

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 1 (25). 2022

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

Бредихин А. Л. Первые «Советы» у истоков революции 5

Сазонникова Е. В. Из истории кафедры государственно-правовых наук юридического факультета ВГУ (1958/1959) 9

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Гриценко В. В. О влиянии гражданства на правовое положение (статус) гражданского служащего Российской Федерации в контексте Федерального закона от 30.04.2021 (в ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» 13

Китаева В. Е. Обязательное и инициативное взаимодействие органов публичной власти 22

Судакова С. В. К вопросу о целесообразности разработки стратегии государственно-конфессиональной политики современной России в контексте решения проблем идеологического вакуума 28

НАУЧНАЯ СТУДЕНЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ

Судакова С. В., Бутусова Н. В. Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» (ноябрь 2021 г.) 35

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

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

Телефон:
+7 (473) 220-83-78

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

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

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

Дата выхода в свет 25.04.2022.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 5,8. Уч.-изд. л. 6,5.
Тираж 100. Заказ 104

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

Бонгарева Е. А. Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» (декабрь 2021 г.)..... 38

Бонгарева Е. А. Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Муниципальное право» (декабрь 2021 г.) 43

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Головай Н. В. Правовой статус законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в контексте реформирования законодательства об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации..... 47

Гордик М. С. Историческое развитие права граждан на доступ к государственной службе 54

Зубков Я. И. Понятие конституционно-правового статуса личности и его структура 60

Кожемяко И. А. Права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения..... 64

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования 68

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 1 (25). 2022

EDITORIAL COMMITTEE:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTENTS

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

Bredikhin A. L. First "tips" at the sources
of the revolution.....5

Sazonnikova E. V. From the history of the department
of state and legal sciences faculty of law of VSU
(1958/1959) 9

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gritsenko V. V. On the impact of citizenship
on the legal status (status) of a civil servant
of the Russian Federation in the context
of the Federal Law of 30 april 2021 (ed. 30.12.2021)
"On Amendments to Certain Legislative Acts
of the Russian Federation"13

Kitaeva V. E. Obligatory and initiative interaction
of public authorities..... 22

Sudakova S. V. To the question of the feasibility
of developing the strategy of the state-confessional
policy of modern Russia in the context of solving
the problems of ideological vacuum 28

SCIENTIFIC STUDENT'S LIFE

Sudakova S. V., Butusova N. V. Review of the session
of the scientific student circle of the Department
of Constitutional and Municipal Law
"Constitutional Readings" (November 2021) 35

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

Bondareva E. A. Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law “Constitutional Readings” (December 2021).....38

Bondareva E. A. Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law “Municipal Law” (December 2021)43

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Golovay N. V. The legal status of the legislative (representative) body of state power of a constituent entity of the Russian Federation in the context of reforming legislation on the general principles of organizing public power in constituent entities of the Russian Federation 47

Gordik M. S. Historical development of the right of citizens to access to the public service54

Zubkov Ya. I. The concept of the constitutional and legal status of an individual and its structure..... 60

Kozhemyako I. A. Rights of local government bodies to resolve issues, not related to issues of local importance.... 64

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing 68

УДК 341.1

А. Л. Бредихин

Санкт-Петербургский университет МВД России

ПЕРВЫЕ «СОВЕТЫ» У ИСТОКОВ РЕВОЛЮЦИИ

В настоящей статье автор анализирует историю возникновения советов рабочих депутатов в начале XX в., описывает создание первого – Иваново-Вознесенского – совета. Автор приходит к выводу, что «народное творчество масс» было вторичной причиной его создания, а первичной – деятельность большевиков, которые и управляли Советом по факту. Подчеркивается утопичность идеи «Советов» в принципе, поэтому даже в советском государстве такие советы приобрели иное значение и подчиненную роль по отношению к государству.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Советы, рабочие депутаты, Ленин, большевики, Первая русская революция.

FIRST “TIPS” AT THE SOURCES OF THE REVOLUTION

In this article, the author analyzes the history of the emergence of councils of workers' deputies at the beginning of the 20th century, describes the creation of the first – Ivanovo-Voznesensky council. The author comes to the conclusion that the “folk art of the masses” was the secondary reason for its creation, and the primary reason was the activities of the Bolsheviks, who ruled the Council in fact. As a conclusion, it is pointed out that the idea of “Soviets” is utopian in principle, therefore, even in the Soviet state, such councils acquired a different meaning and a subordinate role in relation to the state.

К e y w o r d s: Soviets, workers' deputies, Lenin, Bolsheviks, the First Russian revolution.

Поступила в редакцию 3 января 2022 г.

Февральская и Октябрьская революции 1917 г. стали предпосылкой и причиной образования советского государства на территории бывшей Российской империи. Государство стало называться «советским» не случайно, а по названию органов самоуправления, создававшихся рабочими при непосредственном участии большевиков, так называемых «Советов». Еще их именуют классовыми органами пролетариата.

Общеизвестно, что революционные события 1917 г. сопровождалась активным созда-

нием таких Советов, которые именовались в зависимости от состава входящих в них социальных групп – советы рабочих депутатов, советы солдатских депутатов, советы крестьянских депутатов и т. п. Советы стали «политической основой проектировавшейся тогда пролетарской государственности»¹.

Безусловно, молниеносно возникающие по всей стране советы не могли появиться накануне или сразу же после отречения царя от престола, стихийно, при этом сразу же претендуя на захват государственной власти. У этой формы общественной самоорганизации была предыстория.

© Бредихин А. Л., 2022

Возникновение Советов и, соответственно, отработка модели организации власти советов происходит в период так называемой Первой русской революции 1905–1907 гг.

По замечанию В. И. Ленина, «Советы рабочих депутатов – органы массовой непосредственной борьбы. Они возникли как органы борьбы стачечной... Они стали... органами общереволюционной борьбы с правительством. Они превратились неудержимо, в силу развития событий и перехода от стачки к восстанию, – в органы восстания». «Эти органы, – писал В. И. Ленин, – создавались исключительно революционными слоями населения, они создавались вне всяких законов и норм всецело революционным путем, как *продукт самобытного народного творчества*, как *проявление самостоятельности народа*, избавившегося или избавляющегося от старых полицейских пут»².

Его мысль продолжают советские ученые-правоведы: «Советы возникли в России по инициативе рабочих в период первой народной революции эпохи империализма – это ныне знают миллионы во всем мире»³.

Таким образом, складывается впечатление о действительно сознательном рабочем классе, который смог проявить политическую волю, зрелость и создать эти самые Советы, которые уже в первые свои дни работы стали позиционировать себя как органы общественного самоуправления. Между тем при более подробном изучении проблематики вырисовывается несколько иная картина и встает вопрос о том, имелось ли вообще осознанное желание пролетариата создавать Советы.

История появления так называемых «Советов» берет свое начало 9 января 1905 г. («кровавое воскресенье»), когда была расстреляна демонстрация рабочих, которые шли к резиденции царя для вручения ему петиции. Это, в свою очередь, вызвало массовые недовольства в рабочей среде, стало спусковым крючком для рабочих выступлений.

Считается, что первым из «Советов» был Совет рабочих депутатов в Иваново-Вознесенске на крупной ткацкой фабрике. Причем «революци-

онное творчество трудящихся масс» при создании этого совета было несколько преувеличено.

Стачка Иваново-Вознесенских рабочих изначально носила чисто «экономический характер»⁴. Рабочим не устраивала заработная плата, нищета и несправедливая эксплуатация. Наверное, эта стачка рано или поздно завершилась бы в конструктивном ключе, если бы не вмешались большевистские деятели, которые и создали «Совет» как таковой.

На подготовленной почве массового недовольства весьма внушаемой толпе были предложены вполне привлекательные идеи, поэтому из экономической плоскости вопрос перешел в политическую. Среди большевистских организаторов «Совета» на Иваново-Вознесенской фабрике указывают М. В. Фрунзе, которого направил Московский комитет РСДРП, «так как в связи с подготовкой стачек текстильщиков требовался теоретически грамотный партийный организатор»⁵.

На месте, в Иваново-Вознесенске, уже была своя парторганизация, возглавляемая Ф. А. Афанасьевым, опытным социал-революционером, который был выслан в 1897 г. под надзор полиции. Здесь же он и «сколотил» подпольную группу рабочих, среди которых наиболее активную роль в организации советов сыграли С. И. Балашов и Е. А. Дунаев.

Возникшая стачка при активной деятельности названных лиц существенно расширилась. К ней присоединились и другие предприятия города, затем рабочие Шуи, Кинешмы и других близлежащих рабочих поселков (общее количество стачечников достигло около 70 000 человек). Результатом масштабной стачки стало создание 14 мая 1905 г. совета, в котором рабочие были представлены из расчета 1 депутат на 300–350 человек.

Первое заседание первого общегородского совета рабочих депутатов состоялось уже 15 мая 1905 г. в помещении мещанской управы. Всего в совет был избран 151 депутат, из которых 57 человек – члены РСДРП. Символично, что председателем этого Совета назначен рабочий – А. Е. Ноздрин.

Наиболее важные вопросы обычно разрешались на массовых митингах, а для исполнения решений и ведения текущих дел создавался президиум из председателя, трех секретарей и казначея. По конкретным направлениям деятельности создавались соответствующие комиссии. Одну из наиболее важных комиссий – финансовую – возглавили большевики, что также может указывать на главенство большевиков, да это и не отрицалось в советской исторической литературе.

Совет взял на себя многие функции административного и политического управления, что отразилось на его структуре. Была создана рабочая милиция, следившая за соблюдением правопорядка; продовольственная комиссия, взявшая на себя решение вопросов распределения продовольствия; финансовая комиссия, ведавшая различными вопросами финансового планирования деятельности Совета, а также прочие необходимые органы. Была провозглашена свобода собраний, слова, печати.

Рабочие стали выдвигать и политические требования: созыв учредительного собрания, 8-часовой рабочий день и пр.

В конце концов, через 72 дня забастовки (очевидно не случайно совпадение со сроком работы Парижской коммуны), стачка прекратилась. При этом некоторые требования рабочих были удовлетворены, в том числе о повышении заработной платы (на 10–15 %), снижении продолжительности рабочего дня до 10 часов и некоторые другие.

27 июня 1905 г. Совет рабочих депутатов провел последнее многолюдное собрание, на котором было принято решение о прекращении забастовки, а 19 июля 1905 г. – второй из последних Советов. Больше этот Совет не собирался, тем не менее видные его члены и дальше имели огромное влияние в рабочей среде и стачечном движении.

Иваново-Вознесенский совет дал старт созданию подобных советов в других городах. Процесс их создания, организация и деятельность были стихийными и не подчинялись единым правилам и принципам. Тем не менее можно

выделить некоторые принципиальные моменты деятельности советов: представительный характер; демократические выборы на основе голосования; предоставление права участия в советах женщинам; отчетность депутатов перед избирателями; широкое привлечение рабочих к участию в работе советов и пр.⁶

Всего за 1905 г. было образовано 36 общегородских советов, 8 фабрично-заводских, 4 совета рабочих и крестьянских депутатов, 1 – крестьянских депутатов, 1 – рабочих и солдатских депутатов, 1 – рабочих, солдатских и матросских депутатов, 1 – солдатских депутатов, 1 – солдатских и казачьих депутатов⁷. Одним из первых был создан и Совет в Санкт-Петербурге. Наряду с большевиками в формировании Советов принимали участие меньшевики и эсеры, но подавляющее большинство Советов были под контролем большевиков.

Советы часто провозглашали себя революционной властью, устанавливали свой революционный порядок, игнорировали царские законы, руководствовались правилами и нормами нового революционного порядка. То есть образовывались в некотором роде «маленькие республики», взявшие в качестве прообраза режим «Парижской коммуны», о чем не раз говорил и В. И. Ленин. Он видел создание Советов как вторую после Парижской коммуны попытку уничтожить господство эксплуататорских классов и установить свою собственную власть. Ленин отмечал, что именно на фундаменте Коммуны 1871 г. и Советов рабочих депутатов 1905 и 1917 гг. должно строиться новое государство⁸.

Революция 1905–1907 гг. потерпела поражение, и Советы перестали фактически существовать, но как модель государственного управления возродилась с новой силой уже в 1917 г., стала движущей силой создаваемого советского государства.

Оценивая возникновение Советов в 1905 г., а также их возрождение в 1917 г., нужно сказать, что сама их идея была утопична. Как мы видим, манипулирование народными массами со стороны большевиков весьма успешно сочеталось

с вовлечением населения в советы как органы общественной самодеятельности. «Народное творчество масс» соседствовало с их неграмотностью и наивными представлениями об окружающей действительности, а также верой в элементарную картину мира, составленную большевистской пропагандой.

Сегодня много можно спорить о Советском Союзе, его достижениях и недостатках, но очевидным является то, что «советы» так и не стали основой государственной власти. В движении к коммунизму от изначальной идеи народовластия, выражаемого советами, оставалось все

меньше и меньше, а роль императивного правления государственными органами все возрастала. Никто, наверное, не мог представить, что самое демократичное, поистине народное государство, станет восприниматься как образец тоталитаризма.

Вместе с тем стоит с сожалением отметить, что вполне понятные нужды и интересы простого рабочего народа, ставшие причиной их участия в «советах» и дальнейшем самопожертвовании ради установления советской власти, так и не были удовлетворены, а стали осознанием некоторого самообмана.

¹ История государства и права России : учебник / под ред. Ю. П. Титова. М. : Проспект, 2001. С. 59.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 13. С. 359.

³ Кукушкин Ю. С. От первых советов рабочих депутатов к советам народных депутатов. М. : Политиздат, 1979. С. 3.

⁴ Ирошников М. П. Рожденное октябрем. Очерки становления Советского государства. Л., 1987. С. 16.

⁵ См.: Глазунов М. М., Митрофанов Б. А. Первые Советы перед судом самодержавия (1905–1907 гг.). М. : Юрид. лит., 1985. С. 28.

⁶ См.: История государства и права России : учебник / под ред. Ю. П. Титова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2012. С. 216.

⁷ См.: Ирошников М. П. Рожденное октябрем. Очерки становления Советского государства... С. 17.

⁸ См.: Государство и право парижской коммуны. М. : Юридическая литература, 1971. С. 230–231.

Санкт-Петербургский университет
МВД России

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

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,
Associate Professor of the History of State
and Law Department

E-mail: axel_b@mail.ru
Tel.: 8-904-635-75-55

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

ИЗ ИСТОРИИ КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ НАУК ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВГУ (1958/1959)

Статья посвящена становлению кафедры государственно-правовых наук юридического факультета ВГУ в 1958/1959 учебном году, приведены сведения о преподавательском составе кафедры и читаемых курсах.

К л ю ч е в ы е с л о в а: кафедра, юридический факультет ВГУ, Н. В. Некрасов, В. С. Основин, А. М. Даниелян, В. В. Залесский.

FROM THE HISTORY OF THE DEPARTMENT OF STATE AND LEGAL SCIENCES FACULTY OF LAW OF VSU (1958/1959)

The article is devoted to the history of the formation of the department of state and legal sciences of the faculty of law of VSU in the 1958/1959 academic year.

Key words: department, faculty of law, Voronezh State University, N. V. Nekrasov, V. S. Osnovin, A. M. Danielyan, V. V. Zalessky.

Поступила в редакцию 28 декабря 2021 г.

1958/1959 учебный год¹. 17 сентября 1958 г. был издан Приказ Министерства высшего образования СССР № 971 «Об организации юридического факультета с заочным и вечерним обучением в Воронежском государственном университете»²:

Деканом юридического факультета ВГУ в 1958 г. стал Роман Васильевич Литвинов³. В составе факультета по состоянию на октябрь 1958 г. было 2 кафедры – государственно-правовых наук и отраслевых правовых наук.

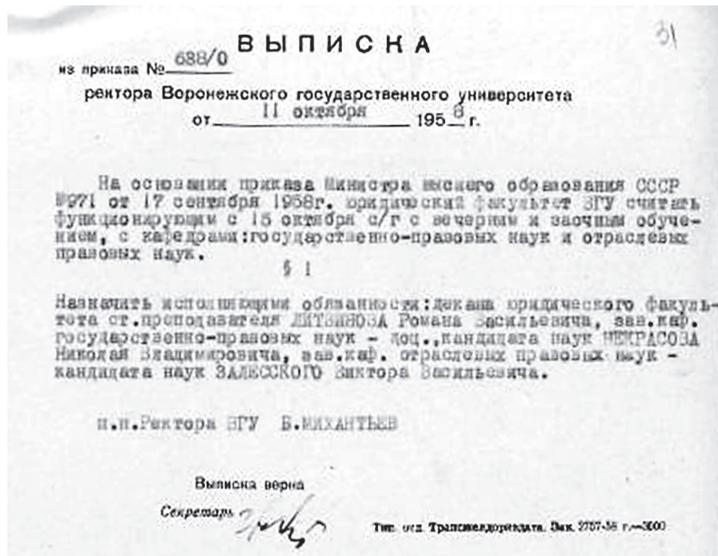
Кафедру государственно-правовых наук в 1958 г. возглавил Николай Владимирович Некрасов⁴, выпускник Воронежского государственного университета (в 1927 г.). Кафедру отраслевых правовых наук возглавил Виктор

Васильевич Залесский⁵, выпускник Московского юридического института (в 1949 г.).

Как следует из протоколов заседания кафедры государственно-правовых наук того периода, первыми преподавателями кафедры в 1958 г. стали доцент Н. В. Некрасов, доцент В. С. Основин⁷ и старший преподаватель А. М. Даниелян⁸. Лаборант кафедры – Е. Р. Коган.

На самом первом заседании кафедры 16 октября 1958 г. было решено поручить учебную работу по вечернему отделению следующим преподавателям кафедры: Н. В. Некрасову – курс истории государства и права СССР (советский период); В. С. Основину – курс государственного и административного права; А. М. Даниеляну – курс теории государства и права и курс истории государства и права СССР (досоветский период).

© Сазонникова Е. В., 2022



Выписка из приказа ректора ВГУ № 688/о от 11 октября 1958 г.⁶

Курс всеобщей истории государства и права обеспечивался кафедрой всеобщей истории ВГУ. Изначально курс был поручен доценту А. И. Немировскому⁹, но в декабре 1958 г. было решено разделить курс на 2 части (до Парижской коммуны и после), и впоследствии 2-ю часть курса было поручено вести преподавателю Ф. С. Грин¹⁰. Международное право было поручено читать преподавателю С. И. Столповскому.

Кафедра государственно-правовых наук обеспечивала преподавание курса «Основы советского государства и права» на V курсе исторического отделения историко-филологического факультета (курс вел старший преподаватель Алексеенко на условиях почасовой работы).

На декабрьском заседании кафедры (25 декабря 1958 г.) доценту А. И. Немировскому было поручено сделать на январском заседании методического объединения учителей истории г. Воронежа доклад на тему «Происхождение христианства в свете новейших научных открытий».

