

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 2 (26). 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

Сазонникова Е. В. Из истории кафедры
государственно-правовых наук юридического
факультета ВГУ (1959/60) 5

Хорунжий С. Н. Пропорциональность как
самостоятельный конституционный принцип 9

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Винокуров В. А. Понятие «публичная власть»
в современном российском законодательстве 25

Сенных Л. Н. Проблемы рассмотрения обращений
граждан в электронном виде 31

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Лесовик О. А. Ассоциативные формы
межмуниципального сотрудничества 38

НАУЧНАЯ СТУДЕНЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ

Бондарева Е. А., Китаева В. Е. Обзор заседания
научного студенческого кружка кафедры
конституционного и муниципального права
«Конституционные чтения» (март 2022 г.) 43

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Кобзева Л. С. Международно-правовые механизмы
защиты прав и свобод человека и гражданина 48

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

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

Телефон:
+7 (473) 220-83-78

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

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

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

Дата выхода в свет 20.07.2022.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 6,5. Уч.-изд. л.7,4.
Тираж 100. Заказ 259

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10

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

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

© Воронежский государственный
университет, 2022
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2022

Попов В. А. Соотношение территориальной организации
местного самоуправления и административно-
территориального устройства субъектов РФ: теория
и региональная практика52

Селютина А. Е. Соотношение свободы слова и свободы
информации в российском законодательстве и практике
правоприменения63

Фефелова А. О. Полномочия и порядок деятельности
Уполномоченного по правам человека: особенности
правового регулирования 68

Требования к материалам, направляемым
в редакционную коллегию журнала
для опубликования 74

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 2 (26). 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

Sazonnikova E. V. From the history of the department of state and legal sciences faculty of law of VSU (1959/60) 5

Khorunzhiy S. N. Proportionality as an independent constitutional principle 9

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Vinokurov V. A. The concept of “public power” in modern Russian legislation 25

Sennyh L. N. Problems of consideration of citizens’ appeals in electronic form 31

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Lesovik O. A. Associative forms of inter-municipal cooperation 38

SCIENTIFIC STUDENT’S LIFE

Bondareva E. A., Kitaeva V. E. Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law «Constitutional Readings» (March 2022) 43

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Kobzeva L. S. International legal mechanisms for the protection of rights and freedoms of human and citizen .. 48

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

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

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

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

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

Popov V. A. Correlation of the territorial organization of local self-government and the administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation: theory and regional practice52

Selyutina A. E. Relationship of freedom of speech and freedom of information in Russian legislation and practice63

Fefelova A. O. Powers and order of activities of the ombudsman for human rights: peculiarities of legal regulation 68

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing74

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

УДК 378.1

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

ИЗ ИСТОРИИ КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ НАУК ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВГУ (1959/60)

Статья об основных направлениях деятельности кафедры государственно-правовых наук юридического факультета ВГУ в 1959/60 учебном году; приведены сведения о преподавательском составе кафедры и читаемых курсах. Представлена методика проведения практических занятий, предложенная заведующим кафедрой В. С. Основиним.

Ключевые слова: кафедра, юридический факультет ВГУ, В. С. Основин, А. М. Даниелян, А. И. Лепёшкин.

FROM THE HISTORY OF THE DEPARTMENT OF STATE AND LEGAL SCIENCES FACULTY OF LAW OF VSU (1959/60)

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 1959/60 academic year. The proposed methodology for conducting practical classes, proposed by the head of the department V. S. Osnovin.

Key words: department, faculty of law, Voronezh State University, V. S. Osnovin, A. M. Danielyan, A. I. Lepyoshkin.

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

1959/60 учебный год¹. На основе протоколов заседания кафедры государственно-правовых наук в штатном составе кафедры работали следующие преподаватели: заведующий кафедрой В. С. Основин (читаемые им курсы: советское государственное право; административное право; история государства и права СССР (советский период)); А. М. Даниелян (читаемые им курсы: теория государства и права; история государства и права СССР (досоветский период);

П. И. Икорский (читаемый им курс – история государства и права).

На почасовой основе работали: В. Ф. Головченко (читаемый курс – финансовое право), С. И. Столповский (читаемые им курсы: государственное право буржуазных государств, государственное право стран народной демократии), С. И. Сирота (история политических учений).

8 сентября 1959 г. на совместном заседании кафедры государственно-правовых и отраслевых правовых наук была утверждена комплексная тема научно-исследовательской работы кафедр: «Формы развития советской

© Сазонникова Е. В., 2022

демократии» (на заседании присутствовали: А. Т. Абыкеева, А. М. Даниелян, В. В. Залесский, В. С. Основин, В. В. Труфанов, В. Е. Чугунов).

В октябре на заседании кафедры (01.10.1959) было предложено дополнить учебный план дисциплиной «Основы ораторского искусства» (предложение внесено Н. С. Редкиным²). Кроме того, было решено изготовить наглядные пособия в виде схем на темы: «Система органов Советского государства по Конституции РСФСР 1918 г. и Конституции СССР 1924 г.»; «Система органов Советского государства по действующей Конституции»; «Государственное устройство СССР»; «Верховный Совет СССР»; «Воронежский городской Совет депутатов трудящихся и его исполнительные и распорядительные органы»; «Воронежский областной Совет депутатов трудящихся и его исполнительные и распорядительные органы»; «Административно-территориальное деление союзных и автономных республик».

На заседании 27 октября 1959 г. В. С. Основин обратил внимание на то, чтобы «о каждом студенте, получившем неудовлетворительную оценку, ставить вопрос перед ответственностью по месту его работы».

На заседании 9 декабря 1959 г. по вопросу об итогах НИР за 1959 г. было постановлено довести до сведения ректора, что «ввиду отсутствия возможности издать запланированные учебные пособия за счет бюджета, члены кафедры вынуждены были прекращать работу над запланированными темами и писать по ним отдельные статьи с целью на свой страх и риск опубликовать их в юридических журналах». На том же заседании была утверждена тема брошюры «Добровольные народные дружины», над которой В. С. Основин работал по поручению Городского штаба народных дружин и Обкома КПСС.

На последнем заседании кафедры 23 декабря 1959 г. В. С. Основин представил методику ведения семинарских занятий: «Метод проведения – беседа. Вначале вызываются

добровольцы. Если их нет – вызываю по журналу. После выступления товарищей прошу кого-нибудь из студентов дополнить выступление или дать ему оценку. Спрашиваю: все ли согласны с тем, что сказал предыдущий оратор. Это заставляет внимательно слушать выступления»; «некоторые семинары на вечернем отделении пытался проводить докладным методом... Но после него сами студенты заявили, что лучше вести семинары путем активного участия всех студентов». «Один семинар по теме “Избирательная система в СССР” проводил путем решения задач. Следует отметить, что эта форма проведения практического занятия заслуживает внимания: все студенты с интересом участвуют в работе семинара и принимают в нем активное участие». «Представляется целесообразным строить семинары на смешанном методе: иногда – собеседование; иногда – доклады и их обсуждение; иногда – решение задач на тот или иной правовой акт».

На этом же заключительном в 1959 г. заседании кафедры обсуждался проект тематического плана Госюриздата на 1960/61 учебный год.

Насыщенным было заседание кафедры от 5 апреля 1960 г. Обсуждался автореферат диссертации К. А. Птичничиной «О культурно-воспитательной роли Советского социалистического государства в первой фазе его развития»; В. С. Основин, А. М. Даниелян и П. И. Икорский дали свои замечания.

На этом же заседании был представлен к ученому званию доцента А. М. Даниелян. Вот что отметил В. С. Основин: «товарища Даниеляна А. М. я знаю с 1953 г. по ВЮЗИ, а затем по работе на юридическом факультете ВГУ. Стаж его педагогической работы с 1948 г. С 1955 г. он занимал в филиале ВЮЗИ должность доцента, а в 1956 г. был представлен к ученому званию доцент, но звание ему не было присвоено до выхода в свет новых научных работ... В настоящее время у А. М. Даниеляна имеется 9 научных работ. Кроме того, он является руководителем НСК по теории

государства и права, а также руководителем научно-теоретического семинара преподавателей. В филиале ВЮЗИ он был представителем предметно-цикловой комиссии. Лекции читает на высоком идейно-теоретическом уровне, пользуется у студентов большим авторитетом. В настоящее время А. М. Даниелян занят большим и серьезным исследованием о предмете теории государства и права, которое может перерасти в его докторскую диссертацию. Все это дает основание просить Ученый Совет ВГУ о представлении А. М. Даниеляна к ученому званию доцента».

В апреле 1960 г. А. М. Даниелян участвовал в работе семинара работников прокуратуры и МВД Липецкой области с докладом «XXI съезд КПСС о дальнейшем развитии социалистической демократии».

Среди интересных мероприятий, состоявшихся во 2-м семестре 1959/60 учебного года, необходимо отметить выступление С. И. Сироты на межвузовской конференции с участием практических работников о роли армейской общественности в предотвращении преступности.

