данном законе перечисляются три таких права: право требовать передачи вещи, право требовать передачи исключительных прав, право требовать выполнения работ и оказания услуг. При ограничительном толковании этих правомочий (такой вывод можно сделать, поскольку перечень этих прав является закрытым), которое приводится в указанном законе, понятие цифровых прав понимается только в контексте инвестиционной платформы. Таким образом, под цифровыми правами понимаются три права требования, поименованные в указанном законе, которые приобретаются, отчуждаются и осуществляются только в инвестиционной платформе.

В числе первых определение цифровых активов появилось в Соединенных Штатах Америки в законе Uniform Fiduciary Access to Digital Assets Act (UFADAA, позднее был принят закон с маркировкой revised, получивший название RUFADAA) (Закон о едином Фидуциарном доступе к цифровым активам)³⁵. В данном нормативном акте цифровые активы разделялись на две группы. К первой группе

была отнесена любая информация, хранящаяся на электронных носителях (включая сведения о сделках, транзакциях, счетах и т. д.), ко второй группе – любые системы, позволяющие обрабатывать электронную информацию. Под определение, данное в американском акте, подпадают как информационные ресурсы в виде информационных имущественных комплексов, так и цифровые программы («реестры»), позволяющие обрабатывать такие данные.

В 2019 г. в России был принят Закон № 259-ФЗ. Данный закон предусматривает возможность осуществления инвестиций через инвестиционные платформы, которые определяются как информационная система, доступ к которой предоставляется оператором инвестиционной платформы. В случае с технологией блокчейн, которая является распределенным реестром, т. е. не имеющим конкретного оператора или «реестродержателя», возникает правовой вакуум, поскольку закон не предусматривает такой возможности. На современном этапе развития экономики при внедрении новых подходов к инвестированию соответствующие инструменты остро нуждаются в современном правовом регулировании. Поскольку в настоящее время закон предусматривает возможность использования инвестиционных платформ, у которых есть «реестродержатели», то и большинство действий по внесению изменений в данный реестр или получению данных из него осуществляется либо с санкции реестродержателя, либо непосредственно им самим. В частности, в случае возникновения споров в отношении таких сделок в суде в качестве доказательств могут быть использованы только выписки, выданные оператором инвестиционной платформы. Такая система не вполне удовлетворяет современным требованиям инвесторов, потому что, во-первых, наличие контролирующего субъекта в таких платформах не исключает вмешательства в данные пользователей со стороны такого контролирующего субъекта в личных интересах или в

интересах третьих лиц, поскольку согласно п. 7 ст. 9 указанного закона зачисление прав, погашение цифровых свидетельств производятся оператором инвестиционной платформы, а не цифровой программой. Во-вторых, любой оператор не может быть полностью защищен от утраты таких данных по техническим причинам или от их кражи.

Правовое регулирование распределенных реестров также нуждается в совершенствовании. С 1 октября 2020 г. вступает в силу Указание Банка России от 29 января 2020 г. № 5395-У³⁶, в соответствии с которым операторы инвестиционных платформ обязаны предоставлять соответствующую финансовую отчетность, сведения о совершаемых сделках, их сторонах. Поскольку в распределенных реестрах отсутствует реестродержатель, то и отсутствует субъект, к которому могут быть предъявлены такие требования. Оператор такой платформы осуществляет роль посредника между инвестором и лицом, привлекающим инвестиции. В этом смысле оператор инвестиционной платформы является торговой площадкой, созданной в электронной форме. В технологии блокчейн посредник не требуется, что снижает временные потери и транзакционные издержки.

Кроме того, при использовании технологии блокчейн противоправное завладение денежными средствами невозможно в силу того, что программа фиксирует каждое изменение в ее коде и каждое действие внутри этой программы, т. е. сам цифровой код данной технологии обуславливает ее защищенность для каждого из контрагентов. Описанный технический ресурс обеспечивает возможность фиксировать наличие определенных прав у субъекта, а также передачу этих прав. Таким образом, посредник, который ведет такой реестр или осуществляет поддержание работоспособности централизованного реестра электронных данных, является дополнительным уровнем, на котором могут осуществляться недобросовестные действия. В связи с этим целесообразно регулировать

те электронные ресурсы, с помощью которых может осуществляться такое привлечение, а не создавать посредников в этой сфере. Иностранные инвесторы, желающие получить защиту на территории иностранного государства, несомненно, будут заинтересованы в том, чтобы заявить о себе.

Кроме того, для вопросов налогообложения не имеет смысла создавать отдельные организации, которые будут вести реестр инвестиционных вложений и соответствующих договоров, поскольку Интернет – это открытая сеть, и нет реальных (физических) барьеров, которые могли бы воспрепятствовать осуществлению инвестиционной деятельности в обход инвестиционных платформ. Учитывая тот факт, что система блокчейн отслеживает все действия, совершенные в ней, то наиболее действенным способом контроля за осуществлением каких-либо сделок было бы установление в каком-то виде обязанности раскрывать перед государственными органами данные, содержащиеся в данной системе, или предоставлять логин и пароль. По всей видимости, для реализации такого рода контроля потребуется обязать субъектов создавать именные электронные кошельки или использовать какие-либо иные средства индивидуализации, а также обеспечить доступ государственных контрольных органов к реестрам таких владельцев.

В текущей обстановке инвесторов привлекают именно децентрализованные блокчейн-схемы, при которых какой-либо посредник отсутствует. Инвестиционная платформа в том смысле, в котором она предусматривается в действующем законе, представляется избыточной структурой. Одной из функций инвестиционной платформы является ведение реестра заключенных с ее помощью договоров, что представляется избыточным, так как блокчейн, это и есть реестр чего-либо (прав, передачи этих прав, договоров, регистрации таких договоров). В таком случае требуется исключение именно человеческого фактора из ведения таких реестров, т. е.