В январе 1959 г. (заседание состоялось 13 января) кафедра включилась в избирательную кампанию. Было решено принять участие в организации юридической консультации на агитпункте и в проведении вечера вопросов и ответов по материалам сессии Верховного Совета СССР, состоявшейся в декабре 1958 г. Членам кафедры было рекомендовано подготовить по одной лекции на предвыборные темы, согласовать эту работу с Обществом по распространению политических и научных знаний. Н. В. Некрасову и В. С. Основину было поручено обеспечить средства наглядной агитации на юридическом факультете в связи с решением сессии Верховного Совета СССР и предстоящими выборами.

Далее на январском заседании было отмечено, что кафедра не может обеспечить проведение двухчасовой лекции по финансовому праву на зимней сессии заочников III курса, так как в Воронеже нет квалифицированного специалиста по этому предмету, а приглашение преподавателя из ВЮЗИ на 2 часа работы нецелесообразно. Поэтому

кафедра просила присоединить эти 2 часа к 12 часам лекций по финансовому праву на летней сессии III курса, а студентам было рекомендовано руководствоваться в их самостоятельной межсессионной работе методическими указаниями ВЮЗИ по изучению курса финансового права.

В марте 1959 г. (заседание состоялось 11 марта) В. С. Основину было предложено установить в исполкоме Воронежского городского Совета народных депутатов возможность участия кафедры в работе семинаров, организованных для депутатов городского Совета и доложить свои соображения по этому вопросу. На том же заседании при подведении итогов работы кафедры в 1 семестре было отмечено, что в некоторые дни работы сессий заочников допускалась перегрузка преподавателей часами занятий. В целях повышения качества самостоятельной работы студентов было решено считать необходимым в ходе экзаменов выяснить, как студент готовится к экзаменам, реагировать на факты подготовки к экзаменам только по записям прослушанных лекций, проверять знание студентами рекомендованной литературы.

На том же заседании было решено перенести основную работу по изучению нормативных правовых актов на аудиторские практические занятия и в этой связи было поручено доценту В. С. Основину переработать содержание и методику практических занятий по административному праву.

На апрельском заседании кафедры был одобрен текст отчета кафедры на предстоящем партийном собрании факультета, поставлен вопрос о перспективном плане напи-

сания учебников и учебных пособий. Доценту В. С. Основину было предложено подготовить лекции о новых задачах в работе местных Советов и были одобрены предложения членов кафедры к Положению о сельских советах, разработанных доцентом В. С. Основиним.

В 1958/1959 учебном году была прочитана открытая лекция доцентом А. И. Немировским по истории государства и права на тему «Законы Хаммурапи в Вавилоне», а также были обсуждены текст лекции по этой же дисциплине преподавателя Ф. С. Грин на тему «Государственный строй Парижской коммуны» и текст вводной лекции по международному праву преподавателя С. И. Столповского.

Основная сложность, с которой столкнулась кафедра в 1958/1959 учебном году, была следующая: начало занятий по тематике лекций и семинарских занятий было основано на планах вечернего факультета Всесоюзного юридического заочного института. Но так как учебный год был начат с опозданием, количество лекций и практических занятий было соответственно уменьшено, прежде всего за счет семинарских занятий.

Таким образом, в 1958/1959 учебном году кафедрой государственно-правовых наук юридического факультета ВГУ решались важнейшие организационные вопросы, обусловленные восстановлением юридического факультета в составе Воронежского государственного университета, в частности, распределение учебной нагрузки, планирование научно-исследовательской, методической и просветительской работы, обсуждались программы курсов кафедры.

¹ См.: ГАВО. Ф. 33. Оп. 24. Ед. хр. 2 (на 17 листах). Протоколы заседания кафедры государственно-правовых наук Воронежского государственного университета (начато 16.10.1958, окончено 23.05.1959).

² ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 4. Ед. хр. 25. Л. д. 39, 40.

³ Литвинов Роман Васильевич (1913, Воронеж – 1989, Воронеж) – кандидат юридических наук (1964), доцент (1966). Декан юридического факультета ВГУ (1958–1961). Много лет работал научным секретарем Ученого Совета юридического факультета ВГУ. См.: Личное дело Р. В. Литвинова в архиве ВГУ.

⁴ Некрасов Николай Владимирович (1900, Воронеж – 1967, Москва) – видный воронежский общественед, историк, юрист, кандидат педагогических наук (1955). В 1921 г. поступил в ВГУ на правовое отделение факультета общественных наук, но в связи с упразднением факультета был переведен на общественно-экономическое отделение педагогического факультета, которое закончил в 1927 г. На работе в ВГУ с 1955 г. В 1956–1958 гг. – проректор ВГУ по учебной работе. См.: Комолов Н. А., Сазонникова Е. В. Воронежский педагог Николай Некрасов (1900–1967) и его семья : от Казенной палаты до ЦК КПСС // Из истории Воронежского края : сб. ст. / отв. ред. А. Н. Акиншин. Воронеж : Центрально-Черноземное книжное издательство, 2017. Вып. 24. С. 116–123.

⁵ Залесский Виктор Васильевич (1925, Москва – 2008, Москва) – доктор юридических наук, профессор, специалист в области гражданского права. В 1952–1972 гг. – доцент кафедры гражданского права ВЮЗИ. С 1975 г. – заведующий отделом гражданского законодательства зарубежных государств во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства (ныне – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации). См.: URL: <https://izak.ru/institute/nezabyvaemye-imena/20698>

⁶ Хранится в личном деле доцента Н. В. Некрасова в архиве ВГУ.

⁷ Основин Виктор Степанович (1924, Донецкая губ., УССР – 1990, Воронеж) – доктор юридических наук (1966), профессор (1967). В 1953–1958 гг. – старший преподаватель, затем доцент ВФ ВЮЗИ. В 1958–1959 гг. – доцент кафедры государственно-правовых наук, в 1959–1960 гг. – заведующий кафедрой государственно-правовых наук, в 1960–1962 гг. – заведующий кафедрой государственного и международного права, в 1962–1990 гг. – заведующий кафедрой государственного права и советского строительства; в 1966–1969 гг. – декан юридического факультета Воронежского государственного университета. См.: Личное дело В. С. Основина в архиве ВГУ.

⁸ Даниелян Арменак Манасович (1912, с. Хндзореск, Зангезурская область, Российская империя – 1977, Ереван, Армянская ССР, СССР) – доктор юридических наук (1973). В 1958 г. старший преподаватель кафедры государственно-правовых наук юрфака ВГУ, с 1962 по 1964 г. заведовал кафедрой теории и истории государства и права юрфака ВГУ. С 1965 г. преподавал на юридическом факультете Ереванского государственного университета. См.: URL: http://am.hayazg.info/Դանիելյան_Արմենակ_Մանասի

⁹ Немировский Александр Иосифович (1919, Тирасполь – 2007, Москва) – доктор исторических наук (1965), профессор (1966). В 1958 г. – доцент кафедры всеобщей истории ВГУ. См.: Исторический факультет ВГУ : биографический справочник сотрудников 1940–2015 / ред.-сост. А. Н. Акиншин. Воронеж : ИД ВГУ, 2015. С. 235–238.

¹⁰ Грин Флора Соломоновна (1904, Тифлис – 1980-е, Москва) – кандидат исторических наук (1952). В 1958 г. – старший преподаватель кафедры всеобщей истории ВГУ, с июля 1960 г. – на пенсии. См.: Исторический факультет ВГУ : биографический справочник сотрудников 1940–2015... С. 125–126.

Воронежский государственный университет

Сазонникова Е. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: sazon75@mail.ru

Voronezh State University

Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Constitutional and Municipal Law
Department

E-mail: sazon75@mail.ru

УДК 342.9

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

**О ВЛИЯНИИ ГРАЖДАНСТВА НА ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ
(СТАТУС) ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
ОТ 30 АПРЕЛЯ 2021 Г. (В РЕД. ОТ 30.12.2021)
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

В статье анализируются новеллы служебного законодательства (2021 г.) в отношении одного из ограничений, связанных с гражданской службой, – наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: гражданство, подданство, правовое положение гражданского служащего, ограничения и запреты, связанные с гражданской службой.

**ON THE IMPACT OF CITIZENSHIP ON THE LEGAL STATUS
(STATUS) OF A CIVIL SERVANT OF THE RUSSIAN FEDERATION
IN THE CONTEXT OF THE FEDERAL LAW OF 30 APRIL 2021
(ED. 30.12.2021) “ON AMENDMENTS TO CERTAIN
LEGISLATIVE ACTS OF THE RUSSIAN FEDERATION”**

The article analyses the novelties of official legislation (2021) regarding one of the restrictions related to civil service – the citizenship (nationality) of a foreign state or a residence permit or other document confirming the right to permanent residence of a citizen in the territory of a foreign state.

Key words: citizenship, citizenship, legal status of a civil servant, restrictions and prohibitions related to civil service.

Поступила в редакцию 24 января 2022 г.

Правовой статус государственного гражданского служащего является неотъемлемой частью общего правового статуса личности в

Российской Федерации. Термин «личность» определяется как «индивидуально-определенная совокупность социально-значимых свойств человека, проявляющихся в отношениях между людьми»¹.

© Гриценко В. В., 2022

Вопрос о понятии «правового статуса», «правового положения» и их элементов представляется в юридической литературе дискуссионным. Н. И. Матузов указывал на «искусственность» и «неубедительность» попыток ученых разграничить понятия «правовой статус» и «правовое положение», считая их «равнозначными»². Большая часть ученых-административистов относит ограничения и запреты к элементам правового статуса государственных служащих, при этом «правовой статус» и «правовое положение» государственных служащих отождествляются.

Аналогичной позиции придерживается и законодатель, закрепляя в главе 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изм. и доп. от 30.12.2021 № 437-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» правовое положение через «статус»³.

Т. Н. Радько определяет правовой статус как «понятие, сочетающее в себе как должные черты стабильности, так и необходимую динамику», в частности, черты стабильности «характерны для правового статуса в периоды нормального, спокойного развития и состояния государства и общества», при этом «особенно подвержен изменениям статус во времена глубоких социально-экономических и политических перемен, когда меняется государственный строй, сама сущность, форма государства и т. д.»⁴.

А. В. Ильин считает, что конституционные права «проживают довольно бурную жизнь», «мало того, что разные конституционные права не существуют изолированно от других конституционных прав, с которыми они периодически приходят в столкновение, так еще и одни и те же конституционные права, принадлежащие разным лицам, зачастую приходят в состояние конфликта»⁵.

Институту гражданства всегда отводилось особое, одно из центральных мест в сфере регулирования отношений, связанных с правовым положением личности в целом, но

в последнее время с учетом изменений, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г., отдельные положения применительно к правовому статусу государственных служащих, значительно расширились⁶.

По справедливому замечанию Т. Н. Радько, именно «факт гражданства дает право каждому гражданину требовать от других граждан, а также от органов государства, должностных лиц и т. п. уважения и признания всех его прав и свобод, а те, в свою очередь, обязаны выполнять это требование, т. е. соответствующим образом строить свое поведение», при этом «отсутствие у гражданина правильного представления о своем правовом положении и правовом положении других граждан может обусловить поведение, отклоняющееся от требований правовых норм»⁷.

Ю. Н. Стариков под правовым статусом (правовым положением) государственных служащих понимает «содержание государственно-служебных правоотношений, т. е. главные черты самой сущности этих правоотношений», при этом он подчеркивает, что «с изменением государственно-служебных правоотношений меняется и правовой статус государственных служащих»⁸.

Специфичность государственно-служебных правоотношений выражается в их комплексном характере, вытекающем из собирательного содержания, т. е. они являются частью общественных отношений, правоотношений в целом, административных правоотношений. По мнению Е. Б. Лупарева, М. Б. Добробабы, Т. В. Мокиной, государственные служащие выступают в качестве «агентов публичной власти»⁹. Служебное правоотношение является разновидностью публичного правоотношения, представляющего собой урегулированное нормами права, «конкретное общественное отношение, с обязательным участием субъекта, наделенного государственно-властными полномочиями, выраженное в субъективных правах, свобо-

дах и обязанностях, отражающих общественный интерес»¹⁰.

Следует согласиться с мнением М. Б. Добробабы, что «служебные правоотношения составляют предмет регулирования административного права», поэтому «представляют собой элемент системы публичных правоотношений»¹¹. В связи с чем она определяет правовое положение государственного служащего «как урегулированное преимущественно нормами публичного права системное образование, состоящее из специальных правовых норм, связанное с исполнением функций государственных органов и конкретных должностных полномочий»¹².

Помимо прав, свобод, обязанностей, ответственности, Ю. Н. Стариков включает в правовой статус такие элементы, как ограничения, запреты¹³.

Статья 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 30.12.2020) «О гражданстве Российской Федерации» использует основные понятия, в которых закрепляет гражданство в качестве устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей, при этом при определении «иного гражданства» применяет термины и гражданство, и подданство, например, иное гражданство – это гражданство (подданство) иностранного государства; «двойное гражданство» – наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства¹⁴. Однако гражданство и подданство не тождественные понятия.

В Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой подданство определяется как «принадлежность человека к какому-нибудь государству»¹⁵.

Термин «подданство» используется в нормах Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (п. 10 ст. 15; п. 7 ст. 17; п. 12 ст. 33 и ст. 41). Термин «гражданство (подданство)» используется в федеральном законе «О го-

сударственной гражданской службе» в ч. 10 ст. 15, ч. 7 ст. 16, ч. 12 ст. 33, ст. 41.

А. В. Ильин выделяет два подхода к определению ограничения конституционных прав: первый – ограничение необходимо понимать «не буквально», а расширительно, «лицу в некоторых случаях не дают возможности осуществлять конституционное право так, как оно рассчитывает, исходя из понимания содержания конституционного права», второй подход связывает ограничение с «уменьшением» прав в некоторых случаях, при определенных обстоятельствах¹⁶.

Ю. В. Казимирская раскрывает правовое ограничение прав и свобод в качестве способа «правового регулирования принудительного характера, который заключается в установлении (санкционировании) государством на основе конституции границ (уменьшения объема) дозволенного поведения законопослушного лица в целях охраны ценности индивидуальной свободы и публичных интересов либо в изъятии из правового статуса лица, совершившего правонарушение, в целях защиты индивидуальной свободы и публичных интересов»¹⁷.

Следует указать на внесение изменений в основные положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», касающиеся понятийно-категориального аппарата. В частности, изменилась дефиниция гражданского служащего, под которым согласно ст. 13 данного закона определяется «гражданин, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы», осуществляющий «профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом» и получающий «денежное содержание за счет средств федерального бюджета, бюджета федеральной территории «Сириус» (с учетом положений ст. 47 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 473-ФЗ «О федераль-

ной территории «Сириус» или бюджета субъекта Российской Федерации»¹⁸. Изменения в ст. 13 указанного закона связаны с дополнениями, внесенными в ст. 67 Конституции РФ федеральным законом от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, касающиеся создания федеральных территорий на территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, которым и явился Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус»¹⁹.

М. Б. Добробаба отождествляет понятия ограничения и запреты – «ограничения-запреты», при этом ограничения она рассматривает как «обязанности»²⁰.

Ограничения, связанные с государственной службой (*legal restrictions*), определяются «как установленные законом условия, правила, ставящие должностное лицо в определенные рамки, выходить за пределы которых недопустимо»²¹.

Анализируя закрепленные в федеральном законодательстве права, обязанности, ограничения и запреты, Л. Л. Попов и Ю. И. Мигачев считают, что «они представляют собой как бы служебный кодекс, характеризующий правовое положение, стиль и методы осуществления гражданским служащим своих должностных полномочий независимо от замещаемых должностей гражданской службы, а также социально-нравственную модель его поведения при прохождении гражданской службы и после увольнения с нее»²².

По инициативе Президента РФ был принят Федеральный закон от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно ст. 26 которого гражданин РФ, имеющий гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращается по не зависящим от него причинам, в исключительных случаях в порядке, определенном Президентом РФ, может быть принят на государственную или муниципальную службу и назначен на должность, при замещении которой не требуется оформление допуска к государственной тайне²³.

Статья 27 данного закона, вступившего в силу с 1 июля 2021 г., установила шестимесячный срок, в течение которого государственный служащий должен был определиться и представить соответствующие документы. Если он не представит документы, подтверждающие отказ от иностранного гражданства или вида на жительство, служебный контракт с ним должен быть расторгнут.

Таким образом, можно выделить следующие условия:

- во-первых, гражданство (подданство) иностранного государства не прекращено по независящим от лица причинам;
- во-вторых, в исключительных случаях и в порядке, определяемом Президентом РФ;
- в-третьих, должность не требует оформления допуска к государственной тайне.

Безусловно, что данная норма требует разъяснения по всем перечисленным положениям. В связи с чем 25 августа 2021 г. вступили в силу ряд разъясняющих положений, установленных Президентом РФ в Указе от 25 августа 2021 г. № 493 «О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое прекращено по не зависящим от них причинам»²⁴. Согласно п. 1 данного Указа установлены четыре условия: непротиворечивость интересам государственной и муниципальной службы; невозможность прекращения гражданства (подданства) иностранного государства по не зависящим от гражданина причинам, установленным решением Президента РФ либо решением Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ; оценка необходимости назначения на должность, продолжения прохождения им службы на замещаемой должности, перевода гражданина с его согласия на иную должность осуществляется руководителем соответствующего государственного или муниципального органа, в котором гражданин будет замещать или замещает должность; назначение граждани-

на на должность, продолжение прохождения им службы на замещаемой должности, перевод гражданина с его согласия на иную должность осуществляется на условиях срочного служебного контракта, срок действия которого не может превышать срок действия решения указанной Комиссии.

Данным указом Президент внес изменения в Указ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» в части дополнения общих принципов служебного поведения государственных служащих. В частности, государственные служащие, которые имеют гражданство (подданство) иностранного государства, не прекращенное по не зависящим от них причинам, обязаны (призваны):

- во-первых, принимать все возможные меры, направленные на прекращение гражданства (подданства) иностранного государства;

- во-вторых, воздерживаться от получения документов, удостоверяющих личность гражданина (подданного) иностранного государства, и совершения иных действий в качестве гражданина (подданного) иностранного государства, за исключением случаев, когда такие действия необходимы для прекращения гражданства (подданства) иностранного государства»²⁵.

Анализируемый Указ носит ярко выраженный дискуссионный характер. Все-таки при наличии указанных условий гражданин РФ, имеющий гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от него причинам, «может быть принят на государственную или муниципальную службу и назначен на должность...», т. е. может быть принят, а может – нет. Таким образом, присутствует явно субъективный фактор. Рассуждения А. Карпухина в отношении данного Указа Президента РФ сводятся к тому, что «фактически в правиле появились исключения, которые, скорее всего, были сделаны для того, чтобы государ-

ственные деятели высокого уровня, имеющие двойное гражданство или иностранный вид на двойное гражданство, могли быть допущены к государственной службе в виде исключения». По его мнению, положения Указа учитывают «статус конкретных лиц»²⁶.

А. Князев считает, что данный Указ противоречит Конституции РФ, а также нормам «морали, этики и прочих общественных институтов»²⁷.

Иной позиции в отношении данного Указа придерживается О. Дученко, указывающая на отсутствие «конкретных указаний» и на «субъективную оценку» итогового решения, что может привести «к ничем не ограниченному усмотрению Президента РФ и Комиссии», а также «может привести к злоупотреблениям и позволит чиновникам обойти запрет на допуск к госслужбе с иностранным гражданством»²⁸.