П. И. Икорский подготовил работу «Развитие правовых форм организации и деятельности товарищеских судов» (впоследствии эти выводы вошли в его кандидатскую диссертацию³); он же по поручению Горкома КПСС подготовил программу занятий с членами товарищеских судов.

Заседание кафедры 13 апреля 1960 г. было посвящено рецензированию рукописи А. И. Лепёшкина⁴ «Советское государственное право» (по обращению, письму Главного управления университетов, экономических и юридических вузов Министерства высшего и среднего специального образования). На заседании кафедры 9 мая 1960 г. рукопись А. И. Лепёшкина на 1170 страниц была в основном одобрена, ибо «она является, по сути дела, первой серьезной попыткой всесторонне обосновать концепцию курса советской государственно-правовой науки, которая так же, как и всякая другая наука, не может развиваться без борьбы мнений». В 1961 г. в Государственном издательстве юридической литературы (Москва) вышло издание А. И. Лепёшкина «Курс советского государственного права» (в 2 томах).

На заседании кафедры 13 июня 1960 г. состоялось обсуждение учебного пособия А. М. Даниеляна «Предмет и метод теории государства и права». Впоследствии, в 1961 г., в издательстве ВГУ вышло в свет учебное пособие «Введение в теорию государства и права».

Таким образом, в 1959/60 учебном году кафедра государственно-правовых наук юридического факультета ВГУ проводила серьезную учебно-методическую, научно-исследовательскую и просветительскую работу, нацеленную на подготовку юридических кадров в университете.

¹ См.: ГАВО. Ф. 33. Оп. 24. Е. х. 4 (на 75 листах). Протоколы заседания кафедры государственно-права и советского строительства (начато 4.09.1958, окончено 1.07.1960).

² В 1959–1967 гг. Николай Семенович Редкин был директором типографии Издательства ВГУ.

³ См.: *Икорский П. И.* Организация и деятельность товарищеских судов в первые годы Советской власти (1917–1922 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1966. 16 с.

⁴ *Лепёшкин Алексей Ильич* (1913–1977) – советский юрист, специалист по советскому государственному строительству; доктор юридических наук (1954), профессор кафедры государственного права МГИМО (1972); с 1961 по 1964 г. – главный редактор журнала «Советское государство и право»; был награжден орденом Трудового Красного Знамени. См.: Лепёшкин, Алексей Ильич // Википедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/?curid=8090365&oldid=118968483>

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Сазонникова Е. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного и муниципально-
го права

Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences, Profes-
sor of the Constitutional and Municipal Law Depart-
ment

E-mail: sazon75@mail.ru

E-mail: sazon75@mail.ru

С. Н. Хорунжий

Воронежский государственный университет,
Избирательная комиссия Воронежской области

ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТЬ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП

Анализируются и выявляются признаки пропорциональности как самостоятельного принципа конституционного права, который выступает одной из фундаментальных правовых основ, регламентирующих конституционные правоотношения, обладающих высокой степенью юридической абстракции, содержанием которой является процедурно-процессуальная модель применения условий и критериев достижения справедливости, реализация которой носит пруденциальный по отношению к обеспечению баланса конституционно защищаемых ценностей характер. Принцип пропорциональности выявляет адекватность способов и границ реализации прав и законных интересов, влияет на определение непосредственных форм и процедур, инструментов и механизмов законотворчества и правоприменения.

Ключевые слова: конституционный принцип, соразмерность, необходимость, пригодность, баланс конституционно защищаемых ценностей, деконструкция.

PROPORTIONALITY AS AN INDEPENDENT CONSTITUTIONAL PRINCIPLE

The author analyzes and identifies the signs of proportionality as an independent principle of constitutional law, which acts as one of the fundamental legal foundations governing constitutional legal relations, having a high degree of legal abstraction, the content of which is a procedural and procedural model of applying conditions and criteria for achieving justice, the implementation of which is prudential in relation to ensuring the balance of constitutionally protected values. The principle of proportionality reveals the adequacy of the ways and boundaries of the realization of rights and legitimate interests, affects the definition of direct forms and procedures, tools and mechanisms of lawmaking and law enforcement.

Key words: constitutional principle, proportionality, necessity, suitability, balance of constitutionally protected values, de-construction.

Поступила в редакцию 12 января 2022 г.

Введение

Преимущество правовых принципов по отношению к нормам материального права состоит в том, что к ним не предъявляются требования четкой юридической формализа-

ции, без чего не может эффективно существовать норма материального права¹. По этой же причине именно принципы имеют столь существенное значение при определении границ пропорциональности в ходе реализации дискреционных полномочий субъектами конституционных правоотношений.

© Хорунжий С. Н., 2022

Для отечественной правовой мысли традиционным является рассмотрение правовых принципов как неких фундаментальных правовых начал, пронизывающих ту или иную отрасль права, основные направления правового регулирования. Как указывал в свое время С. С. Алексеев, принципом права характеризуют исходные нормативно-руководящие начала соответствующей правовой системы, которые играют более существенную роль, нежели правовые явления, выражающие содержание права, а также выступают в качестве самостоятельных «высокозначимых регулятивных элементов в структуре права»². Здесь же ученый выделил основные признаки, свойственные принципам права: норма права существует наряду с принципом права, не перекрывая его; принцип права имеет собственное место (звено) в структуре права в качестве регулятивного элемента; в силу указанных особенностей юридической природы принципы права предопределяют вектор правоприменительной практики, включая судебную. Последнее позволяет рассматривать принцип в качестве «механизма саморегулирования в системе права»³.

Основанием для представленного понимания принципа является высказанное в свое время С. С. Алексеевым и весьма близкое для излагаемой в настоящей работе концепции понимание права в виде идеологического явления, где руководящие и концентрированные начала раскрываются как принципы, выявляющие сущность права, его основы и тенденции развития. Профессор справедливо указал на глубокую обусловленность и связанность принципов права с особенностями правовой системы того или иного исторического типа, общественно-экономической формации.

Правовой принцип в качестве «основополагающих начал правового регулирования» или «руководящих идей»⁴, не давая четкой формально-юридической фиксации возможного или должного, определяет допустимые варианты и формы поведения⁵. В на-

учной литературе отмечалось также, что применение принципов права характерно для процессуальных отраслей права, нежели чем для материальных⁶.

Правовая характеристика конституционных принципов

В конституционном праве выделяют «общие конституционные принципы, или принципы конституции», а также «частные, или институциональные, конституционные принципы», «писанные» или «неписанные», каждая из которых в свою очередь могут включать в себя самостоятельные группы и виды конституционных принципов⁷. В. Е. Чиркин о конституционных принципах говорит как о нормах высокой степени обобщенности⁸.

Следует также помнить и другие степени юридической абстракции в понимании конституционных принципов, высказанные в свое время в науке. Так, О. Е. Кутафин в качестве таковых определял «устои государства», под которыми он определял прежде всего «основы конституционного строя»⁹. Схожего мнения придерживался М. В. Баглай, утверждавший, что нормы-принципы интегрированы в первую главу Конституции РФ как основы конституционного строя¹⁰.

Заметим, что слабость юридической формализации конституционного принципа, неопределенность его правового содержания, сближающая более с нормами морали, нравственности, а также идеологическими постулатами, дает основание некоторым ученым не учитывать принципы, которые приобретают юридическое звучание лишь в рамках действия конкретных норм права, в качестве самостоятельного элемента системы права.

В этом смысле можно говорить о схожести неюридических ценностей с аксиологическими характеристиками конституционных ценностей по таким критериям: а) нормативное содержание ценностей (принципы, идеалы, стандарты); б) наличие социально-полезной цели (оптимальное развитие общества и

государства); в) правовая форма (конституционные правовые положения).

В зарубежных исследованиях разброс мнений также весьма велик даже на уровне квалификации принципа как самостоятельной ценности. Так, Р. Алекси указывает, что несмотря на единую концептуальную структуру, принципы и ценности имеют различные сферы действия: принципы находятся в сфере должного (деонтологического), а ценности – в сфере предпочитаемого (аксиологического)¹¹. Представляется, что такое деление в рассматриваемом нами конституционном аспекте достаточно существенно, поскольку категория «должного» требует обязательного исполнения, в то время как категория «предпочитаемого» находится в сфере адиафорного порядка, ценностное содержание которого может быть абсолютно безразлично, что исключает какие-либо требования к соблюдению подобных ценностей.

Также следует сказать о неоднократно отмеченной в российской и зарубежной научной литературе тонкой правовой грани, отделяющей конституционные ценности от конституционных принципов¹².

Особенность рассматриваемых здесь вопросов требует также упомянуть возможность защиты конституционных ценностей. Последняя реализуется, в частности, благодаря механизмам конституционного нормоконтроля, обеспечивающим нормативно-преобразующее перестроение действующих норм права.