обеспечение неизменности сведений и невозможности вмешательства в эти сведения, а не создание условно незаинтересованных лиц, которые осуществляют посреднические функции.

В результате исследования можно сделать следующие выводы.

1. На современном этапе применяются все перечисленные в работе режимы деятельности иностранных лиц в совокупности, в отличие от более раннего подхода, в котором мог быть применен только один режим.

2. Существующие ограничения в деятельности иностранных лиц обоснованы и не

противоречат экономическим интересам государства.

3. Для целей поддержки отечественных сельскохозяйственных производителей следовало бы установить запрет для более широкого круга субъектов, в том числе для аффилированных, дочерних и контролируемых компаний.

4. Сами по себе инвестиционные платформы являются избыточным институтом и могут оказать негативное влияние на инвестиционный климат. С развитием новейших цифровых технологий проблематика положения иностранных лиц сохранит свою актуальность.

¹Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

²Об экспортном контроле : федер. закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30. Ст. 3774.

³О средствах массовой информации : закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 01.03.2020) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

⁴О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства : федер. закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ (в ред. от 28.11.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 1940.

⁵См.: Еремина Ю. И. О понятии иностранного юридического лица // JUVENIS SCIENTIA. 2016. № 1. С. 111.

⁶См.: Куркина Ю. В. К вопросу о критериях определения иностранного юридического лица // Проблемы науки. 2017. № 10. С. 86.

⁷См.: Асосков А. В. Правовые формы участия юридических лиц в международном коммерческом обороте. М., 2003. С. 36.

⁸См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия о поощрении и взаимной защите инвестиций // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 13. Ст. 1696.

⁹См.: Об иностранных инвестициях в Российской Федерации : федер. закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ (в ред. от 31.05.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 28. Ст. 3493.

¹⁰Соглашение между Правительством СССР и Правительством Канады о поощрении и взаимной защите капиталовложений // Ведомости ВС СССР. 1991. № 48. Ст. 1356.

¹¹Иванов Р. Л. Понятие законодательства в современном российском праве // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2013. № 3. С. 7.

¹²Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с защитой иностранных инвесторов : информационное письмо Президиума ВАС РФ от 18 января 2001 г. № 58 // Вестник ВАС РФ. № 3. 2001 ; О признании частично недействующим пункта 1.16.3 Перечня юридически значимых действий, связанных с патентом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, с государственной регистрацией товарного знака и знака обслуживания, с государственной регистрацией и предоставлением исключительного права на наименование места происхождения товара, а также

с государственной регистрацией перехода исключительных прав к другим лицам и договоров о распоряжении этими правами, за совершение которых взимаются патентные и иные пошлины, утв. Постановлением Правительства РФ от 10.12.2008 г. № 941 : решение ВАС РФ от 11 апреля 2012 г. № ВАС-308/12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ См. например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о поощрении и взаимной защите инвестиций // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 3. Ст. 466.

¹⁴ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 15.03.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и прирост стоимости имущества : конвенция между Правительством РФ и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии от 15 февраля 1994 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 27. Ст. 3188.

¹⁶ См.: Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 18.03.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹⁷ См.: Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (в ред. от 06.06.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3018.

¹⁸ См.: О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 46. Ст. 5557.

¹⁹ См.: О разъяснении норм земельного законодательства : письмо Минэкономразвития РФ от 14 декабря 2009 г. № Д23-4217 // Нормирование, стандартизация и сертификация в строительстве. 2010. № 3.

²⁰ См.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа № А83-6583/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ См.: Хозяева земли русской : как иностранцы скупили около 3 млн га сельхозугодий. URL: <https://www.forbes.ru/kompanii/resursy/245027-khozyaeva-zemli-russkoi-kak-inostrantsy-skupili-okolo-3-mln-ga-selskokhozyai>

²² Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками : указ Президента РФ от 9 января 2011 г. № 26 (в ред. от 20.03.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 2. Ст. 268.

²³ См.: Constitution Acts, 1867 to 1982. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-4.html#h-19>

²⁴ См.: Foreign Ownership of Land Regulations, Alta Reg 160/1979. URL: <https://www.canlii.org/en/ab/laws/regu/alta-reg-160-1979/latest/alta-reg-160-1979.html>

²⁵ См.: The Saskatchewan Farm Security Act, SS 1988-89, c S-17.1. URL: <https://www.canlii.org/en/sk/laws/stat/ss-1988-89-c-s-17.1/latest/ss-1988-89-c-s-17.1.html>

²⁶ См.: *Лямина А. С.* Субъектные ограничения перехода прав на земельные участки // Академическая публицистика. 2018. № 10. С. 70.

²⁷ См.: *Степанченко А. В.* Иностранные инвестиции в стратегические отрасли экономики : некоторые проблемы применения закона о стратегических иностранных инвестициях // Бизнес, менеджмент и право. 2013. № 1. С. 79 ; *Зеленская С. Г., Преображенский Б. Г.* Формирование механизма привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику (макроэкономический парадокс российского механизма привлечения иностранных инвестиций) // Регион : системы, экономика, управление. 2012. № 2. С. 27.

²⁸ Об инвестиционной деятельности в РСФСР : закон РСФСР от 26 июля 1991 г. № 1488-1 (в ред. от 26.07.2017) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1005.

²⁹ Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений : федер. закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 9. Ст. 1096.

³⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения понятия «иностраный инвестор»: федер. закон от 31 мая 2018 г. № 122-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018 № 23. Ст. 3229.