В Положении «О порядке признания комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации невозможности прекращения гражданства (подданства) иностранного государства по не зависящим от гражданина Российской Федерации причинам» указывается на два таких основания:

- во-первых, обращения руководителя государственного или муниципального органа в связи с его намерением назначить гражданина на должность государственной или муниципальной службы, при замещении которой не требуется оформления допуска к государственной тайне, либо разрешить гражданину продолжить прохождение службы на замещаемой им должности, либо перевести гражданина с его согласия на иную должность;

- во-вторых, наличие письменных пояснений гражданина об обстоятельствах приобретения гражданства (подданства) иностранного государства, принятых им мерах по его прекращению и причинах, по которым оно не прекращено, а также документов, при их наличии, подтверждающих факты, приводимые в пояснениях, либо копий таких документов, заверенных нотариально или уполномочен-

ным лицом органа, в котором гражданин будет замещать или замещает должность²⁹.

Необходимо подчеркнуть, что наличие иностранного гражданства, а также прекращение гражданства Российской Федерации является одним из оснований для расторжения служебного контракта, т. е. для прекращения служебных правоотношений.

В частности, согласно ст. 41 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» служебный контракт расторгается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы по решению представителя нанимателя со дня, когда представителю стало известно о прекращении гражданства РФ гражданского служащего. Кроме того, служебный контракт расторгается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности и увольняется с гражданской службы по решению представителя нанимателя со дня, когда представителю нанимателя стало известно о наличии у гражданского служащего гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, который подтверждает право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, но при условии если иное не предусмотрено международным договором РФ³⁰.

Кроме того, Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в статью 41 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и статью 27 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации» предоставленная гражданам, имеющим иностранное гражданство (подданство) или вид на жительство, поступать на гражданскую и муниципальную службу (при нахождении на службе или замещении должности государственной гражданской или муниципальной службы) продлена на 1 год до 1 января 2023 г.³¹

Следует отметить, что правовой институт ограничений, связанных с гражданской службой, получил закрепление еще в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О Государственной гражданской службе Российской Федерации», установив в ст. 16, что «гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе при наличии у него гражданства другого государства (других государств)».

В результате конституционной реформы (2020 г.) ст. 71 Конституции РФ дополнена пунктом «Т», закрепляющим, что в ведении Российской Федерации находятся «федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства»³².

Федеральным законом от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» п. 7 ст. 16 «О Государственной гражданской службе Российской Федерации» изложен в новой редакции: «Наличие гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, если иное не предусмотрено договором Российской Федерации».

Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация: в течение 18 лет (с 2004 по 2021 г.) граждане, имевшие иностранное гражданство, не могли быть приняты на гражданскую службу, а гражданский служащий подлежал увольнению, т. е. лиц, имеющих иностранное гражданство на момент приня-

тия федерального закона от 30 декабря 2021 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в статью 41 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и статью 27 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации», дающего право гражданам, имеющим иностранное гражданство, поступать на гражданскую и муниципальную службу и находиться на ней, на государственной и муниципальной службе не было и не могло быть.

Анализ норм федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и федерального закона «О внесении изменений в статью 41 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и статью 27 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации» свидетельствует, что ст. 26 последнего закона противоречит положениям ст. 16 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», поэтому необходимо привести в соответствие положения вышеуказанных законов.

Кроме того, согласно ст. 15 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающей основные обязанности гражданского служащего, п. 10 закрепляется, что гражданский служащий обязан «сообщать в письменной форме представителю нанимателя о прекращении гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, в день, когда

гражданскому служащему стало известно об этом, но не позднее пяти рабочих дней со дня прекращения гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства»³³.

Таким образом, данная процедура носит уведомительный характер. Думается, что указанный порядок необходимо заменить на разрешительный, состоящий в том, что гражданский служащий обязан сообщить представителю нанимателя о намерении приобрести гражданство (подданство) иностранного государства либо получить вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства.

Современные ученые справедливо указывают на проблему неопределенности и «усложнения законодательства»³⁴. Несмотря на то, что, безусловно, российское законодательство, особенно административное, находится под влиянием времени, представляется, что законодательное изменение рассмотренных сроков, сама форма изменения (два закона 2021 г.) свидетельствуют о непоследовательности законодателя, о нарушении правил юридической техники, о некачественности законов, об отсутствии логики и обоснованности принятия законов. О чем свидетельствуют и названия федеральных законов, в первом случае это один из законов «из серии» внесения изменения в отдельные законодательные акты, во втором случае – в «объединенном» с законом «О Государственной границе Российской Федерации».

¹ Толковый словарь юридических терминов / сост. А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцина. М.: Эксмо, 2008. С. 264.

² Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 293.

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изм. и доп. от 30.12.2021 № 437-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Рос. газета. 2022. 10 янв.

⁴ Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М. : Проспект, 2021. С. 752.

⁵ Ильин А. В. Конституционное право России : авторский курс. М. : Эксмо, 2022. С. 448.

⁶ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Рос. газета. 2020. 4 июля.

⁷ Радько Т. Н. Указ. соч. С. 752.

⁸ Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. С. 240.

⁹ Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений : монография. М. : Юрлитинформ, 2011. С. 280.

¹⁰ Там же. С. 37.

¹¹ Добробаба М. Б. Административные правоотношения с участием государственных служащих субъектов Российской Федерации : монография. Краснодар : Кубан. гос. ун-т, 2010. С. 210.

¹² Там же. С. 146.

¹³ См.: Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 240.

¹⁴ См.: О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. (в ред. от 30.12.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

¹⁵ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М. : А ТЕМП, 2004. С. 674.

¹⁶ См.: Ильин А. В. Указ. соч. С. 248.

¹⁷ Казимирская Ю. В. Конституционно-правовые основы ограничения личностных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина в России и зарубежных странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 20.

¹⁸ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Рос. газета. 2022. 10 янв.

¹⁹ О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

²⁰ Добробаба М. Б. Указ. соч. С. 113.

²¹ Халипов В. Ф. и др. Политика. Государство и государственная служба. М. : Академический проспект ; Трикта, 2006. С. 384.

²² Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : РФ-Пресс, 2021. С. 354.

²³ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ (в ред. от 21.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 18. Ст. 3060.

²⁴ О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам : указ Президента Рос. Федерации от 25 августа 2021 г. № 493 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 35. Ст. 6274.

²⁵ Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих : указ Президента Рос. Федерации от 12 августа 2002 г. (в ред. от 30.08.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 33 Ст. 3196 ; 2021. № 35. Ст. 6274.

²⁶ Карлухин А. Путин разрешил допустить к госслужбе россиян с двойным гражданством // Трудовое право. 2021. № 9. С. 9–12.

²⁷ Князев А. Путин разрешил допустить к госслужбе россиян с двойным гражданством // Трудовое право. 2021. № 9. С. 12–18.

²⁸ Дученко О. Россияне с иностранным гражданством могут быть допущены к госслужбе // Трудовое право. 2021. № 9. С. 19–24.

²⁹ О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам : указ Президента Рос. Федерации от 25 августа 2021 г. № 493 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 35. Ст. 6274.

³⁰ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Рос. газета. 2022. 10 янв.

³¹ См.: Рос. газета. 2022. 11 янв.

³² См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Рос. газета. 2020. 4 июля.

³³ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изм. и доп. от 30.12.2021 № 437-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; Рос. газета. 2022. 10 янв.

³⁴ См.: *Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А.* Rasing problem и возрождение судебного нормотворчества // Закон. 2021. № 6. С. 122–138.

Воронежский государственный университет

Гриценко В. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры административного и
административного процессуального права

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Тел.: 8(473)255-07-19

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Administrative and Administrative
Procedural Law Department

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Tel.: 8(473)255-07-19

В. Е. Китаева

Воронежский государственный университет

ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ И ИНИЦИАТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассматривается понятие «взаимодействие» органов публичной власти, обосновывается его деление на обязательное и инициативное. Уделено особое внимание разграничению дефиниций «взаимодействие» и «взаимоотношение» в юридической науке.

Ключевые слова: взаимодействие органов публичной власти, обязательное и инициативное взаимодействие.

OBLIGATORY AND INITIATIVE INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES

The article is about the concept of “interaction” of public authorities, establish classification into obligatory and initiative. Special differentiation of the definitions “interaction” and “interrelation” in legal science.

Key words: interaction of public authorities, obligatory and initiative interaction.

Поступила в редакцию 28 декабря 2021 г.

С принятием поправки к Основному закону¹ дефиниция «публичная власть» официально стала конституционной категорией (ст. 71, 80, 83, 132 Конституции Российской Федерации)². Такое положение вызвало сомнения у определенной части научного сообщества относительно целесообразности включения данной дефиниции в число базовых понятий конституционно-правового механизма. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Заключении по данному вопросу поддержал решение законодательного органа³. Представляется, что правовой науке следует разрабатывать проблемы оптимальной реализации конституционных положений относительно строительства власти и эффективного ее функционирования.

Понятие «публичная власть» встречается в ст. 80, определяющей место и роль Президента Российской Федерации в современном

развивающемся Российском государстве. Так, в этой части Основного закона признается существование единой системы публичной власти как данность. При этом законодатель возлагает на главу государства обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия составных частей данной системы. Далее в ст. 132, посвященную полномочиям органов местного самоуправления, включен новый п. 3, в котором впервые на конституционном уровне определяется сама система публичной власти. Здесь сказано, 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».

Анализ доктринального толкования публичной власти, ее структуры, взаимоотношения частей, состояния правового регули-

© Китаева В. Е., 2022

рования позволяет утверждать, что многие разработанные правовой наукой идеи, выводы, положения в исследуемой области общественных отношений нашли свое отражение в конституционных поправках о власти. В Комментариях к федеральному закону о местном самоуправлении В. И. Шкатулла утверждает, что органы муниципальной власти являются институтом публичной власти⁴.

Действующий федеральный закон о местном самоуправлении был принят вместо одноименного федерального закона от 1995 г. Принципиальное отличие между этими двумя актами заключается в том, что в утратившем силу документе субъекты Российской Федерации наделялись широким кругом полномочий по осуществлению собственного правового регулирования по вопросам местного значения. Новый закон лишил региональные власти такой возможности, установив, что правовое регулирование они осуществляют только по вопросам, прямо указанным в федеральном законодательстве о муниципальной власти. Такую позицию законодатель воспроизвел и в новых поправках к Конституции Российской Федерации, предоставив органам государственной власти регионов возможность участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначать на должность и освобождать от должности должностных лиц местного самоуправления при условии закрепления указанных правомочий в федеральном законе (п. 1.1 ст. 131 Основного закона). Ю. В. Агibalов считает, что «регулирование на федеральном уровне вопросов, касающихся структуры органов местного самоуправления, их взаимодействия для всех субъектов Российской Федерации, является неэффективным, а в отдельных случаях и нецелесообразным»⁵. Думается, что при обновлении законодательства в этой области общественной жизни, даже при сохранившейся тенденции усиления центральной власти, необходимо учитывать накопившийся опыт государствен-

ного и муниципального строительства как основы прогрессивного развития страны.

Данную мысль подтверждает начавшаяся реформа местного самоуправления в нашей стране и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Документ подготовлен в целях обеспечения реализации принципа единства системы публичной власти, который предполагает согласованную работу различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан. Законопроектом предлагается обновленная модель организации и деятельности органов местного самоуправления, определяются единые принципы образования, формирования, деятельности органов местного самоуправления, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами.

Понятие «взаимодействие», являющееся конституционной категорией с момента принятия основного закона, нашло свое развитие в поправке к Конституции Российской Федерации. Оно приобрело характер обязанности всех субъектов единой системы публичной власти. Данное понятие широко применяется и в законодательстве как федерального, так и регионального уровней. К их числу относятся Федеральные законы «О государственном Совете Российской Федерации»⁶, «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷, принятый недавно Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁸ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹. Так, в первом из приведенных нормативно-правовых актов понятие взаимодействие встречается 13 раз, во втором ст. 23 определяет «основы взаимодействия» орга-

нов государственной власти регионов. В новом Федеральном законе 2021 г. более углубленно говорится о взаимодействии, и этому посвящена глава 9 «Взаимодействие органов публичной власти в субъектах Российской Федерации». Вместе с тем, используя термин «взаимодействие», законодатель не дает его легального определения.

В юридической науке проблемы взаимодействия активно разрабатывались, в том числе на уровне монографических исследований, еще с советского периода истории страны. Так, в середине 70-х гг. прошлого столетия В. Г. Кутушев в своей работе о взаимодействии органов внутренних дел с другими властными структурами и общественными объединениями писал, что взаимодействие представляет собой основанное на законах и подзаконных актах согласованное по задачам, месту и времени совместное использование сил и средств органов внутренних дел, других органов, общественных объединений и трудовых коллективов в целях обеспечения законности и правопорядка¹⁰.

В постсоветский период нормативную обусловленность взаимодействия развивал на уровне диссертационного исследования применительно к правотворческой деятельности органов власти В. А. Иванов. По его мнению, взаимодействие органов государственной власти – это основанный на нормативно-правовых актах процесс воздействия функционально независимых, взаимообусловленных органов друг на друга посредством определенных взаимных прав и обязанностей, направленный на повышение эффективности государственного механизма¹¹. В данном подходе вызывают возражения взаимная обусловленность взаимодействующих субъектов. Если следовать логике ученого, то отсутствие обусловленности органа местного самоуправления и органа власти субъекта Российской Федерации делает невозможным их взаимодействие. Представляется верным высказывание по этому вопросу Ф. В. Валиулина, А. И. Девяткина, М. С. Матвейчука, ко-

торые утверждают, что взаимодействие возможно даже при абсолютной непересекаемости компетенций¹².

Анализ указанных работ показал, что в большинстве из них теоретического обоснования и определения в целом понятия «взаимодействие», равно как и взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, не приводится, содержится лишь поверхностное упоминание.

Наиболее удачно данное понятие раскрывается в монографической работе воронежских ученых И. А. Стародубцевой и В. Г. Карташова. Так, по их мнению, «взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления – это активная, согласованная деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, выражающаяся в принятии решений и совершении действий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами, направленная на достижение единой цели – решение вопросов местного значения и осуществление переданных органам местного самоуправления государственных полномочий»¹³. Хотелось бы уточнить, что цель взаимодействия – не только вопросы местного значения и делегированные полномочия. Такой подход исключает возможное обратное позитивное, результативное взаимодействие органов местного самоуправления на органы власти регионов.

Анализируя правовые источники и литературу по данному вопросу, в том числе в области функционирования публичной власти регионов и муниципальных образований, можно сделать вывод о том, что в подавляющем большинстве исследований ничего не сказано либо не сделано должного акцента на возможности осуществления данными органами и их должностными лицами инициативного взаимодействия, не обусловленного

обязанностью, возложенной на них нормативно-правовыми актами. Например, взаимодействие органов власти субъекта Российской Федерации и органов власти муниципального образования. В качестве примера можно привести создание особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Центр» на территории муниципального образования Новоусманский муниципальный район Воронежской области на земельных участках, определяемых соглашением о создании особой экономической зоны промышленно-производственного типа¹⁴. Согласно этому Постановлению Воронежская область берет на себя обязательства по строительству инженерной, транспортной, социальной и иной инфраструктуры особой экономической зоны промышленно-производственного типа в период до 2023 г.

Исследование теоретических основ взаимодействия как государственно-правового явления будет неполным без определения его связи, соотношения с другим близким по содержанию понятием – «взаимоотношение».

Понятие «взаимоотношение» параллельно с дефиницией «взаимодействие» активно используется в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, в этом нормативно-правовом акте глава 4 называется «Взаимоотношения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации». Однако в первом параграфе этой же главы «Основы взаимодействия законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» понятие

«взаимоотношение» заменено словом «взаимодействие». Анализ главы в целом позволяет сделать вывод о том, что законодатель отождествляет эти два понятия. С этим подходом вряд ли можно согласиться, в том числе в контексте научно обоснованных выводов об их сущности.

Доктринальное толкование дефиниции «взаимоотношение» и ее соотношения с понятием «взаимодействие» не совпадают с приведенным выше легальным определением его содержания. Очевидно, что рассматриваемое понятие состоит из двух самостоятельных слов: «взаимное» и «отношение». Первое из них, присутствуя и в дефиниции «взаимодействие», предполагает существование сопредельного субъекта, с которым должны быть отношения. Под отношением же в философии понимается взаимная связь, зависимость различных величин, предметов, явлений, соотношение между чем-либо, например, между намерениями и поступками и т. п. Из сказанного следует вывод о том, что отношения вещей и явлений друг к другу бесконечно многообразны.

Во взаимодействии второе исходное для него слово – действовать – предполагает наличие деятельности, поступка, поведения. Как следствие, содержательно «взаимодействие» значительно уже «взаимоотношения», не всегда предполагающего проведение активных совместных действий¹⁵. Так, например, в рамках данного исследования существуют взаимоотношения между органами публичной власти субъектов и органами местного самоуправления. Но при этом они определенную задачу могут решить самостоятельно, не вступая во взаимодействие как активную фазу взаимоотношения.

В новом Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» законодатель ушел от использования дефиниции «взаимоотношения», используя только «взаимодействие», но по-прежнему не закрепляет его

легально, тогда как в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» понятие «взаимоотношение» все еще встречается.

Таким образом, взаимодействие между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления бывает двух видов: 1) обязательное, во исполнение требований нормативно-правовых актов; 2) инициативное (по инициативе одной из сторон), не противоречащее действующему законодательству. Любое из этих видов взаимодействия должно быть направлено, в соответствии с основным законом, на «наиболее эффективное ре-

шение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Представляется логичным вывод о необходимости легального закрепления понятия «взаимодействие». Особенную актуальность это приобретает с очевидной тенденцией к обязательному взаимодействию органов публичной власти, что подтверждается принятием поправки к Конституции РФ и новых Федеральных законов и внесением в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

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

² Конституция Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ См.: О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

⁴ См.: Шкатулла В. И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2019. 593 с.

⁵ Агibalов Ю. В. Муниципальная реформа 2014 г. : шаг вперед или два назад // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 4. С. 34.

⁶ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (Ч. 3). Ст. 8039.

⁷ 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.

⁸ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Рос. газета. 2021. 27 дек.

⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁰ См.: Кутушев В. Г. Основные направления и формы взаимодействия городских и районных органов внутренних дел с государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами // Управление горрайорганами внутренних дел и линейными органами транспортной милиции : курс лекций. М. : РИО Академии МВД СССР, 1976. 36 с.

¹¹ См.: Иванов В. А. Правовые основы взаимодействия федеральных органов законодательной и исполнительной власти в законотворческом процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 55.

¹² Цит. по: Матейкович М. С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти // Государство и право. 2007. № 3. С. 13.

¹³ Стародубцева И. А., Карташов В. Г. Коллизии в конституционном законодательстве и муниципальных правовых актах : теория и практика выявления и разрешения : монография / Воронеж. гос. ун-т, прав. упр. правит. Воронеж. обл. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2012. С. 165.