Все же в большей части исследований, посвященных анализу юридической природы принципов, последние рассматриваются в качестве самостоятельного элемента системы права, отдельно стоящего по отношению к традиционным правовым нормам. Полагая, для этого есть все основания.

Так для норм-правил характерно требование определенного поведения: рекомендуемого, допускаемого или запрещенного для исполнения. Соответственно, такие требования норм права можно либо выполнить, либо –

нет. В сфере правореализационного действия принципов права характер исполняемого требования состоит несколько в ином, а именно – в максимальном соответствии заложенной в юридической абстракции идеи, причем темпорально непрерывно. Например, принцип справедливости предполагает соответствующую направленность действий со стороны всех участников на протяжении всего периода правового взаимодействия. Иными словами, можно говорить о степени выполнения (в смысле – достижения) принципа.

Кроме того, в науке конституционного права закрепленные в Основном законе принципы предлагается рассматривать в их бинарном сочетании – когда разнонаправленные принципы раскрываются в непротиворечивой друг другу взаимосвязи, в основе которой лежит идея социального интереса. Так Г. А. Гаджиев говорит о бинарности таких принципов, как свобода выборов и свобода выражения мнений, государственная суверенитет и личностная автономия, государственность и народовластие, свобода предпринимательской деятельности и социального государства и др.¹³ Взаимообусловленность бинарных принципов, их общая целевая сопряженность позволяет обеспечить баланс различных конституционных принципов – единство в их непротиворечии¹⁴.

Идея бинарности конституционных принципов согласуется с проведенным В. Е. Чиркиным методологически верным отождествлением социального государства его одноименной функции. Как указывает ученый, цель социального государства состоит в реализации конституционных гарантий обеспечения достойного уровня жизни и соответствующих социальных благ¹⁵.

Отметим, что идея баланса бинарных конституционных принципов рассматривается и в других конституционно-правовых сферах. Так, указывая на конституционно обусловленную императивность баланса между ценностями рыночной экономики и консти-

туционными ценностями социального государства, Конституционный Суд РФ (далее также – КС) говорит о «социально ориентированной рыночной экономике»¹⁶. В рамках бюджетного законодательства предлагается, в частности, перейти от финансово-правового патернализма к финансово-правовому инвестированию, где цель обеспечения расходов получателей замещается получением доходов получателей, что означает «коммерциализацию» социальной функции государства и «социализацию» предпринимательской деятельности. Последнее выступает одним из инструментов обеспечения «баланса бинарных конституционных принципов»¹⁷.

Принципиально не исключая возможность рассмотрения конституционных принципов с изложенных выше «бинарных» позиций, укажем лишь, что ткань конституционной материи значительно сложнее, а изложенный выше подход к анализу конституционных принципов более приемлем и, подчеркнем, весьма желателен с дидактической точки зрения, где соответствующая дихотомия позволяет прояснить глубокое содержательное наполнение каждого из принципов, в то время как конституционная доктрина требует комплексного подхода, сопровождаемого юридическим анализом действия всех других конституционных правоположений.

Так, рассматривая свободу договора и ограничения предпринимательской деятельности, КС указал на требования их адекватности, пропорциональности, соразмерности, а также соответствия целям «защиты основных конституционных ценностей», при котором государственное вмешательство должно «обеспечивать частное и публичное начала в сфере экономической деятельности»¹⁸, не допустить постановку «под угрозу конституционно защищаемых ценностей»¹⁹.

Соглашаясь с ценностью конституционных принципов, нельзя забывать и недостатки их правоприменения, являющиеся обратной стороной достоинств: слабая юридическая формализация, как справедливо указы-

вается в научной литературе, зачастую может приводить к политизации принимаемых на их основе решений или государственной идеологизации²⁰, но вместе с тем это чрезвычайно важно для определения вектора государственного развития.

Таким образом, конституционный принцип выступает самостоятельной конституционно защищаемой ценностью правовой системы России.

Конституционно-правовая характеристика пропорциональности как самостоятельного принципа права: юридическое содержание и условия правоприменения

С учетом сказанного, опираясь на результаты анализа пропорциональности, произведенного ранее²¹, считаем возможным подойти к исследованию пропорциональности как самостоятельного конституционного принципа по следующим направлениям: 1) содержание и признаки; 2) процедура и условия правоприменения; 3) критерии определенности и достижимости; 4) телеологическая завершенность и практическая обусловленность.

Первое: содержательные или юридико-онтологические аспекты (признаки).

Применительно к конституционным принципам как таковым считаем возможным выделить их следующие фундаментальные **особенности**, а также сопутствующие им *признаки принципа конституционной пропорциональности*:

1) идеологические начала (справедливость, равенство, гуманизм и т. п.) как фундаментальная основа регламентации конституционных правоотношений; вытекающий отсюда признак исследуемого конституционного принципа – степень достижения (исполнения);

2) высокая степень юридической абстракции, зачастую исключающая формализацию с помощью традиционных для отраслевого законодательства нормативных правовых формулировок («принцип равенства»,

«принцип справедливости» и т. п.); признак – отсутствие в тексте Основного закона нормы, раскрывающей содержание конкретного конституционного принципа;

3) непрерывность действия принципа; признак – отсутствие дискретности в ходе реализации конституционного принципа во времени;

4) возможность одновременного правоприменения конкурирующих между собой конституционных принципов (например, свобода предпринимательской деятельности и требования социального государства); признак – наличие конституционной неопределенности в определении и выборе единственного принципа, подлежащего применению;

5) абстрактное конституционное предписание благодаря судебному толкованию деконструируется, облекаясь в конкретное конституционное правоположение – формально определенную норму, подлежащую правоприменению; признак – формально-юридический ответ на вопрос о наличии или отсутствии соответствующего субъективного права частного лица или публичного права органа власти;

6) баланс конституционно защищаемых ценностей как конституционно-правовая основа гармонизации применения различных и порой разновекторных конституционных принципов; признак – непротиворечивость избранной модели конституционного правоуправления.

Изложенные здесь положения в совокупности с рассмотренными в предшествующих разделах работы механизмом и условиями пропорциональности позволяют сделать вывод о том, что применение требований пропорциональности обладает всеми выявленными выше признаками конституционного принципа.

При этом ключевым признаком, определяющим особенность пропорциональности как принципа, позволяющим обеспечить указанный выше баланс конституционных ценностей, выступает степень его дости-

жения – пропорциональность реализуемых правовых механизмов, средств и инструментов, регулируемых общественными правоотношениями. Взаимосвязь конституционных принципов между собой возможна на основании выделенных выше содержательных юридико-онтологических особенностей и признаков. Гармонизирующим фактором выступает категория баланса конституционно защищаемых ценностей, а процедурой его обеспечения – степень его достижения.

Сказанное позволяет теперь подойти ко второму из выделенных выше аспектов рассмотрения принципа пропорциональности – процедуре и условиям применения принципа пропорциональности.

Принцип пропорциональности выступает одной из фундаментальных правовых основ, регламентирующих конституционные правоотношения, и обладает высокой степенью юридической абстракции.

Второе: процедура и условия правоприменения.

Исследование пропорциональности, предпринятое ранее, позволяет утверждать, что содержательные юридико-онтологические особенности рассматриваемого принципа находят свое выражение лишь тогда, когда принцип пропорциональности подлежит применению, т. е. в процессе его реализации. Так, раскрытие содержания принципа пропорциональности, в отличие, например, от принципов справедливости, равенства или демократизма, возможно лишь при его соотношении в динамике действия и степени совместного применения с иными конституционными принципами.

Действительно, если, например, демократизм можно раскрыть посредством правовых категории той или иной степени юридической формализации, вне зависимости от реального наличия или отсутствия демократии в конституционной практике государства, то пропорциональность возможно «узреть» только по результатам соответствующей правоприменительной или правореа-

лизационной деятельности государства и его органов.

Не случайно в научной литературе принцип пропорциональности раскрывается зачастую как «соразмерность целей и средств всех актов и действий органов публичной власти»²².

В этом смысле можем утверждать, что принцип пропорциональности обладает процедурно-процессуальным характером: принцип проявляет свое юридическое содержание при соблюдении определенных условий и критериев (процессуальный аспект) в результате непосредственной, последовательной и поэтапной реализации правил и требований (процедурный аспект).

Кроме того, интегративное действие процедурно-процессуального принципа пропорциональности, целью применения которого является обеспечение баланса конституционно защищаемых ценностей, в обязательном порядке требует соотнесения в процессе реализации указанного принципа с действием других конституционных принципов, в том числе равновекторными (бинарными), но не охватывается ими.

В этом смысле пропорциональность проявляется на стыке и в процессе действия иных конституционных принципов и конституционно защищаемых ценностей.

Процедурно-процессуальный характер принципа пропорциональности требует определения элементов, обеспечивающих возможность достижения баланса конституционно защищаемых ценностей – условий, критериев и моделей его правоприменения.