³¹ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной деятельности в Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/828243-7>

³² См.: Законопроект № 419059-7 «О цифровых финансовых активах». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/419059-7>

³³ См.: Зубарев А. Е. Цифровая экономика как форма проявления закономерностей развития новой экономики // Вестник ТОГУ. 2017. № 4 С. 178.

³⁴ О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 31. Ст. 4418.

³⁵ *Elizabeth Holland Capel*. Conflict and Solution in Delaware's Fiduciary Access to Digital Assets and Digital Accounts Act // *Berkeley Technology Law Journal*. 2015. № 4. P. 1213.

³⁶ О порядке и сроках составления и представления в Банк России отчетов операторами инвестиционных платформ, форме отчетов операторов инвестиционных платформ и составе включаемых в них сведений: указание Банка России от 29 января 2020 г. № 5395-У. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Донцов Д. П., студент

E-mail: dontsovdan@yandex.ru

Тел.: 8-915-581-00-58

Higher school of Economics

Dontsov D. P., Student

E-mail: dontsovdan@yandex.ru

Tel.: 8-915-581-00-58

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ВЛАСТИ, ИНИЦИИРУЕМЫХ С ПОМОЩЬЮ «ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ»

В статье исследуются актуальные вопросы развития традиционного конституционного института обращений граждан в рамках «электронной демократии». Анализируются новые способы обращений граждан, возникающие в сети Интернет на современном этапе Российской Федерации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: «электронная демократия», взаимодействие органов власти и общества, обращения граждан в форме электронного документа.

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF CITIZENS' APPEALS TO THE AUTHORITIES INITIATED WITH THE HELP OF «E-DEMOCRACY»

The article examines topical issues of development of the traditional constitutional institution of citizens' appeals within the framework of "electronic democracy". The article analyzes new ways of citizens' appeals that arise on the Internet at the present stage of the Russian Federation.

K e y w o r d s: "e-democracy", interaction between government and society, citizens' appeals in the form of an electronic document.

Поступила в редакцию 20 декабря 2020 г.

Современный этап развития общества диктует новые правила и возможности реализации многих конституционных прав, например, права на участие в управлении делами государства, права на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и др. Интернет, информационные процессы, технологии оказывают большое воздействие, изменяют и представляют под другим углом множество демократических процессов. Далее указанные изменения отображаются в нормативных правовых актах действующего законодательства, государственных программах, концепциях и

стратегиях развития страны на долгосрочный период.

Так, в Российской Федерации принята и действует Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы¹, утвержденная указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 (далее – Стратегия). В вышеуказанном документе подчеркивается важность электронных СМИ, информационных систем, социальных сетей, которые в современном обществе стали частью повседневной жизни граждан. Среди приоритетов, которые провозглашаются в Стратегии, – «формирование информационного пространства с учетом потребностей в получении каче-

© Мищенко И. Е., 2021

ственных и достоверных сведений; создание и применение российских информационных и коммуникационных технологий, обеспечение их конкурентоспособности на международном уровне».

Изучая природу и особенности «электронного государства», многие ученые выделяют ее важнейшие черты. Например, В. И. Решетняк и Е. С. Смагина определяющим признаком «электронного государства» признают современные информационно-коммуникационные технологии, используемые в деятельности органов всех ветвей власти². Другие исследователи, к числу которых относится и И. В. Понкин, акцентируют внимание на целях «электронного государства», к которым относятся прозрачность принимаемых решений органами власти и улучшение демократических взаимоотношений и выстраивания диалога между гражданами и государством³. Кроме того, Р. Ф. Азизов подчеркивает, что при этом появляются возможности прямого участия граждан в решении государственных и местных вопросов путем онлайн-доступа⁴.

Так, проанализировав различные подходы к пониманию данного термина и его основных черт, можно предложить следующее определение: электронное государство – это совокупность осуществления государственной деятельности всеми органами государственной власти, использующих на постоянной основе информационно-коммуникационные технологии в целях наиболее оптимального и продуктивного взаимодействия органов государственной власти между собой, а также реализации и улучшения демократического диалога между государством и обществом.

Вместе с тем для устранения терминологической неточности необходимо сказать пару слов о соотношении следующих понятий: e-government, электронное государство, цифровое государство, электронное правительство. Так, понятие e-government возникло в международном пространстве и имеет

множество трактовок, однако в Российской Федерации чаще всего данный термин трактуется именно как «электронное государство». Многие авторы также отождествляют понятия «электронное государство» и «электронное правительство», но, на наш взгляд, они соотносятся как «общее» и «частное», при этом электронное правительство обозначает использование информационно-коммуникационных технологий в системе органов исполнительной власти. Термин «цифровое государство» включает в себя развитие электронного оборота не только в сфере государственной власти, а всех сферах жизни общества.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵ (далее – Закон № 59-ФЗ) предусматривает процедуру и порядок рассмотрения обращений в виде жалоб, заявлений и предложений. Так, все обращения, поступившие в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежат обязательному рассмотрению. При этом количество обращений, поступивших в органы государственные власти в форме электронного документа, возрастает с каждым годом, и на сегодняшний день наблюдается тенденция превышения количества обращений в электронной форме, нежели в письменной или устной. Для примера можно обратить внимание на статистические данные, собранные Управлением Президента по работе с обращениями граждан и организаций, который подготовил информационно-статистический обзор рассмотренных в III квартале 2020 г. обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер. Так, согласно вышеуказанному источнику в III квартале 2020 г. поступило 220 893 обращения, из которых 77,0 % обращений поступило в форме **электронного документа**, а количество обращений, поступив-

ших в письменной форме и в устной форме, составили соответственно 19,7 % и 3,3 %⁶.