¹⁴ См.: О создании на территории муниципального образования Новоусманский муниципальный район Воронежской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа : постановление Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 1774 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 2. Ст. 187.

¹⁵ См.: Старовойтова А. А. Организационно-правовые проблемы взаимоотношений законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 39.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: kitaevave@mail.ru

Voronezh State University

Kitaeva V. E. Lecturer of the Constitutional
and Municipal Law Department

E-mail: kitaevave@mail.ru

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

К ВОПРОСУ О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ИДЕОЛОГИЧЕСКОГО ВАКУУМА

В статье анализируется проблема идеологического вакуума, господствующая в общественном сознании, дискуссионность, правовые и политические барьеры к принятию официальной идеологии, вопросы целесообразности использования идеологического потенциала религии в целях нравственного оздоровления российского общества, поддерживается и аргументируется целесообразность применения к этой сфере инструментов стратегического планирования.

Ключевые слова: Российская Федерация, государственно-конфессиональная политика, идеология, стратегическое планирование, стратегия.

TO THE QUESTION OF THE FEASIBILITY OF DEVELOPING THE STRATEGY OF THE STATE-CONFESSIONAL POLICY OF MODERN RUSSIA IN THE CONTEXT OF SOLVING THE PROBLEMS OF IDEOLOGICAL VACUUM

The article analyzes the problem of the ideological vacuum prevailing in public consciousness, debate, legal and political barriers to the adoption of the official ideology, the expediency of using the ideological potential of religion for the purpose of moral improvement of Russian society, supports and argues the expediency of applying strategic planning tools to this sphere.

Key words: Russian Federation, state-confessional policy, ideology, strategic planning, strategy.

Поступила в редакцию 11 января 2022 г.

С каждым годом в нашей стране все более актуализируется проблема отсутствия официальной государственной идеологии. Дискуссии по этому поводу с высокой периодичностью возникают как в общественно-политических СМИ, так и в специализированной политологической, исторической и юридической литературе. Проблема идеологиче-

ского вакуума не менее остро ощущается и в сознании значительной части современного российского общества, нередко именно с ней связывают трудности, возникающие в общественном образовании, культуре, политике и экономике. Между тем нельзя игнорировать тот факт, что у идеологии как политико-правового инструмента есть весьма значительное число противников и оппонентов среди всех слоев российского общества. Главными их аргументами выступают негативный опыт

советского прошлого и опасения, что внедрение какой-либо официальной идеологии в политико-правовые реалии современной России может значительно деформировать существующий политический режим и поставить под сомнение демократические ценности отечественного конституционализма. Рассмотрим ключевые аспекты данной проблематики более подробно.

Например, А. А. Шаов, анализируя идеологию в философском контексте, справедливо подчеркивает, что «в интерпретации понятия “идеология” обнаруживается неоднозначность подходов, связанных с многоаспектностью всех смысловых значений. Рамочное ее определение звучит как согласованные между собой относительно тесно и свободно совокупности убеждений, установок и взглядов. Дискуссионность понятия “идеология” связана с тремя возможными ее интерпретациями. Во-первых, под идеологией понимаются какие-либо специфические убеждения; во-вторых, идеологии отказывают в праве на истинность интерпретации социального; в-третьих, термин “идеология” используют для обозначения любой совокупности убеждений в самых различных сферах – от научного знания до религии и повседневных представлений о надлежащем поведении вне зависимости от того, истинны эти убеждения или ложны»¹.

Глубоко и весьма конструктивно идеологию рассматривает В. А. Колесников в контексте политологической науки. По его мнению, это «духовное образование, комплекс идей в сфере общественного сознания, отражающих политическую реальность и общественное бытие (здесь и далее курсив наш. – С. С.). Политическая идеология – это результат мыслительной деятельности идеологов-разработчиков, обладающих научными знаниями, проецирующими учения и концепции в практику общественных отношений»². При этом ученый выделяет целый комплекс важнейших признаков и свойств, присущих политической идеологии. К ним относятся:

1) *концептуально оформленная система взаимосвязанных идей, отражающая общественные интересы и условия общественного бытия – жизнедеятельность классов, наций, государств, воздействующая на настоящее с учетом прошлого и ориентирующая в будущее;*

2) *духовно-ориентирующий феномен в сфере общественного сознания, который имеет объективную социально-политическую природу;*

3) *политическая идеология обязательно имеет идеологическое ядро, аккумулирующее политические ценности и принципы, основные идеи, политические цели в корреляции с практической политикой;*

4) *здесь приоритетен убежденческий компонент и важен выход на эмоциональный уровень массового сознания: учет «коллективного бессознательного» и возможности использования психоаналитического инструментария;*

5) *значим результирующий практический компонент политической идеологии. Реализация интеграционной и деятельностной функций нацелена на проведение политического курса и решение тактических задач, которые на основе идеологических принципов формулирует политическое руководство страны»³.*

В. С. Малицкий считает, что «в современном российском обществе пока есть лишь попытки применить западные идеологии, или точнее внедрить отдельные идеологические ценности неоллиберализма и неоконсерватизма в общественное сознание граждан России... Но оказалось, что осуществить данный идеологический процесс внедрения западных ценностей в стране с качественно иной цивилизационной спецификой просто невозможно, т. е. российская цивилизация значительно отличается от западной цивилизации»⁴.

Стоит также подчеркнуть, что в качестве абсолютного правового барьера к утверждению в России какой-либо конкретной обязательной государственной идеологии высту-

пают нормы ч. 1 и 2 ст. 13 Конституции РФ, фиксирующие категорический запрет на это.

Однако в данном контексте интересна и перспективна точка зрения председателя совета директоров медиахолдинга «Эксперт» Татьяны Гуровой, которая считает, что «если подходить к государственной или национальной идеологии совсем практически и безотносительно к внешнему противостоянию, то без этого инструмента нельзя вести ни одну из так называемых *soft*-политик. Нельзя системно заниматься образованием, культурой, гуманитарными науками, правом... Мы можем признать своей ценностью вариативность, тягу к соединению противоречивого, синкретизм, поликультурность. Но что-то мы должны признать. Это эхом отразится на нашем образовании, культуре, праве, науке. И этого отражения нам давно уже не хватает»⁵. Очевидно, что эта потребность во многом была актуализирована новейшей конституционной реформой 2020 г., которая призвана конкретизировать, углубить и стабилизировать характеристики Российского государства в качестве правового и социального. В этой связи актуально емкое высказывание В. В. Кочеткова о том, что «только конституционализм как определенная философско-юридическая доктрина может выступать необходимым основанием для рационализации базовых русских ценностей, и поэтому она должна рассматриваться как фундамент национальной русской идеи»⁶.

Учитывая все вышесказанное, в контексте современных конституционных реалий и существующей практической проблемы идеологического вакуума, автор настоящей статьи неоднократно подчеркивала в своих научных публикациях целесообразность и объективную необходимость использования нравственно-идеологического потенциала религии как духовно-мировоззренческого фундамента для значительной части российского общества в контексте современных конституционных ценностей организации российского общества. Конституционный прин-

цип свободы совести и вероисповедания (ч. 5 ст. 13, ст. 14, 28, ч. 2 ст. 67¹ Конституции РФ)⁷ вполне органично сочетается с комплексной поддержкой со стороны государства дружественного, глубокого межконфессионального диалога и сотрудничества в решении острых социальных проблем семьи, воспитания детей, взаимопомощи, благородного отношения человека к человеку, улучшения демографической ситуации и, в целом, улучшения нравственного состояния нашего общества. Государственно-конфессиональная политика России нуждается в системном идеологическом обновлении, к этой глубоко деликатной сфере жизни конкретной личности и общества в целом ни в коем случае нельзя относиться по «остаточному» принципу. В данном случае необходимо досконально выверенное стратегическое планирование политического курса, направленное на стимулирование и высокую экспертную оценку качественной, нравственно-ориентированной духовно-просветительской деятельности религиозных объединений, обладающих стабильным авторитетом, широкой востребованностью и поддержкой со стороны граждан. Органы государственной власти и должностные лица обладают значительными созидательными ресурсами в сфере выравнивания и совершенствования государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений, важнейшими из которых являются *нормотворческая деятельность и стратегическое планирование*.

Анализируя современную практическую ситуацию в данной области государственно-общественной жизни, С. С. Стрельников подразделяет «источники, из которых можно получить сведения о концептуальных взглядах на построение государственно-конфессиональных отношений в России, на пять групп»⁸.

Первая группа содержит комплекс нормативно-правовых актов, который позволяет узнать об официальной позиции законодателя в сфере государственно-конфессиональ-

ных отношений и характеризуется особым статусом, поскольку содержит нормы права, воздействующие на эти отношения.

Вторая группа объединяет в себе законопроекты, посвященные вопросам государственно-конфессиональных отношений, которые разрабатываются в процессе правотворческой деятельности. Анализ их содержания позволяет прогнозировать возможные тенденции и перспективы модернизации этой сферы, определить позицию их разработчиков относительно траектории реформирования.

Третья группа сосредотачивает внимание на выступлениях национальных лидеров. По справедливому утверждению С. С. Стрельникова: «Концептуальность заявлений, приведенных в данных текстах, отражает понимание элитой действующих законов, акцентирует мирный характер сосуществования представителей различных конфессий в пределах территории Российской Федерации, ориентированность властей на поддержание существующего порядка взаимодействия государственных органов и религиозных объединений, а также недопущения проявлений экстремизма на религиозной почве»⁹.

Четвертую группу составляют концепции религиозных объединений, которые отражают официальную позицию конкретного религиозного объединения относительно его социального предназначения, роли во взаимоотношениях с обществом и его институтами. К этой категории документов относятся, в частности, «Основы социальной концепции Русской православной церкви», «Социальная доктрина российских мусульман», «Основы социальной концепции иудаизма в России», различные социальные доктрины современных российских протестантов с учетом деноминационной принадлежности и т. п. В документах подобного рода обозначены границы взаимодействия религиозного объединения с государством с учетом конфессиональных приоритетов и законодательно установленных пределов, отражена степень вовлечен-

ности данного религиозного объединения в процесс нормализации нравственного климата современного российского общества и т. п.

И наконец, пятую группу образуют проекты концепций, стратегий и доктрин государственно-конфессиональных отношений, предлагаемые исследовательскими группами и отдельными учеными в рамках научной деятельности с перспективой государственной оценки и внедрения в правотворческую практику¹⁰.

Например, еще в рамках II Всероссийского форума «Право. Религия. Государство» (2019 г.) вновь приобрело актуальность обсуждение проблемы отсутствия такого документа в реалиях отечественной государственно-конфессиональной политики. В частности, начальствующий епископ Российского объединения союза христиан веры евангельской (пятидесятников) С. В. Ряховский подчеркнул глубокую взаимосвязь *отсутствия актуальной для современности* Стратегии государственно-конфессиональной политики Российской Федерации с *постоянно умножающимся комплексом проблем*, препятствующих эффективной деятельности религиозных объединений и конструктивному их взаимодействию с государством по социально-значимым вопросам, решению задач противодействия экстремизму и терроризму, возникающим на религиозной почве¹¹.

В данном контексте считаем целесообразным привести точку зрения М. А. Мушинского о том, что такие документы нельзя рассматривать только «в “чисто” политическом аспекте, отдельно от юридической составляющей, хотя по большому счету они используются для выражения общей политики государства в той или иной области общественных отношений и (или) государственного управления. Однако основным средством реализации политики государства, вне зависимости от сферы ее “приложения”, является правовое регулирование. Поэтому в документах планирования политические аспекты излагаются в юридическом преломлении, в них

“чисто” политические тезисы сопровождаются изложением элементов правовой политики. Значит, вполне правомерно говорить о них как о документах не политического, но политико-правового характера. Тем более что в большинстве случаев юридическая форма им придается посредством введения в действие (утверждения) правовым актом органа государственной власти (например, указом Президента, распоряжением Правительства РФ и т. п.)»¹².

Между тем О. С. Ладейнова аргументирует противоположную точку зрения и подчеркивает, что «для признания за программно-стратегическими документами нормативно-правового характера в них должны быть включены нормы права, содержащие такие структурные элементы, как гипотеза, диспозиция, санкция. Однако, как показывает анализ многочисленных действующих в России и ее субъектах документов такого рода, они не содержат норм права, правовой элемент в них вообще слабо выражен»¹³.

Активная научная дискуссия, отраженная в специализированной юридической литературе по этому поводу, дает основание полагать, что большинство исследователей современного состояния сферы стратегического планирования подчеркивают рамочный характер и значительную пробельность базового законодательства, регулиующую данную область управленческой деятельности. В качестве серьезных проблем рассматриваются отсутствие четкого понятийного аппарата применительно к содержательным и структурным характеристикам документов стратегического планирования и ограниченность правового регулирования этой сферы лишь пределами социально-экономического развития и национальной безопасности Российской Федерации¹⁴.

Например, М. А. Мушинский проводит детальное исследование существующей правовой неопределенности в отношении таких разновидностей документов стратегическо-

го планирования, как концепция, стратегия и доктрина. В результате своего разноаспектного и практико-ориентированного исследования этот автор предложил следующее определение стратегии, стремясь наиболее полно охарактеризовать сущность и содержательные элементы данного документа применительно к самым разнообразным сферам общественной жизни: «Стратегия – это разрабатываемый в рамках целеполагания документ стратегического планирования, в котором установлены: 1) сформированные политическим руководством государства *долгосрочные задачи общественного развития и законодательного регулирования*, в том числе с указанием конкретных, подлежащих принятию законодательных актов и целевых программ, планируемых сроков (периодов) их достижения; 2) *обязательства политического руководства перед гражданами*; 3) основные (долгосрочные) *направления и параметры* устойчивого общественного развития и публично-властного регулирования, противодействия угрозам и деструктивным явлениям, разрешения социальных проблем, достижения высоких социальных стандартов; 4) общие перечни соответствующих этим направлениям мероприятий и средств, порядок действий, описание механизмов и сроков их реализации; 5) общие *механизмы, формы и способы взаимодействия* конкретных государственных органов и учреждений с конкретными институтами гражданского общества; 6) оценка имеющихся для выполнения поставленных задач ресурсов и перспективы их пополнения; 7) *система ответственных за реализацию стратегии государственных органов и организаций*, координация взаимодействия между ними; 8) оценка рисков и меры по их минимизации; 9) система оценки текущего состояния дел по периодам и система (критерии, показатели, индикаторы, маркеры) итоговой оценки эффективности реализации стратегии. Перечисленные элементы стратегии наполняются конкретным

содержанием, развиваются, детализируются и реализуются в актах законодательства, государственных и целевых программах»¹⁵.

Считаем уместным предположить, что такое понимание стратегии вполне применимо и к *сфере совершенствования профессионального сегмента государственной политики России*.

А. А. Олейникова справедливо отмечает, что «*современные условия требуют от стратегии быть одновременно и сильной, и гибкой*. Усложняется внутренняя структура стратегии: исследователи стремятся выделить в ней отдельные части, сформировать правила определения стратегии, определить базовый набор компонентов. Стратегия обретает *новую функцию – системного реагирования на изменения внешней среды*»¹⁶.

Стратегия государственно-конфессиональной политики современной России, на наш взгляд, вполне может опираться на общую систему принципов стратегического планирования, закрепленную в ст. 14 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31.07.2020). Учитывая данные законоположения, в качестве базовых принципов стратегического воздействия на сферу государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений целесообразно использовать следующие принципы:

- единства и целостности;
- разграничения полномочий;
- преемственности и непрерывности;
- сбалансированности;
- результативности и эффективности;
- ответственности участников;

- прозрачности (открытости);
- реалистичности;
- ресурсной обеспеченности;
- измеряемости целей;
- соответствия показателей целям;
- программно-целевой¹⁷.

Резюмируя все вышесказанное, целесообразно сделать вывод о том, что в современных, достаточно напряженных социально-экономических, культурных и политических условиях для решения проблемы идеологического вакуума и регрессирующей нравственной деформации российского общества целесообразно обратиться к *идеологическому потенциалу религии*. Этот подход к решению проблемы предполагает, прежде всего, учет конституционно-правовых пределов государственного взаимодействия с религиозными объединениями различной конфессиональной направленности, а также степени интереса населения России к их деятельности. В этой связи целесообразна системная коррекция современной государственно-конфессиональной политики Российской Федерации с учетом базовых принципов стратегического планирования и компромиссного подхода к определению баланса интересов государства, населения Российской Федерации и конструктивно действующих в духовной сфере религиозных объединений с опорой на фундаментальные конституционные ценности государственного суверенитета, конституционных прав и свобод личности, защиты и укрепления национально-культурной идентичности Российской Федерации как крупнейшего многонационального и многоконфессионального государства современного мира.

¹ Шаов А. А. Теоретические основания феномена «идеология»: социально-философский анализ // Вестник Адыгей. гос. ун-та. Сер.: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. Вып. 1. С. 22.

² Колесников В. А. Политическая идеология – феномен общественного и государственного развития // Теории и проблемы политических исследований. 2017. Т. 6, № 1А. С. 27.

³ См.: Там же. С. 29–30.

⁴ Малицкий В. С. Идеология в современной России // Вестник Адыгей. гос. ун-та. Сер.: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2012. № 2. С. 247–248.

⁵ Гурова Т. Приглашение к диалогу. Нужна ли современной России идеология? // Рос. газета. 2020. 27 февр.

⁶ Кочетков В. В. К вопросу о национальной русской идее : философско-правовой подход // Государство и право. 2013. № 4. С. 13.

⁷ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 16.03.2020). URL: <http://pravo.gov.ru/2020>

⁸ Стрельников С. С. Законодательное оформление государственно-конфессиональных отношений : анализ проектов концепций государственной политики // Социум и власть. 2012. № 3. С. 25–26.

⁹ Там же. С. 25.

¹⁰ См.: Там же. С. 25–26.

¹¹ См.: Право. Религия. Государство. Второй всероссийский форум // Информбюро «Спектр». 21–22 ноября 2019 г. URL: <https://www.youtube.com/channel/UCnPYEv8lAkyu3QajqWkBUMw>

¹² Мушинский М. А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации : проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 488.

¹³ Ладейнова О. С. Правовая природа программно-стратегических документов // Образование и право. 2019. № 3. С. 21.

¹⁴ Ладейнова О. С. Указ. соч. С. 19–20 ; Мореева С. Н., Манин Я. В. Духовно-нравственное воспитание российских граждан в документах стратегического планирования федерального уровня как ориентир национальной безопасности // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2021. № 1. С. 9–24 ; Мушинский М. А. Указ. соч. С. 495 ; Сенчагов В. К., Иванов Е. А. Закон о стратегическом планировании и задачи по его реализации // Вестник финансового университета. 2015. № 3. С. 38–50 ; и др.

¹⁵ Мушинский М. А. Указ. соч. С. 499.

¹⁶ Олейникова А. А. «Стратегия» в российской науке управления // Ars administrandi. Искусство управления. 2010. № 4. С. 14.

¹⁷ См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

Воронежский государственный университет

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

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

Voronezh State University

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

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

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (ноябрь 2021 г.)