По этой причине нельзя считать юридически безупречными имеющие место в практике Конституционного Суда РФ общие ссылки на использование принципа соразмерности (пропорциональности) без надлежащего изложения аргументов, положенных в основу оценки правил и процедур его применения. Более того, в рамках представленной выше модели действия принципа пропорциональности это будет означать также замещение

выявленной ранее дискреции как условия реализации принципа пропорциональности, предопределяющего лишь саму возможность такого правоприменения на дискрецию как непроверяемое и, следовательно, отчасти неограниченное усмотрение.

Очевидно, что подобное применение принципа пропорциональности не будет способствовать укреплению доверия ни к конкретным решениям такого органа, ни к деятельности публичных институтов как таковых.

Поэтому мнение о том, что последовательное прохождение стадий при проведении теста пропорциональности является излишней «формалистичностью», встречающейся в правовой доктрине и «нормоконтрольной деятельности отдельных конституционных/межгосударственных юрисдикционных органов»²³, представляется ошибочным. Напротив, процессуальная экономия органа конституционного контроля, о котором говорит Конституционный Суд РФ, допускающая отклонение от прохождения всех стадий и этапов (своеобразное «конституционное пренебрежение»), не может ставить под сомнение объективно признаваемые им «гносеологические мотивы»²⁴ справедливости и законности постановляемого Судом решения.

Применение принципа пропорциональности предопределяется возможностью руководствоваться им при определении модели регламентации общественных отношений (законодательная сфера) или разрешении возникших споров (судебная сфера). В основе сказанного лежат дискреционные полномочия.

Юридическая допустимость конституционной дискреции в практической ситуации непосредственного правоприменения во многом будет определяться соотношением между юридической возможностью усмотрения и границами конституционного контроля за его реализацией²⁵.

Иными словами, применительно к законодательному (представительному) органу

государственной власти содержание его юридико-эпистемологического усмотрения будет определяться ответом на вопрос о соотношении, например, конституционного контроля (надзора) со стороны Конституционного Суда и границами собственных конституционных полномочий Парламента.

Юридико-эпистемологическое усмотрение может возникнуть только в случаях юридической неопределенности или, как указывается в зарубежных исследованиях, «нормативной ненадежности». Последняя в целом обусловлена объективными пределами познавательных способностей, и в нашем случае – пределами познаваемости действия конституционных норм и закрепляемых в законе юридических форм их эффективного обеспечения.

Вопрос об эпистемологической доступности понимания нормативных положений напрямую связан с одной из фундаментальных проблем, получившей в последнее время наиболее яркое отражение в сфере процессуального законодательства, а именно – в концепции формально-определенной истины.

Не случайно именно процессуальное законодательство стало сферой правового отражения юридико-этимологической неопределенности в праве. На самом деле общественные отношения, урегулированные нормами материального права, как правило, имеют достаточно четкую и безальтернативную определенность: право и обязанность, дозволение и запрет и пр.

Вместе с тем с учетом эпистемологической невозможности предопределить все вариации предметной жизни человека, социума и государства значительная роль в регулировании общественных отношений отводится сформулированным в законе принципам и основанным на них процессуальным решениям уполномоченных органов. Именно здесь возрастает роль юридико-эпистемологического усмотрения для разрешения возникшей в практике общественной жизни ситуации правовой неопределенности.

Последнее слово в установлении эмпирических предпосылок в случаях неопределенности остается за законодательной властью. Компетенция законодательного органа по отношению к Конституционному Суду может быть квалифицирована не как принцип, а как правило²⁶. Это означает, что именно законодательная власть, а не Конституционный Суд имеет право принимать решения в рамках эпистемологического усмотрения. Следовательно, прямое действие конституционных норм обеспечивается дискреционными полномочиями КС давать соответствующее толкование и разъяснения норм Основного закона, в то время как правомочность самого законодательного органа является лишь следствием предоставленных ему Конституцией дискреционных полномочий – структурной и юридико-этимологической дискреции²⁷.

Вопрос о распределении компетенций решается с помощью простого правила, а не баланса принципов. Это правило распределения полномочий между законодательным органом и Конституционным Судом. Законодательная власть связана только Конституцией, в то время как Конституционный Суд, как судебная власть, также связан принятыми в ее исполнение законами.

Действительно, пределы нормотворческого и правоприменительного усмотрения определяются, как указывает Конституционный Суд РФ, требованиями соразмерности (пропорциональности)²⁸.

Таким образом, условием применения принципа пропорциональности выступает *дискреция*.

Неисполнение каких-либо процедурно-процессуальных элементов, обеспечивающих действия принципа пропорциональности, их упразднение, в основе которого лежит дискреция, исключает исполнение принципа как такового.

Третье: критерии определенности и достижимости.

Для исключения избыточного усложнения во всех случаях реализации принципа

пропорциональности считаем допустимым говорить о следующих критериях определенности и достижимости: а) конституционная невозможность пропорциональности; б) конституционная допустимость пропорциональности; в) конституционная необходимость пропорциональности.

Конституционная невозможность пропорциональности предполагает такое соотношение ценностей, при котором в рамках современного правопонимания установление между ними конституционно-правового баланса является неприемлемым и недопустимым. Например, при конкуренции таких конституционных ценностей, как право на жизнь и право на частную собственность, в российской правовой парадигме не может считаться «автоматически» допустимым лишение лица жизни в случае нарушения им границ частной собственности, не сопряженного с посягательствами на жизнь и здоровье собственника. Таким образом, установление в законе разрешения на применение огнестрельного оружия исключительно с целью восстановления нарушения цивилистического права частной собственности будет неприемлемым и недопустимым. Мы имеем ситуацию с ярко выраженной конституционной невозможностью обеспечения пропорциональности указанным правовым инструментарием.

Конституционная допустимость пропорциональности. В развитии приведенного выше примера предположим, что собственник жилого дома обеспечил применение механизмов, препятствующих проникновению на территорию принадлежащей ему недвижимости, гипотетически исключающих причинение вреда каким-либо случайно попавшим на охраняемую территорию лицам, за исключением тех, кто действует с прямым преступным умыслом, например, в целях наживы (кражи) чужого имущества. Ответ о допустимости подобной конституционной пропорциональности будет поставлен в зависимость от множества квалифицирующих при-

знаков как со стороны действий преступника (был ли умысел направлен только на имущество с целью кражи или в том числе возможность причинения вреда здоровью и жизни лиц, находящихся на охраняемой территории), так и со стороны титульного владельца: позволяют ли предпринятые им меры в отношении защиты имущества исключить прямое причинение вреда жизни и здоровью расхитителя. Как показывает сложная правоприменительная практика, именно анализ указанных и многих других обстоятельств позволяет в конечном счете определить конституционную возможность – допустимость предпринятых собственником фактических мер, направленных на защиту цивилистических отношений в рамках действующего правового инструментария.

Конституционная необходимость пропорциональности предполагает ситуацию, при которой избранный арсенал правовых средств и инструментов обеспечивает достижение баланса конституционно защищаемых ценностей. Если в первом случае речь шла о невозможности гармоничного обеспечения и защиты порой разновекторных (бинарных) в своей реализации ценностей, то во втором – о принципиальной допустимости избранного направления в защите ценностей, в данной (третьей) конструкции имеем ситуацию, сопряженную по сути с обязательностью применения найденного правового инструментария, обеспечивающего реализацию каждой из ценностей и тем самым достижение соответствующего баланса конституционно защищаемых ценностей.

В рамках рассматриваемого выше примера конституционно необходимыми с точки зрения обеспечения пропорциональности будут, в частности, такие варианты защиты права частной собственности, как запирающие и сигнализирующие устройства, привлечение специальных служб, обеспечивающих охрану, и т. п.

Справедливость в отдельных видах гражданских правоотношений, основанных на

принципах возмездности и допустимости применения средств самозащиты (коммукативный тип справедливости), может оказаться полностью (или в части) неприемлемой в правоотношениях, регулируемых нормами уголовного или административного законодательства.

Так, исключение из матрицы типового разнообразия справедливости не позволяет в должной степени применять пропорциональность к разным группам правоотношений, в том числе с условием особенностей, свойственных российскому отраслевому законодательству. Например, достижение справедливости в отдельных видах гражданских правоотношений, основанных на принципах возмездности и допустимости применения средств самозащиты (коммукативный тип справедливости), может оказаться полностью (или в части) неприемлемым в правоотношениях, регулируемых нормами уголовного или административного законодательства.

Спорадическое исполнение (применение) отдельных критериев и условий не только разрушает доктринальную завершенность принципа пропорциональности как такового, но, что самое главное, не позволяет обеспечить механизм его действия в целом.

Четвертое: телеологическая завершенность и практическая обусловленность.

Достижением цели правового регулирования, как уже неоднократно было указано, выступает баланс конституционно защищаемых ценностей.