Однако подача обращения в электронной форме сопровождается рядом проблем, которые законодатель не разрешил. Так, в настоящее время появляются новые виды обращений, нормативно урегулированные отдельными законодательными актами, что приводит к расширению нормативной правовой базы института обращений граждан в органы власти. В качестве примера можно привести появившиеся относительно недавно и ставшие достаточно эффективными и актуальными в качестве возможности управления делами государства – петиции (или общественные инициативы), которые регламентируются указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»⁷. Так, согласно п. 1 Правил рассмотрения общественных инициатив, утвержденных вышеуказанным нормативным правовым актом, общественные инициативы – это предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и отвечающие установленным требованиям. Таким образом, можно достаточно точно констатировать, что законодатель определил общественные инициативы разновидностью такого вида обращений, как предложение. Однако важно отметить, что, изучив возможности вышеуказанного интернет-ресурса, на наш взгляд, можно прийти к выводу, что данная возможность действительно является актуальной, позволяющей обозначить вопросы, волнующие общественность.

Кроме того, на практике участились случаи подачи одного и того же электронного обращения с указанием фамилии, имени и

отчества с разных адресов электронной почты. Сложившаяся ситуация негативно сказывается на загруженности работников органов власти, на сроках рассмотрения и дачи ответа по существу, а также на загруженности делопроизводства.

С другой стороны, при подаче «дистанционного» обращения возникает проблема на стадии рассмотрения обращения, поданного посредством сети Интернет, а именно в соблюдении законных сроков, которые обеспечиваются в данном случае не только профессионализмом должностных лиц, работников органов власти. Так, своевременность регистрации и рассмотрения электронного обращения напрямую зависит также от технической оснащенности и обеспечения работы органов власти в бесперебойном режиме в сети Интернет. Данная проблема в большей степени присуща органам местного самоуправления, органам власти, находящимся в отдаленных районах, где с доступом к сети Интернет или его бесперебойной работой могут возникать сложности. О. А. Инсаров провел исследование реальной технической оснащенности органов прокуратуры и сделал следующие выводы: «Более 56 % компьютерной техники эксплуатируется свыше пяти лет. Почти 50 % технологического оборудования, установленного в прокуратурах субъектов Российской Федерации, требует замены и ремонта, а к 2019 г. эта цифра вырастет до 94 %»⁸.

Между тем реалии сегодняшнего дня в связи со сложившейся эпидемиологической ситуацией в Российской Федерации 2020 г. диктуют новые способы взаимодействия органов власти и граждан на удаленном режиме работы, во время которого техническая оснащенность каждого работника и гражданина начинает иметь новый смысл. В данных условиях органы власти активно пропагандируют альтернативные способы подачи обращений и ведения диалога с гражданами: через сеть Интернет, по открытой «горячей линии», через интернет-приемные, напри-

мер, электронная приемная Воронежской области⁹.

Таким образом, в заключение хотелось бы подчеркнуть, что реализация ст. 33 Конституции Российской Федерации, предусматривающая право граждан на обращения в органы власти, в настоящее время претерпевает достаточно большие изменения, связанные с развитием информационного общества и «электронного государства» в Российской Федерации, а также сложившейся эпидемиологической ситуацией в мире и стране, в частности. Однако с возросшей популярностью электронных обращений в то же время

обостряются проблемы, которые до этого не были так заметны. Устранив недостаточное качество материального обеспечения в отдельных районах, неучтенность особенностей такого порядка рассмотрения обращения и иные факторы, можно будет говорить о высоком уровне удовлетворенности развития данного направления института обращений как со стороны граждан, так и со стороны работников, должностных лиц органов власти Российской Федерации и стабильности его реализации, что, разумеется, приведет к обеспеченности защиты прав и законных интересов личности.

¹ Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. С. 2901.

² Решетняк В. И., Смагина Е. С. Информационные технологии в гражданском судопроизводстве (российский и зарубежный опыт). М., 2017. С. 10.

³ Понкин И. В. Концепт электронного государства в рамках новой системы публичного управления // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. Серия «Юридические науки». 2013. № 4. С. 53.

⁴ Азизов Р. Ф. Электронное правительство как элемент электронного государства // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2014. № 4 (35). С. 25.

⁵ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁶ Официальный сайт Управления Президента по работе с обращениями граждан и организаций. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/243>

⁷ О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» : указ Президента Рос. Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.

⁸ Инсаров О. А. Внедрение в органах прокуратуры Российской Федерации информационных технологий и меры по укреплению законности в деятельности субъектов учета // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 1. С. 48.

⁹ Электронная приемная Воронежской области URL: https://www.govrn.ru/obshhestvennaa_priemnaa

Воронежский государственный университет

Мищенко И. Е., студент

E-mail: htcinna@hotmail.com

Тел.: 8-920-417-39-67

Voronezh State University

Mishchenko I. E., Student

E-mail: htcinna@hotmail.com

Tel.: 8-920-417-39-67

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В 2021 г.

Исследуются особенности проведения государственного контроля (надзора) в отношении субъектов малого предпринимательства с принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В рамках настоящего исследования предлагается сравнительно-правовой анализ регулирования государственного контроля (надзора) в отношении субъектов малого бизнеса Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ и не вступившим в законную силу Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ.

К л ю ч е в ы е с л о в а: субъекты малого предпринимательства, государственный контроль (надзор), реформа государственного контроля (надзора).

ENSURING THE RIGHTS OF SMALL BUSINESSES IN THE CONTEXT OF THE STATE CONTROL (SUPERVISION) REFORM IN 2021

Examines features of state control (supervision) in relation to small businesses with the Federal law №248-FZ of 31.07.2020. Within the framework of this study, a comparative legal analysis of the regulation of state control (supervision) in relation to small businesses is proposed by Federal law No. 294-FZ of 26.12.2008 and Federal law No. 248-FZ of 31.07.2020, which has not entered into legal force.