25 ноября 2021 г. состоялось очередное заседание научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права «Конституционные чтения» (в онлайн-режиме, на платформе MOODLE), организованное профессором Н. В. Бутусовой и доцентом С. В. Судаковой. Тема заседания: «Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации».

Со вступительным словом выступила доктор юридических наук, профессор, Н. В. Бутусова, которая рассказала о роли и значении конституционно-правового статуса личности в России и в современном мире. Она подчеркнула особую роль, значение и место ст. 2 в Конституции России, поскольку другие нормы Основного закона фактически призваны создавать необходимые условия для ее последовательной практической реализации. Человек, его права и свободы как высшая конституционная ценность являются общими для всех субъектов конституционного права, эта ценность выполняет интегрирующую функцию, объединяя и направляя усилия всех участников конституционно-правовых отношений к достижению главной цели – созданию таких условий функционирования российского общества и государства, когда человек, его права и свободы действительно станут единственной «самоцелью» общественного развития.

Гостем мероприятия стал правозащитник, юрист Общественной правозащитной

приемной, выпускник юридического факультета ВГУ И. В. Сиволдаев, который поделился со студентами и преподавателями своим разнообразным опытом правозащитной деятельности, привел наиболее интересные примеры из его практики защиты прав человека в России – в Конституционном Суде РФ, оставившись и на защите прав российских граждан в ЕСПЧ (по составленным им жалобам выиграны десятки дел в этих судах).

В своем научном сообщении на тему: «Система прав и свобод человека и гражданина в Конституции Российской Федерации» студент 1-го курса специалитета Д. Ю. Сафронов комплексно охарактеризовал систему прав и свобод человека и гражданина, закрепленную на уровне Основного закона России, проанализировал возможные конституционно-правовые пределы ограничения этих прав и свобод, поэтапно рассмотрел процесс развития данной системы, дал ему ретроспективную оценку, опираясь не только на отечественный, но и на зарубежный опыт. Отдельное внимание было уделено особенностям и пределам ограничения конституционных прав и свобод в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции и правовым механизмам противодействия данным ограничениям. Докладчик особо подчеркнул, что для решения практических проблем обеспечения и защиты конституционных прав и свобод личности целесообразно более тщательно разрабатывать законодательные акты, опираясь на ту действительность, которая существует в обществе. Принимаемые нормативные акты должны соответствовать ре-

альным потребностям общества. Сегодня важно обратить особое внимание на поддержку предпринимателей и граждан, которые из-за пандемии лишились работы, повысить уровень поддержки социально незащищенных слоев населения.

Студентка 4-го курса бакалавриата А. Е. Селютина выступила с докладом на тему: «Значение, содержание и ценность конституционного права на свободу мысли и слова в современной России». Она подчеркнула конституционную ценность свободы мысли и слова для современной России как демократического и правового государства, а также обосновала возможные пределы ограничения этой свободы в целях защиты конституционного строя, безопасности и нравственности современного общества с учетом интенсивного развития современных информационных технологий. Она подчеркнула, что по своей сути право на свободу мысли и слова многоаспектно. Оно состоит в непосредственной взаимосвязи с такими правами граждан, как право на свободу СМИ, право на свободу информации. Однако в современной конституционно-правовой науке существует дискуссия по этому поводу, и многие ученые сводят право на свободу слова лишь к праву свободно распространять мнения, суждения, идеи, включая или не включая в его содержание свободу информации и свободу средств массовой информации. По мнению докладчика, такой подход является ограничительным. Право на свободу слова целесообразно рассматривать в том числе и как своеобразную гарантию против вмешательства государства в важнейшую сферу человеческой жизни – коммуникацию. Однако нельзя забывать, что свобода слова и мысли в Российской Федерации не является безграничной. Во многом это обусловлено защитой личности, общества и государства. Например, Конституция Российской Федерации устанавливает, что не допускаются никакая-либо пропаганда

или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. За нарушение данных положений в Уголовном кодексе Российской Федерации предусмотрена ответственность.

Также Конституция Российской Федерации устанавливает, что осуществление прав и свобод одного человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц. В связи с этим Гражданский кодекс Российской Федерации в ч. 5 ст. 152 устанавливает запрет на распространение не соответствующих действительности, порочащих честь и достоинство сведений.

В докладе *студента 4-го курса бакалавриата А. А. Гасевского* на тему: «Некоторые проблемы реализации принципа альтернативности (состязательности) на выборах в Российской Федерации» проанализирована история законодательного закрепления и современные проблемы практической реализации принципа состязательности (альтернативности) в России. В частности, выступающий обратил внимание на нарушение принципа равных возможностей кандидатов, являющегося одной из гарантий альтернативности (состязательности), на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VIII созыва.

Студентка 1-го курса бакалавриата Т. Д. Фарафонова в своем выступлении остановилась на некоторых проблемах реализации конституционного права на участие в проведении публичных мероприятий в Российской Федерации, в том числе и на проблемах, связанных с реализацией названного права в условиях пандемии.

Участник заседания НСК *И. В. Сиволгаев* прокомментировал выступления студентов, а также ответил на многочисленные вопросы присутствующих, касающиеся прак-

тических проблем реализации прав человека в России.

Профессор Н. В. Бутусова и доцент С. В. Судакова подвели итоги заседания кружка и по-

благодарили всех выступающих и слушателей за проявленный интерес к важнейшим теоретическим и практическим проблемам конституционного права.

С. В. Судакова,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

Н. В. Бутусова,

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (декабрь 2021 г.)

16 декабря 2021 г. под руководством доцента Е. А. Бондаревой и преподавателя А. С. Зубарева состоялось очередное заседание НСК «Конституционные чтения», которое прошло на платформе «Электронный университет ВГУ» в режиме видеоконференции. Тема заседания: «Конституционно-правовые основы российского федерализма».

В работе заседания секции приняли участие обучающиеся по программам специалитета, бакалавриата и магистратуры юридического факультета ВГУ. Свои доклады представили: Егор Власов, Никита Головай, Вадим Ильин, Софья Карасева, Иван Кожемяко, Никита Попов, Софья Стасенко, Нелли Тарасенко, Елена Хевронина.

Научное руководство подготовкой докладов осуществляли доцент Е. А. Бондарева, преподаватель В. Е. Китаева, профессор Е. В. Сазонникова.

Со вступительным словом выступила кандидат юридических наук, доцент Елена Анатольевна Бондарева, которая рассказала об актуальности темы заседания и проблемах федерализма в России на современном этапе развития. Е. А. Бондарева охарактеризовала публично-правовую значимость федерализма как одну из конституционных основ государственности. Внимание было также уделено особому значению федеративных отношений как объекту изучения в науке конституционного права. Во вступительном слове затрагивались последние изменения федерального законодательства в контексте конституционной реформы 2020 г.

В своем научном докладе студентки 2-го курса специалитета Софья Карасева и Нелли Тарасенко дали характеристику федерации как форме государственно-территориального устройства современного государ-

ства. Указали при этом на основные тенденции развития федерализма в России и факторы, его обуславливающие.

Российский федерализм как конституционно-правовое явление и как реальная форма территориального государственного устройства своим возникновением и началом становления обязан Октябрьской революции 1917 г. Объявленные в ходе революционных событий социальные, экономические, политические, а также конституционные преобразования ознаменовали переход от самодержавной унитарной Российской империи к Российской Советской Федеративной Социалистической Республике, а позднее – к Союзу ССР. Однако «пиковый» период истории российского федерализма приходится лишь на последние два с половиной десятилетия, прошедшие с того момента, как советский общественно-государственный строй прекратил свое существование и Россия взяла курс на демократическое развитие.

В современной российской конституционно-правовой науке разночтения, связанные с представлениями о федерализме и федерации, во многом обусловлены тем, что ни ученые, ни политики, ни общество в целом пока не определили, какая мировоззренческая, духовно-ценностная парадигма должна быть положена в основу этих представлений.

Одним из наиболее востребованных направлений развития российского федерализма остается оптимальное распределение публичной власти между федеральным центром и составляющими федерацию территориями, при котором обеспечивалось бы единообразное и демократическое решение многих вопросов на федеральном уровне и самостоятельность регионов в рассмотрении всех остальных вопросов. Принцип subsidiarity нужен для установления основополагающих, общих для всех критериев отне-

сения того или иного вопроса к компетенции федерации или ее субъектов при принятии или изменении конституции страны либо при принятии, изменении законов, разграничивающих компетенцию между федеральными органами и органами субъекта федерации.

Докладчики обратили особое внимание на то обстоятельство, что для российской государственности сначала советского, а затем и «постконституционного» периодов характерна цикличность, выражающаяся в непрерывных, последовательно сменяющих друг друга тенденциях к централизации и децентрализации при общем тяготении к усилению федерального центра. Поэтому поиск и конституирование разумного и справедливого баланса задач, функций и интересов между различными уровнями публичной власти представляют основную стратегическую цель обеспечения системности российской модели федерализма.

Студент 3-го курса бакалавриата И. А. Кожемяко осветил в своем выступлении проблематику государственно-территориального устройства в трудах И. А. Ильина, взгляды ученого на специфику образования и особенности организации федеративных государств и их очевидное разнообразие в анализируемой части. В выступлении автор подробно остановился на известных трудах И. А. Ильина, которые разделяет почти 30 лет – «О сущности правосознания» (1919 г.), «О государственной форме» (1948 г.). В рамках выступления также было рассмотрено значение воззрений И. А. Ильина на современную практику и теорию российского территориального устройства.

Студент 1-го курса специалитета Никита Попов раскрыл в своем выступлении содержание института публичной власти в федеративном государстве. Особое внимание было уделено субъектам публичной власти и соотношению муниципальной и государственной властей в рамках единого института. На основе анализа норм Конституции России автор

сформулировал определение *публичной власти*, под которой предложил понимать форму социальных отношений, выражающуюся в самоорганизации народа в целях управления своими делами (достижения общественного блага, реализации общего интереса) посредством принятия общеобязательных решений и использования специализированных механизмов и процедур как непосредственно, так и через специально формируемую систему органов.

Организация публичной власти в федеративных государствах носит двухуровневый характер. Интерпретация этой организационной особенности государственной власти зависит от того, как трактуется суверенитет федеративного государства, характер федеративных отношений, сама федеративная форма устройства. Данная особенность построения системы власти состоит в том, что в структуре единой государственной власти присутствует суверенный учредительный уровень власти (федеральный) и уровень государственной власти субъектов федерации.

Автор акцентировал внимание на том, что двух суверенных государственных властей, пребывающих в единой системе публичной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью на территории одного государства, существовать не может. Концепция несuverенного государства, которая была разработана еще в советской науке и применялась для характеристики автономных республик, входивших в состав союзных республик, является неприемлемой. Суверенитет – необходимый признак государства, без него государство не сможет выполнять возлагаемые на него обществом функции. В заключение Н. Попов отметил, что организация публичной власти в Российской Федерации имеет ряд проблем, особенно остро стоящих в субъектах: несовершенство законодательства, регулирующего организацию и деятельность публичной власти в субъектах Федерации, наличие противоречий между

федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ и ряд других. Решить эти проблемы, по мнению докладчика, призван ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который был принят в конце декабря 2021 г.

Раскрывая место и роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации в системе публичной власти, студент 1-го курса магистратуры *Никита Головай* предоставил подробный обзор новейших изменений в текущем законодательстве в связи с принятием ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» на примере законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Студент 1-го курса специалитета *Вадим Ильин* в своем выступлении затронул сложный вопрос в сфере федеративных отношений, а именно реализацию принципа равноправия субъектов России. В рамках доклада были рассмотрены конституционно-правовой статус и особенности различных видов субъектов Российской Федерации. Анализ норм конституционного законодательства федерального и регионального уровней по указанной проблематике позволил выступающему сформулировать ряд выводов:

1) юридическое равноправие субъектов РФ нельзя отождествлять с их фактическим равенством, поскольку юридически все субъекты РФ равноправны, что означает их право:

- принимать основополагающий, учредительный документ – конституцию (устав);
- формировать собственное законодательство, которое не должно противоречить федеральному;

- определять свое территориальное устройство (относительно республик в составе Федерации их внутреннее устройство именуется Конституционным Судом РФ «национально-территориальным», а иных субъектов РФ – «административно-территориальным»);

- создавать собственные государственные органы, базирующиеся на принципе разделения властей, зафиксированном в ст. 10 Конституции РФ;

- представлять свои интересы в парламенте на федеральном уровне (ч. 2 ст. 96 Конституции РФ);

- участвовать в законотворчестве на федеральном уровне (ч. 1 ст. 104, ст. 134 Конституции РФ);

- обращаться с запросами в Конституционный Суд России как по вопросам проверки конституционности, так и толкования Конституции РФ (ч. 2, ч. 5 ст. 125 Конституции РФ) и др.;

2) субъекты РФ отличаются друг от друга по различным критериям, в том числе площади территории, численности и плотности населения, экономическому потенциалу и др.;

3) наличие особенностей статуса отдельных субъектов Федерации (в частности, республик в составе Российской Федерации) не означает нарушения принципа их равноправия.

В научном докладе *Елены Хеврониной*, студентки 2-го курса специалитета, были раскрыты проблемные вопросы роли местного самоуправления в современном российском федерализме с учетом конституционных изменений 2020 г. Стремительно проведенная в первой половине 2020 г. масштабная конституционная реформа не только ставит перед законодательной властью новые задачи по дальнейшему приведению в соответствие с измененной Конституцией российского законодательства, но и становится серьезным вызовом для конституционно-правовой науки. Многие устоявшиеся и казавшиеся неизблемыми интерпретации конституционных принципов требуют переосмысления. В значительной мере это касается вопросов федеративного устройства и местного самоуправления, которые пока остаются в тени общественных и экспертных обсуждений. В то же время существует настоятельная необходимость в определении места и значения

поправок об общероссийской государственной идентичности в институте федеративного устройства и в раскрытии содержания принципа единства системы публичной власти. Конституционная реформа 2020 г. призвана способствовать усилению эффективного взаимодействия государственных и муниципальных органов власти. В ст. 133 Конституции РФ закрепляются гарантии местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения муниципальными органами во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи. В данном случае прослеживается пример расширения полномочий местного самоуправления в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ.

Примером взаимодействия местного самоуправления с государственными органами власти, что также является отражением российского федерализма, может послужить изменение, внесенное в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ: органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. В целом, по мнению докладчика, все внесенные в Конституцию РФ поправки способствовали укреплению принципа федерализма, поскольку Российская Федерация и ее субъекты благодаря данным изменениям смогут наиболее эффективно реализовывать свои полномочия без обременений, что

поможет быстро и качественно решать в том числе и вопросы местного значения.

Егор Власов, студент 1-го курса специалитета, свое научное выступление посвятил новейшему институту – федеральным территориям. В выступлении был освещен опыт зарубежных стран, а также конституционно-правовой статус федеральной территории «Сириус». Практика создания федеральных территорий в зарубежных странах довольно широко распространена. Территории с особым публично-правовым статусом существуют в США, Австралии, Аргентине, Бразилии, Малайзии, Индии, Пакистане, Канаде и в ряде других стран. Главной общей чертой таких территорий является наличие элементов прямого центрального управления (например, в США существуют федеральные территории, и особенность их правового статуса в том, что в отличие от штатов, они не суверенные образования, пример – округ Колумбия находится под полной юрисдикцией Конгресса США), хотя организация публичной власти в различных государствах и различается по объективным причинам.

Предложения о необходимости конституционализации в России института федеральной территории, по мнению выступающего, имели под собой вековой практический опыт, имевшийся в нашей стране. Де-факто своего рода федеральные территории имелись на всем протяжении федеративного строительства России. В рамках РСФСР к таковым относились все административно-территориальные единицы высшего звена, а после трансформации таковых в субъекты Российской Федерации под прямым федеральным управлением фактически остались только закрытые административно-территориальное образования. В результате конституционной реформы 2020 г. возможность создания федеральных территорий закреплена в Основном законе. В заключение Е. Власов отметил, что не получили еще законодательного закрепления по указанной проблематике следующие вопросы:

- установление общего порядка объявления территории муниципального образования федеральной территорией;
- определение оснований придания территориям федерального качества;
- целесообразность наделения федеральных территорий правосубъектностью;
- реализация институтов собственности и бюджета на федеральных территориях и ряд других.

Студентка 2-го курса магистратуры Софья Стасенко в докладе проинформировала о конкретных практических проблемах развития регионального законодательства на примере Воронежской области.

В заключение доцент Е. А. Бондарева и преподаватель А. С. Зубарев подвели итоги работы и поблагодарили всех выступающих за актуальные и аргументированные доклады.

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

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» (декабрь 2021 г.)

9 декабря 2021 г. в соответствии с планом работы на 2021–2022 гг. под руководством профессора Т. М. Бялкиной и доцента Е. А. Бондаревой состоялось очередное заседание НСК «Муниципальное право», которое прошло на платформе «Электронный университет ВГУ» в режиме видеоконференции. Тема заседания: «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти».

В работе заседания секции приняли участие обучающиеся по программам специалитета, бакалавриата и магистратуры юридического факультета ВГУ. Свои доклады представили: Ирина Гладких, Диана Шилова, Оксана Каменева, Диана Джюева, Екатерина Джюева, Никита Карташов, Маргарита Бугакова, Валерия Малыхина, Оксана Лесовик.

Научное руководство подготовкой докладов осуществляли: профессор Т. М. Бялкина, доцент Е. А. Бондарева.

Участниками заседания были представлены доклады, посвященные разным аспектам организации и функционирования органов местного самоуправления как важного звена в системе публичной власти: участие муниципальных образований в законотворческом процессе, взаимодействие органов публичной власти различных уровней, статус избирательной комиссии муниципального образования, сравнительно-правовой анализ организации местных органов власти в России и СССР, а также направления взаимодействия Совета муниципального образования субъекта с органами государственной власти.

Студентки 2-го курса бакалавриата И. Д. Гладких и Д. А. Шилова в своем докладе провели сравнительно-правовой анализ правового положения местных органов власти в РФ и СССР, отметив как положительные сто-

роны, так и отрицательные моменты прежней единой системы Советов. Докладчики выделили четыре этапа в истории становления и развития местных Советов.

На первом этапе после русской и февральской революций местные советы создавались как революционные органы самоуправления, а не как государственные, и имели достаточную самостоятельность от вышестоящих советов.

Начало второго этапа относится к 1918 г. Положение Советов было закреплено в Конституции РСФСР 1918 г., которая определяла порядок организации местных советов, их структуру и предметы ведения. В основу построения деятельности местных Советов был положен принцип демократического централизма. Анализируя положение местных органов власти того времени, выступающие обратили внимание на самоуправленческое начало местных Советов, несмотря на их имплементацию в систему органов государственной власти. В данный период местным Советам были присущи противоположные начала: жесткий централизм и подчинение центральной государственной власти и самостоятельность при реализации своей компетенции, причем не имеющая четких нормативных границ.

В Конституции РСФСР 1925 г. более подробно получили закрепление расширенные предметы ведения местных Советов, а также была обоснована идея о финансовой независимости местных органов управления как одного из важнейших факторов эффективного управления на местах. Однако обладая собственными предметами ведения и полномочиями, все местные Советы де-факто зависели от вышестоящих советов.