В процессе реализации указанного целеполагания принцип пропорциональности подспудно проявляет дополнительное специфическое качество, состоящее в итогах его применения. Так, если неисполнение «классических» принципов законности, справедливости и т. п. с очевидностью влечет за собой отмену соответствующих действий и решений, в том числе признание нормативных правовых актов или их частей не соответствующими Конституции РФ, из неприменения принципа пропорциональности императив-

но таких последствий не влечет, поскольку в этой ситуации нельзя говорить об отсутствии пропорциональности.

Пропорциональность ограничений, запретов и обязанностей констатируется и гарантируется лишь по результатам применения исследуемого принципа, но вне его может только предположительно ожидаться или отрицаться. Поэтому качество пропорциональности имеет предварительное, предупреждающее значение – возможность исключения в будущем негативных последствий, связанных с введением непропорциональных правовых средств и механизмов.

Применение принципа пропорциональности носит упреждающий (пруденциальный) по отношению к обеспечению баланса конституционно защищаемых ценностей характер; указанное качество обеспечивает снижение рисков неконституционного регулирования соответствующих правоотношений.

Конституционно-правовые особенности (условия) реализации принципа пропорциональности: матрица элементов пропорциональности

Рассмотренные нами выше категории, признаки и условия обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей могут быть сведены в *комплексную матрицу*, демонстрирующую собственно действие принципа конституционной пропорциональности.

Включение указанных элементов в матрицу позволяет обеспечивать самые разные способы их соотношения, например, баланс между материальными принципами, включая эпистемологические неопределенности, и процессуально-процедурными принципами, компетенцией и судебным контролем (надзором) либо между компетенцией законодательного органа и материальными принципами, или, как продолжение, баланса между эпистемологической неопределенностью и прямыми нормами Основного закона (табл. 1).

Матрица элементов пропорциональности: условия конституционной пропорциональности

Баланс конституционно защищаемых ценностей									
Критерии пропорциональности	Справедливость уравнивающая (синаллагматическая)			Справедливость распределяющая (дистрибутивная)			Справедливость меновая (коммутативная)		
	Законность цели	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет
Пригодность	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет
Адекватность [необходимость и соразмерность]	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет	Да/нет
Правовые константы*	[а]	[б]	[в]	[а]	[б]	[в]	[а]	[б]	[в]

* [а] – конституционная невозможность; [б] – конституционная допустимость; [в] – конституционная необходимость.

Функциональное использование представлений матрицы рассмотрим на примере действия принципа пропорциональности в правоотношениях, связанных с защитой жизни и здоровья гражданина как основной конституционно защищаемой ценности.

В качестве примера проанализируем нормы ст. 1083 ГК РФ, ставшие предметом неоднократного рассмотрения Конституционным Судом РФ, а именно конституционность абзаца второго п. 2 указанной статьи, в соответствии с которым даже грубая неосторожность потерпевшего и отсутствие вины причинителя не является основанием для отказа в возмещении вреда при причинении вреда жизни или здоровью гражданина.

По мнению заявителей, положение гражданского законодательства, при котором на владельца транспортного средства, являющегося при этом добросовестным участником дорожного движения, накладывается безусловная обязанность по возмещению вреда, «нарушает баланс прав сторон деликтного обязательства»²⁹.

Конституционный Суд РФ дал иную оценку данной ситуации, указав, что конституционность исследуемых положений зависит от ряда обстоятельств:

а) общее правило, изложенное в п. 2 ст. 1064 ГК РФ о том, что лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине, имеет здесь же установленное исключение: законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда³⁰;

б) положения ст. 1079 ГК РФ предусматривают, что ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, наступает независимо от вины причинителя вреда; указанная норма представляет собой один из законодательно предусмотренных случаев отступления от принципа вины, при котором ответственность возлагается вне зависимости от ее присутствия у причинителя вреда и поэтому не может рассматриваться как противоречащая части третьей ст. 55 Конституции РФ, допускающей ограничение конституционных прав и свобод федеральным законом в целях защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц³¹;

в) пункт 2 ст. 1083 ГК РФ в системной связи с рассмотренными положениями ст. 1079 ГК РФ позволяет говорить лишь о двух случаях уменьшения размера возмещения вре-

да, возникновению или увеличению которого способствовала грубая неосторожность потерпевшего³²:

– наличие грубой неосторожности со стороны потерпевшего и, обязательно, наличие вины причинителя вреда;

– установление факта грубой неосторожности, но отсутствие вины причинителя вреда; в данной ситуации допускается не только уменьшение размера возмещения, но и полный отказ в возмещении, если иное не установлено законом.

При этом, как указывает КС РФ, освобождение от ответственности по усмотрению суда при осуществлении правосудия основано на имманентно присущей судебной власти дискреционности, основанной на самостоятельности судебной власти, предусмотренной ст. 10 Конституции РФ³³.

В связи с изложенным, ссылаясь на проводимую в Российской Федерации политику как правового и социального государства, Конституционный Суд РФ указал, что нормы действующего законодательства воплощают основанный на «принципе пропорциональности баланс субъективных прав причинителя вреда, осуществляющего деятельность, связанную с повышенной опасностью для окружающих, с одной стороны, и потерпевшего, проявившего грубую неосторожность, – с другой, а потому данные законоположения не могут рассматриваться как нарушающие права заявителя, закрепленные в ст. 17 (ч. 3), 19 (ч. 2), 45 (ч. 1) и 55 Конституции Российской Федерации»³⁴.

Невозможно обеспечить реализацию правовой пропорциональности и баланса конституционно защищаемых ценностей в случае исключения каких-либо критериев (законности, пригодности, адекватности); основополагающими здесь выступают требования в последовательном соблюдении (оценке и анализе) выявленных критериев в степени их достижения (реализации), которые можно агрегировать в единую матрицу элементом (условий) пропорциональности.

Практические аспекты применения принципа пропорциональности при установлении баланса конституционно значимых ценностей

Попытаемся рассмотреть приведенные выше конституционные правовоположения с учетом предложенной матрицы принципа пропорциональности.

Являясь безусловной базовой конституционно защищаемой ценностью, право на жизнь не может быть заменено или замещено ни в рамках синаллагматической, ни распределяющей моделей справедливости. Как уже было ранее представлено, правило талиона, подлежащее применению в модели уравнивающей или ретрибутивной справедливости, в качестве основного механизма воздаяния, восстанавливающего поправную справедливость (в нашем случае – жизнь за жизнь), является не только архаичным, но и выходящим за рамки современного понимания гуманизма. Модель распределяющей справедливости также не может быть применена, поскольку при ее использовании мы бы столкнулись с необходимостью сопоставления значения ценности жизни в зависимости от заслуг и достижений того или иного человека и последующего за этим логически необходимого признания высокой важности жизни конкретного лица по сравнению с другим человеком. Подобные позиции также не могут быть допустимыми в связи с их естественно-правовой, конституционной неприемлемостью.

Третья модель выступает единственно возможной, поскольку она, с одной стороны, исключает варианты прямого математического или физиологического замещения ценности жизни (утраченного здоровья) одного лица другому как субъективного права потерпевшего, с другой стороны, предполагает введение компенсаторных механизмов, направленных на восстановление после вреда, причиненного здоровью, в качестве безусловной обязанности со стороны причинителя вреда.

Переходя к квалификации критериев пропорциональности на предмет их невозможного, допустимого или необходимого, получаем следующее:

законность цели – защита жизни и здоровья выступает фундаментальной конституционно защищаемой ценностью, поэтому установление каких-либо компенсаторных механизмов выступает безальтернативно обязательным, что в рамках нашей матрицы соответствует правовой константе «конституционно необходимая» [«да»];

пригодность – правовой механизм (финансовой или иной материально-денежной) компенсации следует рассматривать как вполне пригодный по сравнению, например, с лишением жизни или здоровья причинителя вреда [«да»];

адекватность как консолидация необходимости и соразмерности – финансовый способ компенсации вреда, действитель-

но, минимальным образом ограничивает право лица при достижении обязательного при содействии государства публично-правовых целей восстановления справедливости (необходимость); кроме того, использование материального замещения позволяет говорить, что ущерб, причиненный интересам частного лица, пропорционален полученной общественной (публичной) пользе от введенного ограничения (соразмерность) [«да»].

Говоря об ущербе, подлежащем оценке в рамках принципа пропорциональности, следует уточнить, что под таковым следует понимать не только материальное выражение вреда, но и другие отрицательные последствия: моральный вред, чувство унижения и душевного расстройств.

Применительно к рассматриваемому казусу матрица будет выглядеть следующим образом (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Матрица элементов пропорциональности (пример 1)

Баланс конституционно защищаемых ценностей			
Критерии пропорциональности	Справедливость меновая (коммутативная)		
Законность цели	Нет	Нет	Да
Пригодность	Нет	Нет	Да
Адекватность [необходимость и соразмерность]	Нет	Нет	Да
Правовые константы	[а]	[б]	[в]

Таким образом, вводимое законодателем правовое регулирование, которое будет отвечать выявленным здесь критериальным позициям (маркерам в соответствующих графах и ячейках), следует считать соответствующим конституционным предписаниям, и наоборот: нормы законодательства, квалификация которых повлечет изменение «идеальных» позиций – их проставление – в иных критериальных позициях, следует подвергнуть анализу их конституционности ввиду возможного отклонения от исполнения принципа пропорциональности.