К е у w o r d s: small business entities, state control (supervision), reform of state control (supervision).

Поступила в редакцию 12 декабря 2020 г.

Одним из наиболее приоритетных направлений экономического развития Российской Федерации на сегодняшний день продолжает оставаться оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства. Реализация такой поддержки малому бизнесу обеспечивается действием различных нормативных правовых актов, наиболее значимым из которых является Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

© Цурган Т. Д., 2021

При этом ч. 6 ст. 7 указанного закона предусмотрено определение федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации мер по обеспечению прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) в целях реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства¹.

Во исполнение указанного положения в закон, регламентирующий процедуры проведения проверок – Федеральный закон «О за-

щите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) – были внесены изменения, направленные на обеспечение прав и законных интересов субъектов малого бизнеса.

Помимо самого по себе временного ограничения на проведение проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства в 2017–2020 гг. в соответствии со ст. 26.1 и 26.2 Закона, были введены и требования в части ограничения времени проведения плановых выездных проверок.

Так, осуществлять проверку субъекта малого бизнеса контролирующим органом позволено не более 50 часов в год, а микропредприятий и вовсе не более 15 часов. Кроме того, ограничен и период времени, на который проведение проверки может быть продлено – не более чем на 50 часов для малого предприятия и 15 часов – для микропредприятия.

В свою очередь нарушение указанных сроков согласно п. 3 ч. 2 ст. 20 Закона № 294-ФЗ является самостоятельным основанием для признания результатов такой проверки в отношении субъекта малого предпринимательства недействительными².

При этом контролирующие органы нередко пренебрегают установленными предельными сроками проведения проверок в отношении малого бизнеса, о чем свидетельствует правоприменительная практика.

Так, по делу № А37-1936/2015 Верховный Суд РФ согласился с выводами нижестоящих судов, установивших, что из представленных контролирующим органом документов не представляется возможным определить фактическую продолжительность проверки, что является грубым нарушением порядка проведения проверки и влечет недействительность ее результатов³.

Нарушение установленного срока проведения проверок в отношении субъектов малого бизнеса зачастую является не только следствием фактического превышения сроков

проверяющими должностными лицами, но и установления недопустимо длительного срока проверки соответствующими приказами или решениями о ее проведении⁴.

Таким образом, можно констатировать, что правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности Законом № 294-ФЗ в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства являлось в меру проработанным, в должной мере обеспечивало благоприятные условия для развития субъектов малого предпринимательства, а также подкреплялось устоявшейся судебной практикой, способствующей поддержке должного уровня судебного контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов малого бизнеса со стороны контролирующих органов.

Однако законодатель на разработанном пути не остановился, введя, с одной стороны, фактически мораторий на проведение проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства⁵, с другой – значительным образом реформировав законодательство о контрольно-надзорной деятельности.

Так, с 1 июля 2021 г. в силу вступает Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁶ (далее – Закон № 248-ФЗ), который существенно изменит не только сам порядок осуществления проверок, но и вектор государственно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности.

Согласно пояснительной записке к проекту данного федерального закона, его целью является стимулирование добросовестности контролируемых лиц и профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Несмотря на преференции, предоставляемые субъектам малого бизнеса в части ограничения проведения проверок в пределах определенного периода времени, данная категория субъектов нуждается и в законодательном закреплении механизмов поддержки, действие которых сохранилось бы и после отмены «моратория». Однако такие меры и

механизмы Законом № 248-ФЗ фактически нивелируются.

Подтверждением указанного тезиса служит, в частности, изменение подходов к оценке продолжительности проведения проверок.

Если обратиться к редакции ч. 7 ст. 73 Закона № 248-ФЗ, закрепляющей, что в отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок взаимодействия в ходе проведения выездной проверки не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия (для сравнения ранее 50 часов и 15 часов соответственно составляли предельную продолжительность проверки для субъекта малого бизнеса и микропредприятия в год).

При этом сама частота проведения проверок будет определяться в соответствии с категорией риска, порядок отнесения к которой контролирующий орган также будет осуществлять самостоятельно на основе разработанных им же критериев.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод о том, что утвержденная редакция ч. 7 ст. 73 Закона № 248-ФЗ, которая вступит в силу с 1 июля 2021 г., существенно ограничивает права и законные интересы малого бизнеса по сравнению с ранее действующим порядком.

Кроме того, внимание заслуживают и подзаконные акты, которые в настоящее время играют значительную роль в правовом регулировании проведения государственного контроля и надзора в отношении субъектов малого бизнеса.

Несмотря на некоторое ограничение в организации и проведении проверок в отношении субъектов малого бизнеса, полностью исключить их проведение возможным не представляется, поскольку грозит причинением ущерба публичным интересам. В целях упорядочения отношений по проведению проверок в отношении отдельных субъектов малого и среднего предпринимательства Правительством Российской Федерации определены категории субъектов, на которых ограничения по проведению проверок не распространяются.

Такие случаи регламентированы п. 8 Постановления Правительства РФ от 30 ноября 2020 г. № 1969 и определяются либо видом деятельности субъекта малого бизнеса, либо видом контроля или надзора (лицензионный контроль или, например, надзор в области атомной энергии в отношении субъектов малого бизнеса продолжают осуществляться). Кроме того, проверки продолжают проводиться и в отношении тех субъектов малого бизнеса, в отношении которых ранее вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения либо принято решение о приостановлении действия и (или) аннулировании ранее выданной лицензии, а с даты окончания проверки, по результатам которого вынесено постановление (принято решение), прошло не менее 3 лет⁷.