Яркой характеристикой третьего этапа является принятие новой Конституции в 1936 г., в которой было изменено название органов власти на местах на Советы депу-

татов трудящихся, а также указывалось, что структура местных и сельских Советов определялась ими не самостоятельно, а была закреплена на конституционном уровне.

С середины 1960-х гг. начался четвертый этап в развитии местных Советов, на котором вопрос о природе и правовом положении последних стал предметом активного обсуждения в период подготовки проекта новой Конституции СССР 1977 г. Принятый Основной закон определил данную категорию Советов (уже не трудящихся, а народных депутатов) как «местные органы государственной власти и управления»; закрепил организационные основы деятельности местных Советов и базовые элементы их компетенции.

Новое законодательство РСФСР о местных органах власти регламентировало перечни вопросов, которые должны были решаться исключительно на сессиях Советов: рассмотрение отчетов о работе исполнительного комитета и постоянных комиссий, признание полномочий депутатов, рассмотрение депутатских запросов, утверждение бюджета и т. д. В решении остальных вопросов местного значения местные Советы должны были следовать лишь директивам вышестоящих Советов, которые были не в состоянии охватить своими актами всю сферу деятельности подведомственных Советов.

В результате местные Советы должны были отвечать за «все и сразу», при этом добиваться максимальной эффективности в каждом направлении своей деятельности, что являлось по сути невыполнимой задачей в условиях нарастающего социально-экономического и политического кризиса. Таким образом, резюмировали докладчики, местные Советы прошли путь от подлинного народовластия до жесткой централизации, подчинения воли одной партии. В начале 1990-х гг. Советы попытались восстановить свою независимость и свои права.

Проблемы организации местного самоуправления в России кардинально могло решить только принятие новой Конституции в

1993 г. и основанного на ее положениях законодательства.

Местное самоуправление в постсоветской России, конечно, претерпело существенные изменения. Созданное сначала по образцам западноевропейской модели, оно постепенно, под влиянием объективных обстоятельств и традиций вынуждено было существенно трансформироваться.

Студентка 2-го курса специалитета О. П. Каменева посвятила свое выступление участию представительного органа муниципального образования в законотворческом процессе. Право законодательной инициативы является важным средством правовой защиты интересов местного самоуправления, его прав, а также эффективной формой взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Правотворческий процесс является одним из наиболее востребованных видов муниципальной деятельности. Его значение обусловлено тем, что, несмотря на наличие многочисленных федеральных и региональных законов, объективно требуется их конкретизация на муниципальном уровне. Стоит понимать, что муниципальный правотворческий процесс следует рассматривать не только как деятельность по созданию нормативных актов, но и как социальную ценность, которая формирует правовую культуру его субъектов и их правосознание. Докладчик обратил особое внимание на то, что одной из причин отсутствия активного участия органов местного самоуправления в законотворческом процессе является недостаточная степень нормативного регулирования правил такого участия. По мнению О. П. Каменевой, порядок участия местного самоуправления в законотворческом процессе требуется детально закрепить не только в региональном законодательстве, но и соответствующих муниципальных правовых актах.

Студентки 2-го курса бакалавриата Д. С. Джигоева и Е. И. Джигоева рассмотрели закрепленные законодательством вариан-

ты участия органов государственной власти субъектов РФ в формировании органов местного самоуправления. Актуальность данной проблематики обусловлена, в числе прочего, закреплением в 2020 г. возможности такого участия на конституционном уровне (ч. 3 ст. 132 Конституции России). Данная норма является выражением принципа вхождения органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти и осуществления ими взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» еще до вступления в силу поправок закрепил данную норму (ч. 4 ст. 34). Ее конструкция сформирована так, что она ограничивает участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления случаями и порядками, установленными ч. 2.1 ст. 36 и ч. 5 ст. 37 указанного закона. Кроме того, законами субъектов РФ могут быть установлены учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, муниципального и городского округов, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации и условия контракта для главы местной администрации данных муниципальных образований в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 3–5 ст. 37).

Финансовый орган субъекта РФ принимает участие в назначении на должность руководителя финансового органа муниципального образования. В настоящее время

руководитель финансового органа муниципального образования назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным Минфином России. Проведение проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального района, муниципального округа, городского округа квалификационным требованиям осуществляется с участием финансового органа субъекта РФ, в порядке, предусмотренном региональным законом.

В силу принципа единства бюджетной системы России организация и функционирование такой системы на всех уровнях власти осуществляются в соответствии с едиными требованиями. Это выражается в единых подходах к межбюджетному регулированию, формированию доходов и расходов, управлению долгом, единой методологии бюджетной отчетности и т. д. Тем самым обеспечивается проведение единой финансовой политики. От знаний, навыков и умений руководителя финансового органа, от его способности работать в единой бюджетной системе зависит надлежащая реализация указанных требований и, как следствие, эффективное развитие территории публично-правового образования.

В завершение своего выступления докладчики обратили внимание на необходимость определения критериев, исключающих чрезмерное и необоснованное вмешательство в осуществление местного самоуправления со стороны органов государственной власти.

Студент 2-го курса бакалавриата *Н. Д. Карташов* остановился на вопросе о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления, поскольку в единой системе публичной власти направления, формы, способы такого взаимодействия имеют важное значение для эффективного функционирования как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Одной из форм реализации

такого взаимодействия является создание совместных совещательных органов, проведение совместных мероприятий. Создание таких органов, состоящих из представителей государственной и муниципальной власти, должно повысить роль местного самоуправления при принятии важных государственных решений, затрагивающих развитие конкретной территории и местного самоуправления в целом. В своем выступлении докладчик подробно проанализировал успешный опыт работы таких совещательных органов в Калужской области.

В заключение Н. Д. Карташов сделал вывод о том, что наиболее активно взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления в форме создания совместных совещательных органов и проведения совместных мероприятий происходит в России на региональном уровне, а не на федеральном. Это взаимодействие, с одной стороны, обеспечивает единство административно-территориального и муниципального устройства субъектов, позволяет муниципалитетам привлекать государственные ресурсы для решения вопросов местного значения. С другой стороны, совместные органы носят совещательный характер, поэтому их решения государственная власть может не учитывать. Указанные органы не решают институциональные проблемы развития местного самоуправления в России, ограничиваясь лишь некоторыми хозяйственными вопросами.

Студентки 2-го курса бакалавриата М. В. Бугакова, В. В. Мальхина проанализировали правовой статус избирательной комиссии муниципального образования – муниципального органа, от которого зависит во многом формирование представительного органа, избрание главы муниципального образования, проведение иных мероприятий,

связанных с непосредственным волеизъявлением населения.

Аспирант 2-го курса заочной формы обучения О. А. Лесовик в своем докладе «Взаимодействие Совета муниципального образования субъекта с органами государственной власти» отметила, что в 2021 г. большинство Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации отмечают свое пятнадцатилетие. Главная задача регионального Совета муниципального образования: объединение усилий муниципалитетов по выражению и защите их интересов. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по их взаимодействию с Советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации.

На основе анализа десяти уставов различных региональных Советов муниципальных образований, включая устав Ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области», автор выделила *пять основных направлений деятельности* по взаимодействию Совета муниципальных образований субъектов с органами государственной власти:

- участие Совета в формировании регионального правового поля;
- осуществление обмена с органами государственной власти субъекта статистическими, аналитическими и иными материалами по вопросам местного самоуправления;
- взаимодействие с органами территориального общественного самоуправления;
- оказание региональному Совету муниципальных образований финансовой поддержки органами государственной власти;
- оказание региональному Совету муниципальных образований методической, организационной, консультационной помощи органами государственной власти.

Е. А. Бонгарева,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

УДК 342.55

Н. В. Головай

Воронежский государственный университет

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО
(ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ
ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье анализируются положения Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу Российской Федерации, проводится сравнение с положениями действующего законодательства, определяющего общие принципы организации законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, дается оценка предложенным изменениям законодательства.
Ключевые слова: публичная власть, законодательный орган, субъект Российской Федерации, федерализм, общие принципы, парламент.

**THE LEGAL STATUS OF THE LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE)
BODY OF STATE POWER OF A CONSTITUENT ENTITY
OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT
OF REFORMING LEGISLATION ON THE GENERAL PRINCIPLES
OF ORGANIZING PUBLIC POWER IN CONSTITUENT ENTITIES
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The article analyzes the provisions of the draft Federal Law «On the General Principles of Organization of Public Power in the Constituent Entities of the Russian Federation» submitted to the State Duma of the Russian Federation, compares them with the provisions of the current legislation defining the general principles of organizing the legislative (representative) body of state power in the constituent entities of the Russian Federation, gives assessment of the proposed legislative changes.
Key words: public power, legislature, constituent entity of the Russian Federation, federalism, general principles, parliament.

Поступила в редакцию 24 июля 2021 г.

© Головай Н. В., 2022

В рамках конституционной реформы 2020 г. в значительной степени был затронут правовой статус и механизм взаимодействия многих федеральных органов власти: Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства и Президента. При этом систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации внесенные в Конституцию РФ поправки затрагивали косвенно, ограничиваясь лишь установлением дополнительных требований к высшим должностным лицам субъектов РФ¹.

Тем не менее в Конституцию РФ, а затем и в законодательные акты было внесено понятие «единой системы органов публичной власти», согласно которому органы всех уровней власти (федерального, регионального, муниципального) образуют единую систему, осуществляют взаимодействие в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства².

27 сентября 2021 г. в Государственную Думу был внесен законопроект «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»³ (далее – Законопроект, проект закона). По словам одного из соавторов Законопроекта депутата Государственной Думы П. В. Крашенинникова, данный проект закона является «продолжением работы над реализацией обновленных конституционных положений... следующим этапом развития принципа единства публичной власти»⁴.

14 декабря указанный законопроект был принят Государственной Думой, а 21 декабря подписан Президентом России⁵ (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ).

Общественное обсуждение Законопроекта в наибольшей степени вызвали положения, касающиеся изменения статуса высшего должностного лица субъекта РФ, однако необходимо отметить, что реформированию подвергается и правовой статус законодательного органа субъекта РФ. При этом некоторые из предлагаемых новшеств могут ока-

зать существенное влияние на место и роль данного органа.

Прежде всего Федеральный закон № 414-ФЗ изменил название регионального парламента. Если действующий Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) использует понятие «законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации»⁶, то Федеральный закон № 414-ФЗ предполагает более упрощенное название – «законодательный орган субъекта Российской Федерации».

Подобное изменение, как представляется, является скорее положительным, поскольку позволяет сделать название органа власти более лаконичным и при этом отражающим суть регионального парламента, что упрощает его восприятие как специалистами, так и рядовыми гражданами. Подобное название парламента субъектов РФ продолжительное время используется в практической деятельности, поэтому его официальное закрепление является лишь отражением сложившейся действительности. При этом исключение из названия указания на представительскую функцию парламента компенсируется закреплением данной функции в ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 414-ФЗ, в связи с чем ее значимость никак не умалется.

Однако Федеральный закон № 414-ФЗ предполагает реформирование регионального парламента не только в части названия органа, но и в части его правового статуса, а также правового статуса депутатов законодательных органов субъекта РФ.

Правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ в соответствии со ст. 10 Федерального закона № 414-ФЗ наделяются прокуроры субъектов РФ. С учетом того, что в соответствии с региональным законодательством прокуроры

субъектов наделены соответствующими полномочиями в 82 субъектах РФ⁷, закрепление данной нормы на федеральном уровне станет лишь усилением уже сложившейся практики в регионах и в целом, как представляется, будет способствовать повышению эффективности работы региональных органов прокуратуры в сфере надзора за соответствием законов субъектов РФ федеральному законодательству.

Важно также отметить, что ст. 9 Федерального закона № 414-ФЗ закрепляет на законодательном уровне порядок реализации законодательным органом субъекта РФ права законодательной инициативы в Государственной Думе. В настоящий момент общий порядок реализации данного права установлен Регламентом Государственной Думы⁸. Закрепление же на законодательном уровне позволит унифицировать процедуру⁹, что, как представляется, будет способствовать оптимизации законодательного процесса, инициируемого законодательным органом субъекта РФ.

Необходимо отметить и закрепление положения о том, что субъекты законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ наделяются правом вносить предложения о законодательной инициативе в Государственной Думе. Подобный механизм позволит различным общественным объединениям и гражданам через законодательный орган субъекта участвовать в законодательном процессе на федеральном уровне, что создаст дополнительные инструменты для реализации права граждан на участие в управлении делами государства.

Стоит отметить также тот факт, что текст Федерального закона № 414-ФЗ, в отличие от Федерального закона № 184-ФЗ, не содержит норм, детализирующих особенности деятельности двухпалатных парламентов субъекта. Учитывая положения ч. 3 ст. 7, согласно которым структура законодательного органа субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом) субъекта, можно предположить,

что возможность создания в субъекте РФ двухпалатного парламента сохраняется. При этом особенности функционирования такого законодательного органа и порядок взаимодействия его палат с другими органами власти и между собой будут полностью определяться законодательством субъекта РФ, что можно охарактеризовать как положительное изменение, поскольку оно способствует развитию регионального законодательства, а также предоставляет субъектам РФ большую свободу в вопросах организации своих органов государственной власти.

Тем не менее определенные изменения, установленные Федеральным законом № 414-ФЗ, сложно охарактеризовать однозначно положительно, их влияние на место и роль регионального парламента в системе органов публичной власти требует детального анализа.

Прежде всего, стоит отметить изменение срока полномочий депутатов законодательного органа. Положения Федерального закона № 184-ФЗ закрепляют право субъектов РФ самостоятельно определять срок полномочий депутатов, устанавливая лишь ограничение, согласно которому этот срок не может превышать 5 лет, а Федеральный закон № 414-ФЗ закрепляет императивную норму, в соответствии с которой срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта РФ составляет 5 лет.

Подобные изменения, унифицирующие отдельные аспекты правового статуса органов государственной власти субъекта, фактически являются дальнейшим ограничением самостоятельности субъектов РФ в вопросе организации своих органов государственной власти. Лишение субъектов РФ возможности самостоятельно определять срок полномочий депутатов законодательного органа, как представляется, выходит за рамки установления общих принципов организации системы органов государственной власти, закрепленного п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ как предмет совместного ведения Российской

Федерации и субъектов РФ, а также вступает в противоречие с определением Российской Федерации как федеративного государства.

В Федеральном законе № 414-ФЗ содержатся нормы о порядке обнародования законов субъекта РФ в случае внесения Президентом запроса в Конституционный Суд о проверке конституционности закона субъекта РФ, что является продолжением законодательного закрепления механизма предварительного конституционного контроля в отношении законов субъекта РФ, установленного ст. 125 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁰.

Здесь важно отметить, что институт предварительного конституционного контроля в отношении законов субъектов РФ, с одной стороны, способствует предупреждению возникновения в системе регионального законодательства актов, противоречащих федеральной Конституции, тем самым обеспечивая ее верховенство и гарантированность предусмотренных ею прав и свобод. Но в то же время право Президента обращаться в Конституционный Суд с запросом о проверке еще не обнародованных, а значит, не вступивших в силу законов субъекта РФ является инструментом вмешательства федеральной власти в управление делами субъекта. Закрепленный механизм предварительного конституционного контроля предполагает возможность внесения запроса о проверке конституционности любого подписанного, но еще не обнародованного закона субъекта РФ, в том числе закона, принятого по предметам ведения субъекта РФ, по которым субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти¹¹. При этом согласно ч. 5 ст. 13 Федерального закона № 414-ФЗ в случае обнародования указанного закона до вынесения решения Конституционного Суда данное обнародование не порождает правовых последствий.

Таким образом, возникает ситуация, когда вступление в силу закона субъекта РФ, принятого по вопросу, относящемуся к предметам ведения субъектов РФ, ставится в зависимость от действий федеральных органов государственной власти, прежде всего Президента. Подобное положение дел оказывает крайне неоднозначное влияние на развитие и укрепление федерализма в России.

Помимо того, из перечня основных полномочий законодательного органа субъекта РФ исключено полномочие устанавливать систему органов исполнительной власти субъекта РФ. В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ систему и структуру исполнительных органов субъекта РФ определяет высшее должностное лицо субъекта.

Подобное изменение в значительной степени сокращает возможности регионального парламента воздействовать на исполнительную власть в субъекте РФ. Глава региона наделяется правом не только создавать и упразднять органы исполнительной власти, но и изменить систему этих органов, при этом оставаясь главой исполнительной власти в субъекте РФ. Фактически на региональном уровне создается система, аналогичная уровню федеральному, где Президент, формально не являясь главой исполнительной власти, но фактически осуществляющий общее руководство ею, своими указами определяет как систему, так и структуру федеральных органов исполнительной власти¹².

Подобный механизм формирования исполнительной власти дает высшему должностному лицу субъекта возможность по своему усмотрению, без участия представительного органа полностью изменять систему исполнительной власти в субъекте, создавать и упразднять не только конкретные органы, но и целые виды органов исполнительной власти, что может создавать угрозу стабильности государственного аппарата в субъекте РФ, негативно сказывающуюся на развитии региона. Если тот или иной вид органов ис-

полнительной власти действительно нужно реформировать, создать или упразднить, почему для этого не нужно получить одобрение депутатов законодательного органа, избранных непосредственно населением? Затянутость процедуры принятия парламентом закона об изменении системы органов исполнительной власти не может являться здесь аргументом, поскольку вопрос об организации исполнительной власти не может решаться оперативно, он требует подробного и всестороннего анализа и рассмотрения, поскольку влечет за собой значительные организационные изменения и издержки бюджета, закон о котором принимается именно законодательным органом.

Немаловажно отметить также изменение порядка вынесения Президентом предупреждения законодательному органу субъекта, а также роспуска законодательного органа Президентом в Федеральном законе № 414-ФЗ. В частности, для вынесения предупреждения законодательному органу более не потребуется установления судом факта создания препятствий для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц вследствие уклонения законодательного органа субъекта РФ в течение 6 месяцев от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, признавшего акт законодательного органа противоречащим вышестоящему законодательству.

Таким образом, основание для применения Президентом к законодательному органу субъекта РФ такой меры конституционно-правовой ответственности, как предупреждение, становится не материальным, а формальным. В независимости от того, насколько тяжкими были последствия допу-

щенного законодательным органом нарушения и были ли они вообще, Президент вправе вынести предупреждение, которое, в свою очередь, становится в дальнейшем основанием для роспуска законодательного органа. С точки зрения принципа федерализма данное обстоятельство можно оценивать неоднозначно.

Помимо того, Федеральный закон № 414-ФЗ исключает положение об ограничении сроков принятия Президентом решения о роспуске регионального парламента, которому было вынесено предупреждение и который в течение 3 месяцев не принял мер по исполнению решения суда. Если нормы Федерального закона № 184-ФЗ закрепляют правило, согласно которому срок, в течение которого Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации или принять решение о роспуске указанного органа, не может превышать один год со дня вступления в силу решения суда, то Федеральный закон № 414-ФЗ подобного положения не содержит. Фактически срок реализации Президентом права вынести предупреждение или распустить законодательный орган не ограничен.