Например, если в качестве возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью, вместо компенсации законодатель предусматривает административную или уголовную ответственность (при тех же условиях: наличие грубой неосторожности со стороны потерпевшего и отсутствие вины причинителя вреда), то помимо доктринально-отраслевых проблем (отсутствие вины в составе правонарушения или преступления), мы смещаем критерий адекватности с позиции необходимости в сторону «правовой невозможности» [а], поскольку сам по себе факт квалифика-

ции деяния в качестве уголовного или административного деяния никоим образом в этой ситуации не восстанавливает вред, причиненный здоровью лица. Иными словами, в подобном случае такой критерий конституционной пропорциональности не выполняется и свидетельствует о несоразмерности выбранного механизма обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей.

Усложним ситуацию: к административному или уголовному наказанию добавляем материальную компенсацию причиненного вреда жизни и здоровью. Сам по себе подобный юридический состав является вполне приемлемым, но при отсутствии вины со стороны причинителя вреда будет свидетельствовать лишь о «допустимости» [б] – его отчасти необходимым, но недостаточно соразмерным, в отличие от первого рассмотренного варианта – вполне адекватным: необходимым [в].

Иным образом следует оценивать пропорциональность защиты, предусмотренной рассматриваемыми положениями ст. 1083 ГК РФ, в ситуации, когда речь идет не о возмещении вреда жизни или здоровью человека, но иных конституционно защищаемых ценностях.

Так, исследуя цивилистические положения, предусмотренные главой 59 ГК РФ

«Обязательства вследствие причинения вреда», применительно к отношениям, возникающим в связи с реквизицией, выступающей способом правомерного изъятия имущества в ситуациях, связанных с распространением особо опасных болезней животных, Конституционный Суд РФ совершенно справедливо соотносит их с имущественными и по этой причине признает неконституционным наличие в системе действующего законодательства неопределенности «в вопросе об учете при определении и осуществлении выплаты собственнику стоимости животных или продуктов животноводства, изъятых у него при ликвидации очагов особо опасных болезней животных»³⁵.

Обратим внимание на принципиальное различие, если в ситуации с оценкой вреда, причиненного жизни или здоровью лица, подобная ситуация является обоснованной и разрешаемой по усмотрению суда на основании его дискреционных полномочий, то в случае с имуществом – не соответствующей Конституции РФ.

Для подобной ситуации матрица конституционной пропорциональности до признания имеющей место практики правоприменения неконституционной, т. е. в отсутствие механизма, позволяющего определить ущерб, выглядела бы таким образом (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Матрица элементов пропорциональности (пример 2)

Баланс конституционно защищаемых ценностей			
Критерии пропорциональности	Справедливость меновая (коммутативная)		
Законность цели	Нет	Нет	Да
Пригодность	Нет	Нет	Да
Адекватность [необходимость и соразмерность]	Нет	Да	Нет
Правовые константы	[а]	[б]	[в]

Принцип пропорциональности не соблюден применительно к критерию адекватности: денежная компенсация является необходимой, но поскольку отсутствуют методи-

ки ее расчета – она может быть недостаточно соразмерной причиненному вреду: допустимо [б], но не «конституционно необходимо». Поскольку любое имущественное благо,

любая вещь (животные относятся именно к этой категории), в отличие от нематериальных ценностей – здоровья или жизни человека, выступающих наивысшей конституционно защищаемой ценностью, не может иметь императивную модель подсчета ее «стоимости», поскольку требует охвата в своей оценке множества самых различных, зачастую математически неформализуемых обстоятельств в принципе. Последнее в настоящий момент представляется единственно возможным и конституционно допустимым достигнуть только в рамках правоприменительной дискреции суда.

Как вытекает из судебной правоприменительной практики, оценка пропорциональности производится с учетом обстоятельств конкретного дела не только с учетом значимости защищаемых законом ценностей (здоровья, жизни и т. п.), но и с учетом имеющих для рассмотрения данного дела юридически значимых субъективных фактов и характеристик лица: пола, возраста, состояния здоровья, признаков деликтного поведения лица³⁶.

Таким образом, процедурно-процессуальный характер принципа пропорциональности проявляется, с одной стороны, в обязательной оценке взаимодействия с другими конституционными принципами на базе взаимообусловленных юридически и логически сочетаемых между собой критериев и моделей (условия пропорциональности, представленные в изложенной выше матрице) – *процессуальный момент*, с другой стороны, в последовательном исполнении соответствующих обязательных этапов (теста пропорциональности) – *процедурный момент*.

Принцип пропорциональности позволяет установить адекватность способов и границ реализации прав и законных интересов, влияет на определение непосредственных форм и процедур, инструментов и механизмов законоотворчества и правоприменения.

Выводы

Принцип пропорциональности выступает одной из фундаментальных правовых основ, регламентирующих конституционные правоотношения и обладающих высокой степенью юридической абстракции, содержанием данного принципа является процедурно-процессуальная модель применения условий и критериев достижения справедливости, реализация которой носит пруденциальный по отношению к обеспечению баланса конституционно защищаемых ценностей характер.

Исполнение процедурно-процессуальной модели является не только фактором правоприменения принципа пропорциональности, но абсолютно необходимым условием его реализации. В последнем состоит основополагающее отличие содержания принципа пропорциональности от других конституционных принципов права. С учетом конституционной пропорциональности как самостоятельного феномена правовой действительности принцип пропорциональности обретает свое содержание исключительно в процессе его реализации. Последнее предполагает последовательное соблюдение условий и критериев, представленных в изложенной выше авторской матрице пропорциональности.

Спорадическое исполнение (применение) отдельных критериев и условий не позволяет обеспечить механизм его действия в целом. Исключение из матрицы каких-либо элементов не позволяет в должной степени применять пропорциональность в соответствующих видах правоотношений.

Основополагающими здесь выступают требования последовательного соблюдения (оценки и анализа) выявленных критериев в степени их достижения (реализации), агрегированных в единой матрице элементом (условий) пропорциональности.

Неисполнение каких-либо процедурно-процессуальных элементов, обеспечивающих действия принципа пропорциональности, их упразднение исключает исполнение прин-

ципа как такового. Иное применение принципа пропорциональности не будет способствовать укреплению доверия ни к конкретным решениям такого органа, ни к деятельности публичных институтов как таковым.

Как видим, принцип пропорциональности обладает спецификой собственного юридического содержания, отличающего его не только от юридических норм, но и от особенностей правовой реализации дру-

гих конституционных принципов. Вероятно, следует признать, что принцип пропорциональности выступает одной из «интегративных структур», о которой писал в свое время С. С. Алексеев, признавая за правом единую систему, в которой помимо норм-предписаний и «классических» принципов существуют иные «частицы», являющиеся органическими элементами нормативной системы в целом.

¹ См.: Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 1. М. : Юрид. лит., 1981. С. 51.

² Там же. С. 261.

³ Черданцев А. Ф. Системность норм права : сб. науч. трудов СЮИ. Свердловск, 1970. Вып. 12. С. 49.

⁴ Алебастрова И. А. Конституционные принципы : проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 5–12.

⁵ См.: Якимова Е. М. Проблема бинарности конституционных принципов свободы предпринимательской деятельности и социального государства // Право и экономика. 2019. № 3. С. 35–40.

⁶ См.: Барабаш А. С. О содержании понятия «принцип» в разных отраслях права // Рос. юрид. журнал. 2019. № 2. С. 98–107.

⁷ См.: Алебастрова И. А. Конституционные принципы : форма выражения, место в системе права и его источники // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 12–16.

⁸ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право России. М. : Норма, 2009. С. 25.

⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 3-е изд. М. : Юрист, 2002. С. 125.

¹⁰ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. 2-е изд. М. : Норма, 2000. С. 99.

¹¹ См.: Alexy R. A Theory of Constitutional Rights. Oxford, 2010. P. 93.

¹² См.: Гагжиев Г. А. Конституционная экономика и рациональность в конституционном праве // Ежегодник конституционной экономики. 2018 / отв. ред. С. А. Авакьян, П. Д. Баренбойм, В. В. Комарова. М. : ЛУМ, 2018. С. 18–42 ; Его же. О принципе пропорциональности и конституционной кассации // Судья. 2019. № 7. С. 56–74 ; Омелехина Н. В. Обеспечительная функция публичных финансов в контексте конституционных принципов социального государства // Журнал рос. права. 2021. № 8. С. 76–85 ; Шустров Д. Г. Прирученный Левиафан : государство как объект конституционно-правового регулирования. СПб., 2014 ; Гемонова Е. А. Соотношение принципов права и норм права на примере нормативного правового договора // Рос. юстиция. 2019. № 11. С. 5–8 ; Grundmann S. Constitutional values and European contract law. The Netherlands, 2008 ; Mohapatra A. K. Basic objectives and values of Indian Constitution // Orissa Review. 2011. January.