Такой перечень основания для проведения проверок в полной мере обеспечивает необходимый баланс между поддержкой развития субъектов малого бизнеса и обеспечением должного уровня государственного контроля и надзора. Учитывая складывающуюся экономическую ситуацию в России в контексте негативного влияния на хозяйственную деятельность субъектов малого бизнеса в условиях действующей пандемии, логичным видится предложение о том, чтобы не ограничивать вышеуказанный порядок проведения проверок только 2021 г., а рассмотреть вопрос о включении соответствующих положений в законодательство в целях более длительного применения.

Более того, включение соответствующих положений в законодательство уже предпринимается Минэкономразвития России, которым подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Статьей 111 проекта данного федераль-

ного закона предусматривается внесение в законодательные акты⁸.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в настоящий момент, несмотря на декларируемое снижение административной нагрузки, не обеспечивает должный уровень поддержки развитию субъектов малого бизнеса.

В качестве предложений по совершенствованию правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении субъектов малого бизнеса можно привести следующие:

– составление отдельного перечня категорий риска применительно только к субъектам малого предпринимательства отдельно, с установлением иной периодичности проверок (более лояльной по сравнению с периодичностью, предусмотренной для иных хозяйствующих субъектов);

– установление предельного срока проведения проверок в год для субъектов малого бизнеса;

– продление периода ограничения проведения проверок в отношении субъектов малого бизнеса на более длительный срок с закреплением соответствующего положения в законодательных актах.

¹ О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 624.

³ Определение Верховного Суда РФ от 16 января 2017 г. № 303-АД16-18538 по делу № А37-1936/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 апреля 2019 г. по делу № А63-7966/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 15. Ч. IV. Ст. 2292.

⁶ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31. Ч. I. Ст. 5007.

⁷ Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : постановление Правительства РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 49. Ст. 7941.

⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : проект федерального закона 02/04/07-20/00106363. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С. Н. Хорунжий

**ОБЗОР НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА» (НОЯБРЬ 2020 г.)**

11 ноября в Воронеже прошла научно-практическая конференция «Новые вызовы и возможности в сфере защиты прав человека», организованная уполномоченным по правам человека в Воронежской области при непосредственной поддержке юридического факультета, кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета.

В ней приняли участие Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, региональные омбудсмены, ученые и практики из Москвы, Воронежа и других городов, зарубежные гости (Республика Беларусь, Швеция, Казахстан) и др.

Научно-практическую конференцию открыла уполномоченный по правам человека в Воронежской области *доктор юридических наук, профессор Т. Д. Зражевская*. Она отметила, что, несмотря на известные трудности организации работы уполномоченных в период пандемии, омбудсмены осуществляли свои полномочия в полном объеме, найдя новые формы работы, постоянно обменивались опытом и обсуждали инициативы в сфере защиты прав человека. Предложенный формат конференции, позволяющий сочетать научные основы с практическими аспектами реализации конституционных прав граждан, позволяет проанализировать накопленные материалы, выявить имеющиеся проблемы, а также найти пути их решений.

С приветственным словом выступила Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации *доктор юридических*

наук, доктор философских наук, профессор Т. Н. Москалькова, которая подчеркнула призвание такой конференции к глубокому и всестороннему осмыслению проблем сегодняшнего дня, всестороннему анализу действующего инструментария защиты конституционных прав граждан, а также к выработке новых средств и способов обеспечения прав и свобод человека.

Татьяна Николаевна подчеркнула принципиально важную задачу сегодняшнего дня – закрепление обновленных стандартов, которые были заложены в поправках к Конституции Российской Федерации, при разработке законодательных актов, определяющих эффективность реализации гарантированных Основным законом фундаментальных прав и свобод человека и гражданина.

При этом федеральный омбудсмен выделила три события, повлиявших на ситуацию с правами человека в 2020 г., создавших новые возможности в сфере защиты прав человека и отразившихся на деятельности института уполномоченных по правам человека.

Первое. Это развитие отечественного конституционализма: изменения в Конституцию Российской Федерации, устанавливающие дополнительные гарантии прав и свобод граждан, открывают весьма широкую перспективу для пересмотра существующего в этой сфере законодательства и, что еще более значимо, изменения практики его правоприменения. Последнее требует особого внимания не только в ходе реализации законодательных инициатив, но и пересмотре основных узлов функционирования систе-

мы публичной власти. Это с очевидностью повлечет за собой и определенную перенастройку в деятельности всей системы уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

Второе. Распространение коронавирусной инфекции COVID-19, бросившей вызов гарантированным конституционным возможностям реализации основополагающих прав человека. Указанные обстоятельства, совершенно объективно влияющие на осуществление гражданином принадлежащих ему прав, тем не менее не должны влиять на степень и содержание предоставленных Основным законом и требующих безусловного исполнения конституционных гарантий прав личности.

В этой части объединение усилий научного сообщества на базе практической деятельности российских омбудсменов позволит определить конституционные механизмы и условия реализации прав конституционных прав граждан в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19.

Третье. Принятие Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». В ходе подготовки текста законопроекта был учтен многолетний опыт работы региональных омбудсменов, поэтому подписание Президентом РФ стало завершением ожидаемого в субъектах Российской Федерации процесса унификации законодательной регламентации данного института на федеральном уровне. Данное обстоятельство вкпе с предусмотренными нормами федерального закона инструментами и способами защиты прав граждан позволит поднять конституционный уровень гарантий прав на новый уровень¹.