Подобное изменение также может быть оценено противоречиво. С одной стороны, законодательный орган, не предпринявший мер по устранению допущенного им нарушения даже после вынесенного Президентом предупреждения, более не сможет избежать ответственности ввиду пропуска срока для принятия Президентом решения о роспуске законодательного органа. Однако в то же время подобное обстоятельство создает неопределенность, когда Президент формально может принять решение о роспуске законодательного органа спустя продолжительное время после вынесения предупреждения, теоретически вплоть до очередных выборов в данный законодательный орган.

Немаловажным нововведением, содержащимся в Федеральном законе № 414-ФЗ, является возможность привлечения депутата законодательного органа субъекта РФ к ответственности в виде предупреждения или освобождения от занимаемой должности в данном органе без прекращения депутатских полномочий. Порядок принятия решения о применении данных мер ответственности должен будет устанавливаться законом субъекта РФ и регламентом законодательного органа.

Основанием для привлечения депутата к дисциплинарной ответственности будет служить нарушение им ограничений, связанных с депутатской деятельностью, в частности, нарушение запрета использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Введение своего рода «дисциплинарной» ответственности депутатов законодательного органа может быть обосновано необходимостью повышения дисциплины со стороны членов региональных парламентов, создания механизма обеспечения соблюдения ими предусмотренных законом ограничений и запретов. Однако фактически предусмотренные Федеральным законом № 414-ФЗ меры ответственности могут использоваться как средство более мягкого реагирования руководства законодательного органа на общественное недовольство поведением определенного депутата. В том случае, когда в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ за нарушение запрета использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий (что может проявляться самым разным образом), депутат лишается своего мандата, теперь он сможет сохранить свое членство в парламенте субъекта, ограничившись получением предупреждения либо лишением должности.

Подобная ситуация иллюстрирует недостаток предложенного механизма «дисциплинарной» ответственности депутатов. При этом сама по себе проблема несоблюдения

депутатом установленных законом ограничений и запретов в условиях развитых институтов гражданского общества могла бы решаться посредством голосования по вопросу об отзыве депутата законодательного органа либо лишением его мандата самим законодательным органом.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сделать вывод о том, что изменения правового статуса законодательного органа субъекта Российской Федерации, установленные в Федеральном законе № 414-ФЗ, носят неоднозначный, противоречивый характер. С одной стороны, закрепляются положительные практики, сложившиеся в субъектах РФ (как, например, право законодательной инициативы прокуроров субъектов), детализируется порядок осуществления права законодательной инициативы как в законодательном органе субъекта, так и в Государственной Думе. Однако в то же время ряд положений предусматривают дополнительные инструменты воздействия федеральной власти на региональную, ограничивают возможность субъектов РФ самостоятельно организовывать работу законодательного органа.

По нашему мнению, принятый ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» № 414-ФЗ от 21 декабря 2021 г. (как и Федеральный закон № 189-ФЗ) чрезмерно широко толкует понятие «общие принципы организации системы органов государственной власти», закрепленное в п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Регламентация наименований органов государственной власти субъектов РФ (например, высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта), их унификация и приведение к определенному стандарту, как представляется, выходит за рамки «общих принципов», вступает в конфликт с конституционным принципом федерализма, который, к сожалению, не нашел своего прямого закрепления ни в тексте Федерального закона № 189-ФЗ, ни в тексте Федерального закона № 414-ФЗ.

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

² См.: О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (Ч. III). Ст. 8039.

³ См.: Законопроект № 1256381-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7>

⁴ См.: Павел Крашенинников представляет проект нового закона о региональной власти. URL: <https://rg.ru/2021/11/08/pavel-krashennnikov-predstavliaet-proekt-novogo-zakona-o-regionalnoj-vlasti.html>

⁵ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Рос. газета. 2021. 27 дек.

⁶ 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.

⁷ См.: Одобрен законопроект, наделяющий прокурора субъекта Российской Федерации безусловным правом законодательной инициативы. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/48528/>

⁸ См.: О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федер. Собрания Рос. Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

⁹ См.: Павел Крашенинников представляет проект нового закона о региональной власти...

¹⁰ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹¹ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. 01.07.2020). URL: <http://pravo.gov.ru>

¹² См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13. Ст. 945.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Головай Н. В., студент

Golovay N. V., Student

E-mail: golovay99@mail.ru

E-mail: golovay99@mail.ru

М. С. Гордик

Московский университет имени С. Ю. Витте

ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

В данной статье рассматривается история формирования института права гражданина на доступ к государственной службе. Рамки института государственной и муниципальной службы определены Конституцией Российской Федерации в общем виде и делают особенно важным административно-правовое и конституционно-правовое регулирование гарантий и условий реализации прав граждан на доступ к государственной службе, способной стать связующим звеном между органами власти и гражданским обществом, жителями страны, обеспечить на основе традиционных ценностей государственной и муниципальной службы стабильность конституционного строя и защиту прав и свобод человека.

Ключевые слова: государственная служба, конституционно-правовые гарантии, институт права граждан на доступ к государственной службе, гражданское общество, конституционный строй, права и свободы человека.

HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE RIGHT OF CITIZENS TO ACCESS TO THE PUBLIC SERVICE

In this article the history of the formation of the institution of the right of a citizen to access public service. The framework of the institution of state and municipal service of the formation of the Constitution of the Russian Federation in general and important administrative and legal regulation and guarantee conditions for the implementation of civil access to public service. Ensuring, based on the values of the state and municipal service, the stability of the constitutional system and the protection of human rights and freedoms.

Key words: civil service, constitutional and legal guarantees, the institution of the right of citizens to access public service, civil society, constitutional order, human rights and freedoms.

Поступила в редакцию 13 декабря 2021 г.

Российская федеративная система представляет собой интересную отправную точку для исследования государственного управления: ее главная особенность – давняя авторитарная традиция, начиная с царского периода до советской социалистической системы, приводящая к гипертрофическому

развитию административного аппарата и, как следствие, его раздробленности.

Отсутствие органически структурированной юридической науки, отказ от экономического социализма, открытие рынков и последующая реорганизация административного аппарата в результате приватизационных процессов в начале 90-х гг. прошлого века¹, а также введение Теории нового государственного управления являются знаковыми шага-

© Гордик М. С., 2022

ми в процессе изменений в российском государственном секторе.

Первый этап процесса смены государственного управления в России восходит к началу XVIII в., когда царь Петр Великий внес важные институциональные изменения, такие как создание регулярной армии и учреждение постоянного совета министров. Он также разделил Россию на восемь региональных единиц, каждая из которых возглавлялась губернатором и военным офицером.

В области административного права краеугольным камнем перемен стал гигантский Свод Законов, впечатляющее и огромное собрание обычаев, законов собственности и аграрных законов, разработанное в 1832 г. в соответствии с указаниями царя Николая I в России и разделенное на две части. 15 томов, в свою очередь разделенных на восемь разделов, содержащих 100 000 статей права, две трети из которых относятся к публичному и административному праву, что делает российское право совокупностью административных норм².

Возникает сочетание законодательных и административных моделей, наблюдаемых в дисциплине контрактов, в которых государственное управление было необходимой частью. Целью Свода Законов, явно вдохновленного французским языком, была попытка реальной кодификации совокупности административных правил; были созданы исследовательские комиссии для создания сетей культурного обмена с Францией, усиленных в то время, когда наполеоновская армия вторгалась в Россию.

В Советской России право стало инструментом окончательного преодоления социальных классов; в этот период концепции частной собственности, законности и экономики изменились из-за нового социалистического видения социальной реальности. Законодательство было основано на четкой вертикальной подчиненности, наделяющей органы национального уровня сильной ролью, а производ-

ство товаров, предоставление услуг, сельское хозяйство предусматривало массовое присутствие политических и административных органов (заводских советов, президиумов).

Что же происходило с административным правом в царский период: оно еще не нашло шифрования (а только закрепление), а при отсутствии реальной иерархии источников (говоря только о юридических формах) государственное должностное лицо могло обращаться только к вышестоящим административным органам, чтобы получить достоверную интерпретацию применения правила.

Коммунистическая бюрократия (номенклатура) стала новой административной элитой, управляющей государственной администрацией по принципу «демократического централизма»³, это означало, что любое решение, принятое на местном уровне, могло быть отменено вышестоящей властью и что меньшинство должно было следовать воле большинства.

Эта процедура проводилась с целью оценки того, достиг ли подчиненный целей, поставленных начальником, отданные приказы были связаны с исполнением планов и ответственностью за их выполнение под контролем Коммунистической партии. Оценка планов реализации направила администрацию на служение государственным интересам. Концепция заключалась в том, что высшее руководство страны, местная инициатива и ответственность каждого государственного органа за выполнение своих обязанностей были связаны.

Протоколы и пояснительные циркуляры начали распространяться в системе государственного сектора, отличаясь от региона к региону и от города к городу; нечеткость между административным актом и контрактом была по-прежнему велика⁴, поскольку не было различия между судьями/адвокатами и государственными должностными лицами (такими как полицейские, с которыми они часто менялись ролями).

В 1993 г. была разработана первая демократическая Конституция постсоветской России, включающая множество норм, касающихся возвращения уважения человеческого достоинства, основных прав и свобод личности. В тот же период были закреплены основы политической организации общества, федеративного государства и его различных уровней управления, а судебная система реструктурирована.

Формирование института права граждан на доступ к государственной службе происходило параллельно с формированием института государственной власти, так как развитие права на государственную службу обусловлено целями, направлениями деятельности и структурой органов государственной власти, которые, в первую очередь, создаются для решения задач государства в определенные исторические периоды.

Еще в Древней Руси были заложены основы формирования государственной службы, которые выражались в формировании правильной военной организации и строились на принципах подчинения одних другим. Вассалом являлся феодал, который был напрямую зависим от более крупного феодала и получал от него земельные угодья. Отношения вассалитета, безусловно, имели свои ограничения и устанавливали права и обязанности для каждой из сторон, тем не менее одна сторона все равно находилась в некой зависимости от другой.

Затем в XI–XII вв. дружинники, которые пользовались рядом привилегий еще со времен «Русской Правды», начали становиться слугами при дворе, а также сборщиками налогов и писцами. Со временем дружинники из дворцовых «управителей» превратились в управляющих отраслями, и термин «служилые люди» был введен в употребление как название для лиц, которые находятся на службе у князя⁵.

Непосредственное формирование института государственной службы происходило в XV в., что напрямую связано с централизаци-

ей российского государства и формированием института самодержавия правителя. Система наместных отношений стала основой государственности в этот исторический период – служивые люди получали за свою военную и гражданскую службу земельный надел на прокорм.

Вместе с тем российское государство стало постепенно приобретать черты монархии: Иван III уже начал называть себя «Государем всея Руси», что предшествовало формированию идеи самодержавия как неограниченной власти царя и в отношении иностранных государств, и в отношении своих подданных. «Самодержавства нашего начало от святого Владимира; мы родились и выросли на царстве... русские самодержцы из начала сами владеют своим царством, а не бояре и вельможи», – писал Иван IV в одном из своих посланий⁶.

Безусловно, самое важное место в системе государственных органов занимала Боярская дума, состав которой делился между боярами и бывшими удельными князьями. Тем не менее со временем происходит «перераспределение сил», и на дворянство начинают ориентироваться все больше как на социальную опору великокняжеской и царской власти, что приводит к появлению в ее составе служилой аристократии и поместного дворянства. Дума была законосовещательным органом, что подтверждается утверждением «Царь указал, а бояре приговорили» в большинстве законодательных процессов того времени.

Постепенно происходит формирование органов исполнительной власти, для функционирования которых создаются множественные канцелярии, кроме того, комиссии Боярской думы стали прародителями приказов, полномочия которых действовали в отдельных отраслях управления.

Таким образом, в XVI в. создается отдельная система подчинения местных органов власти центральному, который не был лишен недостатков. Несмотря на то, что сеть приказов складывалась постепенно, в ней все равно формировались некоторые недо-

статки: полномочия расширялись настолько, что имели межинституциональный характер; медлительность исполнения решений; длительная бюрократическая переписка между сотрудниками различных государственных структур.

Основная проблема новой системы была связана с принципами формирования кадрового состава служащих: сначала основным критерием отбора служило знатное происхождение, которое выражалось в том, что «чем родовитей был человек, тем более высокий пост в государственной иерархии он мог занимать». Таким образом, боярство превращалось в закрытую «группу», которая ставила интересы меньшинства выше интересов государственных, что приводило к снижению качества государственного управления.

Губная реформа, проведенная позднее, привела к тому, что территория страны была разделена на административные округа, что стимулировало развитие местного самоуправления, система кормлений, таким образом, была полностью ликвидирована. Тем самым была начата процедура искоренения принципа местничества при формировании кадров, что потребовало административной реформы.

Самое глубокое реформирование произошло в институте государственной службы во времена правления Петра I: введение «Табеля о рангах», который закреплял воинские, статские и придворные классы и чины; установление лестницы чинов для гражданской, военной и придворной служб.

Как справедливо отмечает Ю. И. Верховтуров, в стремлении европеизировать Россию Петр I отводил институту государственной службы особое место: от ее организации зависел в конечном счете успех преобразований. Одной из главных идей являлось утверждение принципа: служение государству для достижения «всеобщего блага»⁷.

К середине XIX в. в государственной службе сформировался особый чин – низкое и среднее чиновничество, которое пе-

редавалось из поколения в поколение. Их юридическое закрепление было достигнуто во времена правления Николая I путем издания законов 1827 и 1834 гг., которые сначала определили порядок зачисления на государственную службу, а затем закрепили условия дальнейшего продвижения по чиновничьей лестнице.

Главная роль в совершенствовании института государственной службы принадлежит М. М. Сперанскому, который предложил полную реструктуризацию всего аппарата государственной власти: перестройка центрального управления; образование министерств и Государственного совета; введение в систему чиновничества критерия образования. Затем либеральные реформы времен Александра II привели к привлечению к механизму управления новых людей, которые начали реализовывать «охранительный административный реализм», который заключался в примерном соответствии между шкалами чинов и должностей, которые эти «чины» занимали. Важно отметить, что сложившийся порядок просуществовал вплоть до свержения царской власти и установления власти Советами в 1917 г.

1895 г. для государственной службы был ознаменован заменой при чиновничестве принципа выслуги лет принципом поощрения за заслуги, что привело к тому, что суть проявления милости по отношению к любому подданному проявлялась в даровании чина для служащего, что полностью резонировало с идеями, которые зрели в обществе в преддверии Революции.

Еще одним ярким представителем конца XIX – начала XX в., сыгравшим большую роль в совершенствовании системы государственной службы России, был С. Ю. Витте – министр путей сообщения, финансов, председатель Кабинета, а затем и первый председатель Совета Министров. Он сумел провести ряд важных финансово-экономических реформ, а также обновил государственный аппарат управления.

Самые крупные метаморфозы происходили во времена правления советской власти, каждая из которых относится к разным этапам.

Своими законодательными инициативами советская власть полностью уничтожила правовые основы государственной службы, формировавшиеся долгое время. Тем не менее принципы ее организации (например, законности обязательности решений вышестоящих органов и должностных лиц для нижестоящих и др.) получили свое закрепление как на конституционном уровне, так и в текущем законодательстве.

Законодательство советской власти, которое стало постепенно формироваться, в первую очередь, закрепило установление испытательного срока при приеме на работу, возможность замещения вакантных должностей, формирование биржи труда и др.

Временные правила о службе, которые были приняты в конце 1922 г., установили запреты на прием на должности государственной службы некоторых категорий граждан, запрет «панибратства» в государственных органах, а также повышенную ответственность за нарушение правил.

Постепенно государственная служба стала сводиться к тем же принципам, которые существовали для работы по найму, что было закреплено в большом количестве законодательных актов.

В основе права на доступность государственной службы В. И. Ленин выделил следующие принципы:

- подбор кадров по политическим, нравственным и деловым ценностям;
- сочетание опыта молодых специалистов с опытом старшего поколения;
- демократия как основа формирования состава служащих и обеспечение ведущих ролей рабочего класса;
- изучение и проверка профессионального уровня государственных служащих на основе анализа результатов их практической деятельности и др.

Служащие, которые пришли в государственные структуры в первые годы советской власти, обладали преимущественно опытом партийно-организационной и партийно-агитационной работы в нелегальных условиях.

Правительство осознавало необходимость изменений в кадровом составе. Для этого нужно было отбирать на государственную службу способных организаторов из масс, обучать их управленческой работе при наличии у них профессионального образования. Уже в первые годы советской власти появились рабочие факультеты, курсы «красных директоров» разной продолжительности и т. п.

За короткой демократической оттепелью начала двадцатых годов последовал переход к административно-бюрократическому подходу к подбору и расстановке кадров. Этот факт не должен удивлять, поскольку это было продиктовано тоталитаризмом, установившимся на территории Советского государства. Государственная служба была «очищена» в соответствии с Постановлением ЦИК и СНК от 1 июня 1929 г., что привело к снижению качества состава государственных служащих и «засилью» элементов, которые были интересны власти. Усилился классовый принцип при формировании государственных органов: преимущественно сюда относилось избрание рабочего класса, однако идея государства реализовывалась затруднительно в силу профессиональной и образовательной неподготовленности некоторых рабочих.

Осознание этой проблемы, к сожалению, пришло только к концу 1980-х гг., но распад СССР приостановил ее.

Россия унаследовала все то, что осталось после Советского Союза в области кадровой работы. В 1992 г. после разработки Конституции Российской Федерации был реализован первый проект по развитию правовой основы государственной службы. В 1995 г. вступил в силу федеральный закон «Об основных принципах государственной службы в Российской Федерации»⁸, заложивший прочную

основу для создания системы государственной службы, основанной на заслугах.

Можно выделить три различных исторических этапа эволюции высшего образования государственных служащих:

1) институциональное развитие в период с 1991 по 1995 г.;

2) разработка государственных образовательных стандартов с 1995 по 2010 г.;

3) текущая диверсификация стандартов и образовательных программ.

5 июля 1995 г. Государственная Дума приняла ФЗ «Об основах государственной службы в РФ». Данным нормативным актом определялся статус государственного служащего, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения. Однако закрепление видов государственной службы в данном нормативном акте отсутствовало.

В подобной ситуации, когда базовый нормативный акт не регулирует государственную службу, а устанавливает правовые основы регулирования труда государствен-

ных служащих, формирование и развитие государственной службы как важнейшего института правового государства весьма затруднительно. Поэтому потребовался пересмотр данного нормативного акта. Причем это была не работа над ошибками (внесение в него изменений), а разработка нового федерального закона.

Несмотря на некоторые различия в принципах формирования кадрового состава государственных служащих, задачах, которые должны были решать в последние различные исторические периоды, нельзя отрицать, что государственная служба является одним из важнейших факторов стабильности государства и обеспечения единства государственного управления.

Все сказанное выше еще раз подчеркивает необходимость учета исторического опыта формирования нормативной базы обеспечения права на общедоступность государственной службы при разработке современных нормативных актов в данной сфере.

¹ См.: Братановский С. Н. Административное право : учебник. М. : Директ-Медиа, 2013. С. 137.

² См.: Административное право Российской Федерации. Практикум / под ред. А. П. Алехина. М. : Зерцало, 2020. 256 с.