¹³ См.: Гагжиев Г. А. Конституционная экономика и рациональность в конституционном праве... С. 18–42.

¹⁴ См.: Якимова Е. М. Указ. соч. С. 35–40.

¹⁵ См.: Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 2000. С. 56.

¹⁶ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П, от 14 мая 2009 г. № 8-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Омелехина Н. В. Указ. соч. С. 76–85.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2018 г. № 32-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- ¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2018 г. № 8-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ²⁰ См.: *Нерсесянц В. С.* Философия права : учебник для вузов. М. : Норма, 1997. С. 386–387 ; *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. М., 1996. С. 265.
- ²¹ См.: *Хорунжий С. Н.* Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность : механизмы его обеспечения и регулирования. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2019. С. 165–185, 250–256.
- ²² *Алебастрова И. А.* Указ. соч. С. 14.
- ²³ Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации) (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19 октября 2021 г.). URL: <http://www.ksrf.ru/ru/>
- ²⁴ Там же.
- ²⁵ См.: *Хорунжий С. Н.* Общероссийское голосование как субсидиарная форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). С. 9–15.
- ²⁶ См.: *Ibid.* P. 426.
- ²⁷ См.: *Хорунжий С. Н.* Дискреционные полномочия федерального законодателя в сфере электоральных отношений : конституционно-правовой аспект // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 3 (21). С. 52–65.
- ²⁸ См.: Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации) (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19 октября 2021 г.). URL: <http://www.ksrf.ru/ru/>
- ²⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 3429-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ³⁰ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2016 г. № 2454-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 2009 г. № 13-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ³¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2005 г. № 261-О ; Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ³² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1833-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ³³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 816-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ³⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 3429-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 8 июля 2021 г. № 33-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ³⁶ См.: Обобщение практики и правовых позиций международных договорных и внедоговорных органов, действующих в сфере защиты прав и свобод человека, по вопросам защиты права лица на жизнь (утв. Президиумом Верховного Суда РФ). URL: <https://vsrf.ru/>

Воронежский государственный университет

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

E-mail: snhor@mail.ru

Voronezh State University

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

E-mail: snhor@mail.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342.5

В. А. Винокуров

Юридический институт (г. Санкт-Петербург)

ПОНЯТИЕ «ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ» В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

На основе конституционных норм, норм Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», других федеральных законов, а также филологических толкований терминов рассмотрено понятие «публичная власть». По итогам анализа законодательных норм и изучения буквального понимания словосочетания предложено определение публичной власти в широком и узком смысле. Выявлены также некоторые зафиксированные в указанном Федеральном законе новшества, которым дана оценка. По итогам рассмотрения данных вопросов сформулированы выводы, учет и использование которых позволит более четко формулировать законодательные нормы, что, в свою очередь, снизит уровень непонимания новой терминологии и сохранит логику, заложенную в основах конституционного строя России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституция Российской Федерации, публичная власть, единая система публичной власти, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, государственные органы, органы местного самоуправления.

THE CONCEPT OF "PUBLIC POWER" IN MODERN RUSSIAN LEGISLATION

On the basis of constitutional norms, norms of the Federal Law "On general principles of organization of public power in the subjects of the Russian Federation", other federal laws, as well as philological interpretations of terms, the concept of "public power" is considered. Based on the results of the analysis of legislative norms and the study of the literal understanding of the phrase, the definition of public power in a broad and narrow sense is proposed. Some innovations recorded in the said Federal Law have also been identified and evaluated. Based on the results of consideration of these issues, conclusions have been formulated, the consideration and use of which will make it possible to formulate legislative norms more clearly, which, in turn, will reduce the level of misunderstanding of the new terminology and preserve the logic laid down in the foundations of the constitutional system of Russia.

Key words: the Constitution of the Russian Federation, public power, unified system of public power, federal state authorities, state authorities of the subjects of the Russian Federation, state bodies, local self-government bodies.

Поступила в редакцию 31 марта 2022 г.

© Винокуров В. А., 2022

В декабре 2021 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹, который в конечном итоге должен прийти на смену Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»².

Основанием для принятия нового Федерального закона послужила, как указано в ч. 1 ст. 1, конституционная норма, по которой «органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Данная фраза в слегка подправленном виде взята из ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации³, а также по смыслу совпадает с определением единой системы публичной власти, данным в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации»⁴.

Обратимся к Основному закону государства. В соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся в том числе вопросы организации публичной власти и установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а в соответствии с ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти субъектов России устанавливается субъектами самостоятельно «в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом». Таким образом, Основной закон страны предусматривает необходимость организации федеральным законом публичной власти на федеральном уровне,

но не содержит требования устанавливать федеральным законом общие принципы и другие вопросы, связанные с функционированием публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Федеральный закон, регулирующий вопросы организации публичной власти, пока не принят. Лишь в ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» содержится, как сказано, «понятие единой системы публичной власти» и приводится перечень органов, которые составляют эту систему⁵.

Поскольку основами конституционного строя Российской Федерации предусматривается, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а также то, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ст. 10 и ч. 2 ст. 11 Конституции России), то по Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации обязаны иметь законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. По Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации»⁶ судебную власть в субъекте России должны осуществлять конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации (до 2023 г.⁷) и мировые судьи (ч. 4 ст. 4).

Иные государственные органы и государственные должности субъекта Российской Федерации могли создаваться или устанавливаться субъектом России самостоятельно, исходя из экономических возможностей, целесообразности, а также исторических и национальных традиций.

За пять месяцев 2022 г. республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам необходимо организовать собственную публичную власть в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». На наш взгляд, времени для такой серьезной работы предусмотрено недостаточно, поскольку потребуются внесение изменений в конституцию (устав) субъекта России и в значительный объем законодательных актов.

Как было отмечено выше, ни Конституция Российской Федерации, ни федеральные законы не содержат определения публичной власти. В федеральных законах, упоминающих словосочетание «публичная власть», указывается только состав органов, ее составляющих, т. е. говорится только о системе публичной власти.

Толковые словари русского языка объясняют слово «публичный» (в первом значении) как открытый, гласный, совершающийся в присутствии общества, публики⁸, а термин «власть» – как право и возможность подчинять своей воле кого-нибудь, что-нибудь, распоряжаться действиями кого-нибудь, под словом «власть» также понимаются органы и лица, облеченные властью⁹. Из филологических разъяснений следует, что публичная власть – это открыто осуществляемое органами и лицами право распоряжаться чем-то или кем-то.

Разумеется, что до внесения данного словосочетания в текст Основного закона государства учеными-юристами понятие «публичная власть» многократно рассматривалась в различных аспектах, и в основном как «власть, учреждаемая народом, действующая от имени народа, им уполномоченная»¹⁰, как синоним государственной власти¹¹ или с уточнением, что публичная власть осуществляется в трех основных формах (государственная власть, общественная власть, власть местного самоуправления (муници-

пальная власть)¹²) или иначе – уровнях публичной власти¹³.

Однако ни в одной из работ, затрагивающих указанные выше вопросы, не обнаруживается стремлений дать определение понятию «публичная власть». По нашему мнению, рассуждать о термине, многократно используемом в законодательстве, не имея формального определения, весьма неразумно. Учитывая многочисленные научные разработки, а также появившиеся нормы федерального законодательства, автор настоящей статьи взял на себя смелость попытаться сформулировать определение публичной власти.

С точки зрения буквального и широкого понимания публичная власть в Российской Федерации – это властные действия, осуществляемые государственными органами и органами местного самоуправления, а также общественными организациями по подчинению и распоряжению в отношении неопределенного круга лиц, проживающих или находящихся на территории России или являющихся участниками соответствующих общественных организаций.

Принимая во внимание развитие юридической мысли и судебной практики¹⁴, публичная власть должна рассматриваться на двух уровнях: первый – государственная власть (в составе двух подуровней: федеральная и субъектов Российской Федерации) и второй – власть местного самоуправления. Таким образом, в систему публичной власти должны входить:

1) органы государственной власти в составе:

а) федеральных органов государственной власти;

б) органов государственной власти субъектов России;

2) органы местного самоуправления.

Поскольку в данном случае речь идет именно о власти, то, учитывая нормы ч. 1 ст. 11 и ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации, в систему публичной власти не

должны входить государственные органы, не относящиеся к органам государственной власти, т. е. не обладающие полномочиями органов государственной власти («иные государственные органы»)¹⁵ как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Это означает, что данную систему могут составлять лишь те органы и должностные лица, которые осуществляют в России государственную власть, а именно Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации (на федеральном уровне); законодательный, высший исполнительный и мировые судьи как суды субъекта России (на уровне субъектов Российской Федерации).