С приветственным словом к участникам конференции обратился также декан юридического факультета *доктор юридических наук, профессор Ю. Н. Стариков*. В ходе своего выступления Юрий Стариков посчитал необходимым обратить внимание представи-

телей науки и практики на вопрос, который должен объединить их общие усилия в разработке мер, направленных на повышение эффективности функционирования единой системы публичной власти – введение в практику деятельности органов государственной власти административных процедур. Разработка соответствующего проекта закона, по мнению профессора, позволит решить многочисленные проблемы, и прежде всего в деятельности по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Как указал Ю. Н. Стариков, отсутствие такого нормативного акта существенным образом затрудняет разграничение прав и обязанностей организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, полномочий и обязанностей исполнительных органов государственной власти, исполнительных органов местного самоуправления и их должностных лиц, что в конечном счете влияет не только на итоги рассмотрения и разрешения административных дел отдельных лиц, но и предопределяет эффективность функционирования системы органов публичной власти в целом.

Ведущий российский конституционалист, заведующий кафедрой Московского государственного университета *доктор юридических наук, профессор С. А. Авакьян* представил доклад об обеспечении прав человека в реальном и виртуальном мире. В нем с присущей профессору глубиной теории и знаний практики ее реализации он остановился на проблемах, с которыми приходится практически каждодневно и повсеместно сталкиваться гражданам Российской Федерации в период пандемии, как в столице, так и в регионах нашей обширной страны. Обращаясь к федеральному омбудсмену, С. А. Авакьян призвал обратить особое внимание на нормы действующих правовых актов, которые зачастую противоречат не только друг другу и федеральным законам, но прежде всего ставят под сомнение возможность реализации фундаментальных прав человека, пред-

усмотренных Конституцией Российской Федерации, отрывают их от реальности, выводят на своеобразный виртуальный уровень.

Существующая ситуация не должна негативным образом отразиться на развитии российского конституционализма, ставить под сомнение гарантии защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Активное участие в конференции приняли и ученые других стран. Среди зарубежных представителей – заведующий кафедрой Белорусского университета *доктор юридических наук, профессор Г. А. Василевич*. Он выступил с докладом о перспективах создания национального учреждения по защите прав человека в Республике Беларусь. Профессор особо остановился на животрепещущих для современной Беларуси проблемах в сфере защиты прав человека, изложил свое научное видение актуальных вопросов защиты прав граждан, засвидетельствовав безусловную практическую необходимость и научную потребность развития института омбудсмена на территории Белорусского государства. Григорий Василевич также коснулся конституционно-правовых аспектов обеспечения прав и свобод человека в период пандемии.

Представитель «дальнего зарубежья» – председатель Комитета по демократии и правам человека Шведско-Иракской сети исследований, Центра ближневосточных исследований Лундского университета *доктор Набиль Аль Обайди* направил в адрес конференции доклад на тему безопасности человека в области здравоохранения и ее связь с правами человека в свете пандемии COVID-19. Исследователь отметил, что факторы, определяющие глобальную безопасность в области здравоохранения, выходят за рамки полномочий и возможностей ВОЗ (в чью компетенцию входит управление глобальной системой борьбы с международным распространением инфекционных заболеваний). Как положительный момент докладчик отметил то, что растущее количество исследований показало существование консенсуса, ко-

торый ведет к укреплению взаимодействия в целях всеобщего охвата услугами здравоохранения и обеспечения глобальной безопасности в области здравоохранения, что позволяет защитить членов сообщества и продвигать их основные права.

С темой «Права человека на местное самоуправление в Российской Федерации в свете конституционной реформы» выступила заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, *доктор юридических наук, профессор Т. М. Бялкина*, которая особо подчеркнула, что конституционное право человека на участие в управлении делами государства и права населения на осуществление местного самоуправления по месту их жительства является очень важной сферой деятельности, в том числе и уполномоченных по правам человека. Внесенные в Конституцию поправки породили множество дискуссий и предположений. Одним из самых обсуждаемых тезисов стал вопрос о единой системе публичной власти, в трактовке конституционного положения, к сожалению, допускается отождествление публичной власти с ее органами. По этой причине в предстоящих изменениях федерального законодательства крайне важно проводить четкое разделение между органами власти, занимающимися управленческой деятельностью, и публичной властью как таковой. Необходимо разработать общие принципы, которые свойственны всем уровням публичной власти. Вместе с тем это не отрицает особенностей местного самоуправления как формы публичной власти. Поэтому представляется необходимым прежде всего на муниципальном уровне расширить право человека на участие в местном самоуправлении, возможно, дополнив его новыми формами.

Интересный опыт работы регионального омбудсмена представил уполномоченный по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике *доктор исторических наук, профессор Б. М. Замакулов*. В своем выступлении он затронул животрепещущие вопросы

правозащитной практики, исторически обусловленные проблемы и перспективы развития института защиты прав человека в данном субъекте Российской Федерации. Борис Замакулов осветил также вопросы экономического и социально-политического характера, включая имеющий место «ренессанс» религии, которые при отсутствии единой идеологии приводят к печальным последствиям в жизни целых народов. Призвал к защите исторической памяти и исторической справедливости. Кроме того, омбудсмен указал на необходимость усиления правозащитной системы, особенно в период нынешней ситуации, связанной с пандемией.

Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан *С. Х. Сабурская* поделилась опытом защиты прав человека в условиях COVID-19, рассказала об используемых формах и методах работы. Использование информационных технологий позволяет преодолеть объективные ограничения, связанные с обеспечением конституционной защиты здоровья граждан. Телемедицина и видеосвязь позволяют в таких условиях также разрешить множество проблем, возникающих в бытовой жизни граждан. Здесь необходимо также развитие волонтерского движения, принятие мер по поддержке которого теперь напрямую закреплено за Правительством РФ в ст. 114 Конституции РФ. Особое внимание, по мнению омбудсмена, также необходимо уделять при работе с призывниками. Работа региональных уполномоченных требует развития уже существующих практик, а также разработки новых. Кроме того, Сария Сабурская высказалась о необходимости разработки нормативного акта о защите прав человека в условиях пандемии.