³ Волков А. М. Административное право России : учебник. М. : Проспект, 2019. С. 328.

⁴ См.: Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право : учебник для СПО. М. : Юрайт, 2017. С. 402.

⁵ См.: Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. М. : Юнити-Дана, 2010. С. 23.

⁶ Мухаев Р. Т. История государственного управления в России. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2016. С. 124.

⁷ См.: Там же. С. 129.

⁸ Об основах государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (с изм. и доп.) (утратил силу). Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

Московский университет имени С. Ю. Витте

Гордик М. С., студент

E-mail: mrngordik@gmail.com

Moscow State University named after S. Yu. Vitte

Gordik M. S., Student

E-mail: mrngordik@gmail.com

Я. И. Зубков

Воронежский государственный университет

ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ И ЕГО СТРУКТУРА

В статье рассматриваются основные дискуссии вокруг определения точного смысла и объема понятия «конституционно-правовой статус личности», анализируется структура данного института и содержание составных элементов посредством иллюстрирования нормами отечественного законодательства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционно-правовой статус, правовой статус личности, структура конституционно-правового статуса, человек, личность, гражданин.

THE CONCEPT OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF AN INDIVIDUAL AND ITS STRUCTURE

The article examines the main discussions around the definition of the exact meaning and scope of the concept of «constitutional and legal status of an individual», analyzes the structure of this institution and the content of its constituent elements by illustrating the norms of domestic legislation.

Key words: constitutional and legal status, legal status of a person, structure of constitutional and legal status, person, person, citizen.

Поступила в редакцию 24 октября 2021 г.

Очевидно, в силу своего фундаментального характера правовой статус личности закреплён не только в конституционном праве, но и в других отраслях права, являясь межотраслевым понятием. Статья 2 Конституции Российской Федерации закрепляет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью государства, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностями государства¹. Наравне с понятием конституционно-правового статуса личности существует, в целом, идентичное, но отличное по объёму понятие правового статуса личности. В него входят, помимо непосредственно конституционных норм, нормы других источников конституционного права. В конце 1990-х – начале 2000-х гг. возникла активная дискус-

сия по поводу сосуществования конституционно-правового статуса и конституционного статуса личности, идею о котором, главным образом, развивала Н. А. Богданова. Было выдвинуто предположение о том, что конституционный статус личности – понятие узкое, включает лишь нормы Основного закона, а конституционно-правовой – нормы всего конституционного права². Однако такое разделение не получило поддержки, и на данный момент оба понятия используются наравне. Соотношение же понятий конституционно-правового статуса человека и гражданина и правового статуса личности представлено в виде части и целого³. Но стоит отметить тот факт, что ядром правового статуса является конституционно-правовой статус. Верно отмечает А. В. Юрковский: «Посредством него (конституционно-правового статуса) при помощи конституционных норм происходит

© Зубков Я. И., 2022

институционализация положения человека в обществе и государстве, т. е. конкретная личность увязывается с абстрактными правами, свободами и обязанностями»⁴.

Важно подчеркнуть, что категории «человек», «гражданин», «личность» существенно отличаются между собой, а соответственно, и правовой статус у них будет различным. Человек есть не что иное, как индивид биологического вида. Права человека признаются за любым представителем человеческого вида, независимо от того, является он личностью, гражданином, либо же не является ни первым, ни вторым. Такие права можно назвать гражданскими, но данный объем не равнозначен массиву прав и свобод человека, имеющего правовую связь с государством, которая порождает их большее количество, а также обременяет такое лицо определенными обязанностями. В юридическом поле личность следует понимать как субъект правоотношений: не каждый человек или гражданин может быть личностью, например, если признан недееспособным по решению суда. Хотя в российском законодательстве, несмотря на то, что понятие «личность» активно используется почти во всех отраслях права, четкого определения не дано. Так, в ст. 21 Конституции сказано: «Достоинство личности охраняется государством», а в ст. 64: «Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности». Существуют примеры и из других отраслей права: например, ст. 9 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации⁵ имеет название – «Уважение чести и достоинства личности», а ст. 10 того же закона – «Неприкосновенность личности». Весьма подходящее определение для такого понимания дает профессор С. А. Авакьян: «В широком смысле личность употребляется для объединения в единое целое категории человека и гражданина»⁶.

Таким образом, большинство теоретиков под термином «конституционно-правовой статус человека» понимают совокупность норм конституционного права, а также те-

оретических представлений конституционно-правовой науки, предметом которых являются права, свободы и обязанности личности.

Начиная разговор о структуре конституционно-правового статуса человека и гражданина, стоит сразу отметить, что это комплексный правовой институт, а значит, содержит в себе ряд элементов. По-прежнему этот вопрос остается дискуссионным, так как некоторые исследователи придерживаются весьма узкого подхода к структурированию правового статуса личности, отождествляя его с совокупностью прав, свобод, обязанностей и ответственностью личности, устанавливающих ее правовое положение в обществе⁷. С другой стороны, велико число тех, кто использует расширенный подход. Так, еще советские теоретики, такие как Л. Д. Воеводин, А. И. Лепешкин, Н. И. Матузов, дополнили структуру правового статуса правоспособностью, принципами, юридическими гарантиями, законными интересами, общей ответственностью гражданина перед государством и обществом⁸. Вопрос о структуре не имеет однозначного ответа, а взглядов на данную проблему существует столько, сколько исследователей. Популярностью пользуется мнение С. А. Авакьяна⁹, которое представлено в виде четырех структурных элементов:

- 1) принципы конституционно-правового положения личности в РФ;
- 2) гражданство;
- 3) основные права, свободы и обязанности личности в РФ;
- 4) гарантии и защита статуса личности.

Нормативное закрепление принципов конституционно-правового статуса личности содержит первая и вторая главы Конституции РФ. Так, первым из них следует отметить равноправие, что закреплено в ст. 19. Этот принцип следует понимать как равенство возможностей, а не фактическое равенство субъектов, и означает он, что каждому члену общества предоставляется равный объем прав и свобод в единстве с его обязанностями. В целях обеспечения данного принципа

Российская Федерация гарантирует и равенство всех перед законом и судом. Так, уже ст. 6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹⁰ дополнительно закрепляет этот принцип, что является подтверждением фундаментального характера конституционного статуса личности для правового статуса в целом. То же самое касается и ст. 8 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹¹. Вторым принципом выступает закрепленный в ст. 18 Основного закона принцип непосредственного действия прав и свобод, что означает возможность человека и гражданина осуществлять конституционные права и свободы, защищать их в силу нарушения всеми законными способами, руководствуясь непосредственно конституционными нормами. Само разграничение на непосредственное и опосредованное действие прав основывается на различиях между уровнями регулирования конституционных отношений: урегулированы ли они достаточно полно на конституционном уровне или требуют дополнительной конкретизации и детализации¹². Это позволяет исследователям рассматривать их в качестве форм прямого действия Конституции¹³. Далее – принцип неотчуждаемости основных прав и свобод, он закреплен в ч. 2 ст. 17, также элементы данного принципа содержатся в ст. 55, 56, 64 и 135 Конституции РФ. На основе указанных норм принцип неотчуждаемости формулируется так: несанкционированность какого-то права внутригосударственным законодательством не лишает его юридического смысла и высокого нравственного потенциала¹⁴. Четвертым принципом служит недопустимость произвольного ограничения прав и свобод. В общем виде он находится в ч. 2 ст. 55 Основного закона. Его содержание выражено двумя аспектами. Во-первых, ограничение прав и свобод может осуществляться только в установленных законом случаях и порядке: на-

пример, ч. 1 ст. 56 предусматривает возможность устанавливать отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом¹⁵. Во-вторых, ограничение прав происходит в определенных законом пределах. Так, ч. 3 ранее упомянутой статьи определяет перечень прав, целиком не подлежащих ограничению. В свою очередь, п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека гласит: при осуществлении своих прав и свобод каждый может подвергаться лишь ограничениям, законно установленным в целях защиты чужих прав и свобод и обеспечения общественного порядка и благосостояния, а также удовлетворения справедливых требований морали¹⁶. Следующий принцип конституционно-правового статуса личности – осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц – ч. 3 ст. 17 Конституции. Ни в каком обществе государство не может предоставить абсолютной свободы членам этого общества: люди, первоначально свободные и не зависимые друг от друга, путем всеобщего договора соединяются в одно коллективное целое – народ и, отказываясь от своих первобытных индивидуальных прав, подчиняются неограниченной власти этого целого, как еще в свое время выразился Жан-Жак Руссо¹⁷. Далее принцип свободы личности – общий принцип правового статуса, в соответствии с которым личность свободна осуществлять выбор общественного положения, вступать в общественно-государственные отношения, ей присуща самостоятельность поведения и поступков. Естественно, этот перечень начал правового статуса личности можно дополнить и другими положениями, но здесь перечисленные – самые основные, базовые принципы, которые никак нельзя обойти стороной.

- ¹ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ, 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
- ² См.: *Богданова Н. А.* Категория статуса в конституционном праве // Вестник Моск. ун-та. 1998. № 3. С. 3–20.
- ³ См.: *Почепко К. И., Тимошенко И. В.* Конституционно-правовой статус личности в России : понятие, состав, структура и особенности // Вестник Таганрог. ин-та управления и экономики. 2018. № 1. С. 28–31.
- ⁴ *Юрковский А. В.* Сравнительная характеристика конституционно-правового статуса личности в государствах современного мира // Сибир. юрид. вестник. 2015. № 4. С. 132–138.
- ⁵ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 13.05.2021) // Ведомости Федер. Собр. Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.
- ⁶ *Авакьян С. А.* Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. М. : Юстицинформ, 2015. С. 421.
- ⁷ См.: *Венгеров А. Б.* Теория государства и права : учебник. 13-е изд. М. : Дашков и К^о, 2019. С. 72.
- ⁸ См.: *Тихонов Д. В.* Многообразие подходов к структурированию правового статуса личности // Законность и правопорядок в современном обществе. 2015. № 26. С. 36–41.
- ⁹ См.: *Авакьян С. А.* Конституция России : природа, эволюция, современность. 2-е изд. М. : Сашко, 2000. С. 499.
- ¹⁰ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 30.04.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.
- ¹¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 30.04.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.
- ¹² См.: *Колотова Н. В.* Принцип непосредственного действия прав человека и особенности социальных прав // Труды ин-та государства и права РАН. 2019. № 5. С. 114–140.
- ¹³ См.: Комментарий к Конституции РФ / под ред. В. Д. Зорькина. 3-е изд. М., 2013. С. 15.
- ¹⁴ См.: *Гасанов К. К.* Содержание принципа неотчуждаемости основных прав человека // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2012. № 3. С. 134–137.
- ¹⁵ См.: О чрезвычайном положении : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.
- ¹⁶ См.: Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр.
- ¹⁷ См.: *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре или принципы политического права : пер. с фр. М. : КАНОН-пресс ; Кучково поле, 1998. С. 22.

Воронежский государственный университет

Зубков Я. И., студент

E-mail: natus.vincere.first@gmail.com

Тел.: 8-952-548-17-51

Voronezh State University

Zubkov Ya. I., Student

E-mail: natus.vincere.first@gmail.com

Тел.: 8-952-548-17-51

И. А. Кожемяко

Воронежский государственный университет

ПРАВА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ, НЕ ОТНЕСЕННЫХ К ВОПРОСАМ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

В статье раскрывается сущность прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, приведены примеры таких прав и проблем их реализации на практике.

Ключевые слова: местное самоуправление, вопросы местного значения, компетенция органов местного самоуправления, муниципальное образование.

RIGHTS OF LOCAL GOVERNMENT BODIES TO RESOLVE ISSUES, NOT RELATED TO ISSUES OF LOCAL IMPORTANCE

The article reveals the essence of the rights of local self-government bodies to resolve issues not related to issues of local importance, provides an example of such rights and problems of their implementation in practice.

Key words: local self-government, local issues, competence of local self-government bodies, municipality.

Поступила в редакцию 3 ноября 2021 г.

В соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения¹. При этом законодательно предусмотрен ряд случаев, когда органам местного самоуправления предоставлено право решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения соответствующего муниципального образования.

Права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, закреплены в ст. 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

ской Федерации» (далее – ФЗ № 131)². Они были включены в текст данного федерального закона еще в 2006 г., перечислим некоторые из них:

- 1) создание музеев муниципального образования;
- 2) совершение нотариальных действий в случае отсутствия в поселении или населенном пункте городского, муниципального округа нотариуса;
- 3) создание муниципальной пожарной охраны;
- 4) предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период замещения сотрудником указанной должности;
- 5) осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоя-

© Кожемяко И. А., 2022

нии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

б) создание условий для развития туризма.

За период пятнадцатилетнего действия статей, закрепивших права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, их содержание изменялось.

Во-первых, это связано с появлением новых типов муниципальных образований, конкретнее – муниципальных округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов.

Во-вторых, и это главное, заметно возросло количество непосредственно перечисленных в законе прав органов местного самоуправления, в частности:

1) в ст. 14.1 ФЗ № 131, посвященной правам органов местного самоуправления *городского, сельского поселения* на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, первоначально на момент введения было названо семь полномочий, на сегодняшний день – семнадцать.

2) в ст. 15.1 ФЗ № 131, посвященной правам органов местного самоуправления *муниципального района* на решение аналогичных вопросов, первоначально на момент введения было названо пять полномочий, на сегодняшний день – шестнадцать.

3) в ст. 16.1 ФЗ № 131, посвященной правам органов местного самоуправления *муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района* на решение аналогичных вопросов, первоначально на момент введения было названо семь полномочий, на сегодняшний день – двадцать (не считая еще шесть для внутригородского района).

Несмотря на то, что в целом круг названных в законе прав становился шире, отдельные права исключались из перечня. Например, в настоящее время у городских и сельских поселений нет права на участие в организации и финансировании проведения

на территории поселения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, это полномочие принадлежит органам власти субъекта Российской Федерации.

Какие цели преследовал законодатель, включив в ФЗ № 131 ст. 14.1, 15.1 и 16.1? По мнению профессора Т. М. Бялкиной, компетенция в целом и компетенция органов местного самоуправления в частности состоит из предметов ведения (у органов местного самоуправления это вопросы местного значения) и полномочий (прав и обязанностей, необходимых для осуществления управленческой деятельности)³. Вопросы местного значения муниципальных образований закреплены в глава 3 ФЗ № 131, и органы местного самоуправления имеют одновременно и право, и обязанность осуществлять связанную с их решением деятельность, например, составлять и осуществлять рассмотрение проекта бюджета, утверждать и исполнять бюджет, организовывать транспортное обслуживание населения, библиотечное обслуживание населения и т. д. В рамках данного правового института расширение компетенции местных органов было бы затруднительным, так как с точки зрения прямого толкования это налагало бы на них не только права, но также и обязанности, например, обязанность по созданию музеев в муниципальном образовании.

Аналогичный правовой институт присущ системе местного самоуправления других государств. Так, в Германии полномочия местных органов делятся на обязательные и добровольные. Последние осуществляются при условии выполнения обязательных полномочий и наличии дополнительных средств⁴.

Стоит отметить, что осуществление переданных органам местного самоуправления государственных полномочий имеет принципиально другую правовую природу. При передаче полномочий федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, во-первых, наряду с правами устанавливаются обязанности органов местного

самоуправления, а во-вторых, их финансовое обеспечение осуществляется за счет субвенций из соответствующих бюджетов.

При реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, муниципальное образование использует средства собственного бюджета. Именно это и служит краеугольным камнем проблем в области практической реализации указанных прав. Логично, что органы местного самоуправления вряд ли будут стремиться обременять свои бюджеты новыми статьями расходов, учитывая, что зачастую им не хватает средств на решение вопросов местного значения. В интервью, опубликованном в июле 2019 г. в интернет-газете «Время Воронежа», депутат Государственной Думы VII созыва по одномандатному избирательному округу № 90 (Павловский одномандатный избирательный округ) А. П. Марков отмечал, что большая часть районов в Воронежской области глубоко дотационные и нет ни одного полностью финансово самостоятельного, который покрывал бы свои нужды за счет исключительно собственного бюджета⁵.

При закреплении в уставах муниципальных образований прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, встречаются недостатки. Многие муниципальные образования включили в уставы положения о правах органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, дословно воспроизведя текст ФЗ № 131. При этом в дальнейшем изменения в первоисточнике ими не отслеживались. Как уже было сказано, пункт

о праве поселения на участие в организации и финансировании проведения на территории поселения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет утратил силу еще в 2009 г. Однако данное право до сих пор закреплено за органами местного самоуправления в целом ряде муниципальных образований. Например, это право есть в уставе сельского поселения Шаранский сельсовет⁶, находящегося в Республике Башкортостан (население муниципального образования – более шести тысяч человек); в уставе Морозовского городского поселения, находящегося в Ростовской области (население муниципального образования – почти двадцать пять тысяч человек)⁷.

Что касается Устава городского округа город Воронеж в рассматриваемой части, то этим правам посвящена ст. 14.1 Устава, изменения в которую своевременно вносятся в соответствии с изменениями федерального законодательства⁸.

Таким образом, несмотря на пятнадцатилетнюю историю существования правовых норм, наделяющих органы местного самоуправления правами на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, на практике воплощение этих прав является затруднительным ввиду, в первую очередь, слабого финансового положения муниципальных образований. Для эффективной реализации соответствующих прав органов местного самоуправления требуется комплексный подход, заключающийся не только в совершенствовании муниципального, но и административного и налогового законодательства.

¹ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. (с изм. и доп. по сост. на 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5117.

³ См.: Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Вестник Воронеж гос. ун-та. Сер.: Право. 2020. № 4. С. 28.

⁴ См.: Мартынов С. Н. Контроль за решением проблем, не отнесенных к вопросам местного значения // Вестник АКСОР. 2009. № 4 (11). С. 161–168.

⁵ См.: Овчарова И. Интервью с А. П. Марковым: «Андрей Марков: У власти на местах должно быть больше самостоятельных ресурсов». URL: <https://vrntimes.ru/articles/intervyu/andrey-markov-u-vlasti-na-mestah-dolzno-byt-bolshe-samostoyatelnyh-resursov>

⁶ См.: Устав сельского поселения Шаранский сельсовет муниципального района Шаранский район республики Башкортостан. URL: <https://sharan-sp.ru/selskoe-poselenie/ustav/>

⁷ См.: Устав Морозовского городского поселения муниципального района Морозовский район Ростовской области. URL: <https://morozovsk.donland.ru/about/587/>

⁸ См.: Устав городского округа город Воронеж от 27 октября 2004 г. (с изм. и доп. по сост. на 04.04.2021). URL: <https://voronezh-city.ru/city/charter/>

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Кожемяко И. А., студент

Kozhemyako I. A., Student

E-mail: iwank01@mail.ru

E-mail: iwank01@mail.ru

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

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

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

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

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

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

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

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

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

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

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

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

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

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

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

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

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

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

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

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:

Тел.:

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

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

1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. All margins shall be 2 cm.

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

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

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

2.6. Tables, charts, illustrations.

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

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

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

2.7. All manuscript pages should be numbered.

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

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

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

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

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

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