Заведующий кафедрой государственного (конституционного) права ЮФУ, *доктор юридических наук, профессор Ж. И. Овсепян* проинформировала участников о совершенствовании законодательства об организации правозащитной деятельности Уполномоченных по правам человека в РФ в контексте попра-

вок в конституционные перечни предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ. Профессор провела подробный анализ норм действующего законодательства, регламентирующего деятельность института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в том числе в ретроспективном и сравнительно-правовом контексте с практикой иностранных государств. Жанна Овсепян в целом положительно оценила преемственность в регулировании предметов ведения, изложенных в Конституции РФ после принятия поправок, а также прокомментировала введенные в этой части конституционные новации.

Председатель Общественной палаты Воронежской области *Н. С. Хван* выступила с информацией о взаимодействии Общественной палаты и уполномоченного по правам человека в целях совершенствования механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека. Особое внимание Наталия Хван уделила актуальным аспектам развития гражданского общества в регионе, подчеркнула важность дальнейшего объединения совместных усилий по целому ряду направлений, в том числе привлечение граждан и общественных объединений при реализации государственной политики, проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, осуществление общественного контроля за деятельностью органов власти, а также правового просвещения населения.

Воронежский омбудсмен *доктор юридических наук, профессор Т. Д. Зражевская* в своем выступлении дала анализ современных тенденций развития института уполномоченного по правам человека. Одна из них – определение базисной модели российского омбудсмена. Классическая парламентская модель, существующая, например, в Швеции, предполагает право омбудсмена действовать по собственной инициативе (не дожидаясь обращений), его запросы и рекомендации обязательны для администрации.

Для России же более характерна модель «посредника» (медиатора) между государством и обществом. Основная задача этого института состоит, в первую очередь, в поиске путей урегулирования разногласий между государственными и муниципальными органами и гражданами.

Среди других современных тенденций:

- усиление интеграционности процесса защиты прав человека;
- более активное участие в законодательном и нормотворческом процессе;
- расширение аспекта защиты не только конституционных прав, но и духовных и нравственных основ жизни.

Татьяна Зражевская подчеркнула необходимость системного многоуровневого подхода к развитию и защите прав человека. Она выразила мнение о том, что этот системный подход может быть воплощен в Национальной стратегии развития и защиты прав человека в России, в которой нужно определить основные тенденции развития института омбудсмена.

Руководитель аппарата уполномоченного по правам человека в Воронежской области *Владимир Белоножкин* осветил тему информационного мониторинга как инструмента системного подхода в сфере защиты прав человека. Он отметил, что системность в деятельности омбудсменов состоит в организации полного цикла мер в пределах своей компетенции по локализации системных нарушений, обусловленных несовершенством нормативно-правовой базы или сложившейся правоприменительной практики со стороны органов власти и местного самоуправления. Целью этих мер является приведение текущего неблагоприятного состояния соблюдения того или иного права в желаемое состояние большей защищенности.

Он остановился на системных функциях омбудсменов и необходимости развития данных функций, стоящих перед омбудсменами задачах и способах их достижения,

индикаторах, позволяющих получить полную картину в сфере прав человека в регионе.

Доцент кафедры конституционного и муниципального права ВГУ, секретарь Избирательной комиссии Воронежской области, *кандидат юридических наук С. Н. Хорунжий* выступил с темой «Реализация права на участие в выборах и гарантии охраны здоровья граждан: баланс конституционно защищаемых ценностей». В своем докладе Сергей Хорунжий затронул сложные вопросы обеспечения конституционно защищаемых ценностей в период пандемии. Краеугольным камнем, позволяющим реализовать закрепленное Основным законом право на участие в выборах и при этом осуществить конституционную гарантию охраны здоровья, является, по его мнению, тонкая но принципиально важная линия обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей. Обеспечение последнего возможно при соблюдении ряда условий. Одним из них является юридическое понимание права, закрепленное в тексте Основного закона, как конституционной возможности, конкретные формы которой ограничены не только государственно-властным определением его границ, но собственными действиями лица, препятствующим злоупотреблению предоставленным ему конституционным правом. Базовым основанием баланса конституционно защищаемых ценностей в тексте Конституции РФ в настоящее время стала идея социально-ориентированного интереса.

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае *П. В. Миков* выступил с докладом об особенностях защиты прав человека в период эпидемиологического кризиса в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Омбудсмен особо остановился на трудностях в обеспечении защиты прав лиц, содержащихся в пенитенциарной системе, в период пандемии. Последнее особо актуально для данного регио-

на нашей страны, поскольку в Пермском крае сосредоточено более двух десятков исправительных колоний и колоний-поселений, множество следственных изоляторов и иных учреждений ФСИН России.

Павел Миков указал на новые формы реализации прав граждан, отбывающих наказание на территории Пермского края, при ак-

тивном взаимодействии с иными органами власти и должностными лицами.

Участники конференции неоднократно отмечали, что пандемия заставила по-новому взглянуть на жизнь и работу, защиту прав и свобод человека в целом. Они поблагодарили организаторов конференции за возможность такого широкого обмена опытом.

¹С полным выступлением федерального омбудсмена можно ознакомиться, перейдя по ссылке https://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/vstupitelnoe_slovo_tatjany_moskalkovoj_na_konferencii_laquonovye_vyzovy_i_vozmozhnosti_v_sfere_zashhity_prav_chelovek

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

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 приложить 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.

Структура статьи (образец)

УДК 342. 56

А. А. Иванова

Воронежский государственный университет

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

Аннотация:

Ключевые слова:

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

Abstract:

Key words:

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

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

Воронежский государственный университет

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

E- mail:

Тел.:

Voronezh State University

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

E- mail:

Tel.:

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

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

1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

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

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