Странно, что по Федеральному закону «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» мировые судьи не поименованы в системе органов государственной власти субъекта России отдельно, т. е. формально-юридически не включены в систему публичной власти. Имеется лишь упоминание о том, что на территории субъекта России осуществляют свою деятельность мировые судьи (ч. 8 ст. 4).

В отношении местного самоуправления уместно заметить, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶ при определении полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления не использует термин «власть». В то же время, принимая во внимание существующую конструкцию образования и функционирования местного самоуправления в России, а также выводы Конституционного Суда Российской Федерации, можно согласиться с тем, что представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и местная администрация обладают властными полномочиями, поскольку имеют право издавать обязательные для исполнения на территории муниципального образования решения.

Таким образом, в юридическом, т. е. в более узком смысле **публичная власть – это власть, осуществляемая органами государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) и органами местного самоуправления, а также сами эти органы.** Данное определение можно использовать в федеральных законах как правовую базу для формирования системы публичной власти в стране и определения ее функций.

Оценим некоторые законодательные новшества в организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, введенные Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Так, в соответствии с нормами названного Федерального закона:

1) систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации должны составлять (ч. 1 ст. 4):

- законодательный орган субъекта Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации;
- иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

2) федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сферах (ч. 4 ст. 4):

- образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов;
- осуществляющих региональный государственный жилищный контроль (надзор), региональный государственный строительный надзор, региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;

3) правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации теперь не обладают сенаторы Российской Федерации (члены Совета Федерации), являющиеся представителями данного субъекта России, но в обязательном порядке это право предоставлено прокурору субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 10).

Как видим, наличие в системе органов государственной власти субъекта России высшего должностного лица субъекта Российской Федерации из факультативного становится обязательным. При этом данное высшее должностное лицо в любом случае входит в систему исполнительных органов субъекта России (ч. 1 ст. 31).

Вопросы согласования федеральными органами государственной власти назначения на определенные должности в субъектах Российской Федерации в какой-то степени оправданны, учитывая, что в ряде случаев органы исполнительной власти субъектов России возглавлялись (и возглавляются) лицами, слабо представляющими сферу деятельности, которой они должны руководить. Подобные шаги со стороны федерального центра предпринимались, но на уровне органов исполнительной власти, что позволяло высшим должностным лицам субъектов России игнорировать правительственные требования¹⁷.

Участие прокурора субъекта Российской Федерации в законотворческом процессе на уровне субъекта России, на наш взгляд, новая избыточная функция, которая не получила должного объяснения, особенно если принимать во внимание осуществление органами прокуратуры государственного контроля (надзора) за деятельностью органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, и их должностных лиц (ст. 63), а также отсутствие у Генерального прокурора Российской Федерации права законодательной инициативы (см. ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, следует констатировать недостаточную проработку законодательства, касающегося введенного в Конституцию Российской Федерации понятия «публичная власть». По нашему мнению, первоначально следовало законодательно закрепить определение публичной власти, в том числе в государстве в целом, а уж потом определять ее систему, причем в законе, посвященном именно публичной власти.

Выявленные в настоящей статье недоработки федерального законодательства, а также сформулированные автором определения публичной власти будут учтены при подготовке нормативных правовых актов Российской Федерации.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Для удобства восприятия текста статьи Конституция Российской Федерации далее может именоваться Основной закон государства, Основной закон страны.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

⁵ Подробнее о единой системе публичной власти см.: Винокуров В. А. Понятие и содержание публичной власти в Российской Федерации // Представительная власть – XXI век : законодательство, комментарии, проблемы. 2021. № 3. С. 12–16.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

⁷ См.: О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы : федер. конституц. закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. 1). Ст. 8029.

⁸ См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. Т. III. М. : Астрель ; АСТ, 2000. С. 1063.

⁹ См.: там же. Т. I. С. 310.

¹⁰ Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М. : Закон и право ; ЮНИТИ, 1997. С. 30–31.

¹¹ См., например: Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал рос. права. 2009. № 7. С. 9–10.

¹² См., например: Авакьян С. А. Конституционный лексикон : государственно-правовой терминологический словарь. М. : Юстицинформ, 2015. С. 445–446.

¹³ См., например: Чертков А. Н. Совершенствование федерального законодательства об организации государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2004. № 3. С. 17–27.

¹⁴ См.: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

¹⁵ Подробнее о государственных органах, не относящихся к органам государственной власти, см.: Винокуров В. А. Государственное право Российской Федерации. Курс лекций в конспективном изложении : учеб. пособие. СПб. : Санкт-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2017. С. 359–383, 403–411.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁷ См., например: Квалификационные требования, предъявляемые к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 608 (утратили силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 46 (ч. II). Ст. 4530 ; Квалификационные требования, предъявляемые к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2020 г. № 1403 // Там же. 2020. № 38. Ст. 5880.

Юридический институт (г. Санкт-Петербург)

Law Institute (Saint Petersburg)

Винокуров В. А., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, заслуженный юрист Российской Федерации

Vinokurov V. A., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Constitutional and Administrative Law Department, Honored Lawyer of the Russian Federation

E-mail: lawinst-spb@mail.ru

E-mail: lawinst-spb@mail.ru

Л. Н. Сенных

Воронежский государственный университет

ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ

В статье рассматриваются практические и теоретические вопросы реализации основополагающего конституционного права граждан на личные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Анализируются вопросы изменения существующей нормативной основы, регулирующей институт обращений, под быстро изменяющиеся условия технического прогресса.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, обращения, электронное обращение, персональные данные, Интернет, регламент, интернет-приемная.

PROBLEMS OF CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS IN ELECTRONIC FORM

The article deals with practical and theoretical issues of the implementation of the fundamental constitutional right of citizens to personal and collective appeals to state and local self-government bodies. The issues of changing the existing regulatory framework governing the institution of appeals under rapidly changing conditions of technological progress are analyzed.

Key words: Constitution of the Russian Federation, appeals, electronic appeal, personal data, Internet, regulations, Internet reception.

Поступила в редакцию 15 февраля 2022 г.

В соответствии с Конституцией России наша страна является демократическим правовым государством. Неотъемлемым элементом любого современного демократического и правового государства является присутствие закрепленного нормами права механизма реализации права граждан на личные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Указанное право закреплено в высшем законодательном акте страны – Конституции Российской Федерации – и относится к правам, определяющим правовой статус человека и гражданина. С развитием технического

прогресса область взаимоотношений гражданина с органами государственной власти через призму порядка обращений граждан и непосредственно рассмотрение этих обращений уверенными темпами уходит в «цифровое пространство». Так, например, по данным Управления Президента России по работе с обращениями граждан и организаций¹ 84,3 % обращений поступило в форме электронного документа. Анализ отчетов только от данного ведомства показал рост этого показателя с 50 % в 2011 г.² до 84 % в текущем году. На углубление цифровизации вышеуказанной сферы повлияли, в первую очередь, всеобъемлющий процесс развития цифровизации в России в целом³, а также повсеместное применение ограничительных мер, связанных с недопущением распространения

© Сенных Л. Н., 2022

коронавирусной инфекции COVID-19 и выраженных в максимальной минимизации личного приема граждан в частности⁴.

Применительно к нашей стране это право, как и во многих европейских государствах (Италия, Молдова, Румыния, Япония, ФРГ и др.), закреплено не только в Конституции, но и находит свою подробную реализацию в специализированном законе № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵. Следует отметить, что указанное в ст. 4 данного закона определение обращения вообрало в себя все черты, на которые отдельно обращали внимание ученые в специальной юридической литературе. Так, например, одни ученые видят главную сущность обращения в качестве канала обратной связи между гражданами и государством⁶. Другие же считают ее только второстепенным признаком обращения, главное же предназначение обращения, по их мнению, – средство защиты нарушенного права⁷. Третьи в качестве определяющего признака обращения называют реализацию возможности граждан участвовать в управлении делами государства⁸. Исследования ученых только подчеркивают многоаспектный и комплексный характер сущности института обращений.

Зарождение института обращений связывают непосредственно с моментом возникновения государства. В качестве древнейшего визуального отражения механизма работы с обращениями граждан (ориентировочно XIV в. до н. э.) выступает древнеегипетская инструкция везиру⁹. Официальной родиной института обращения является Великобритания. В «Билле о правах» от 1689 г. подданным предоставлялось право обращаться с ходатайствами к королю¹⁰. В современном виде, как естественное право каждого гражданина обращаться к государственным органам власти с петициями, подписанными отдельными гражданами, оно было закреплено в Конституции Франции от 3 сентября 1791 г.¹¹ С тех пор право граж-

дан на обращения как неотъемлемое право, входящее в состав правового статуса человека и гражданина, прошло длительный путь трансформации, что нашло свое закрепление в общепринятых нормах международного права¹².

Совершенно очевидно, что закрепления права граждан на обращения только в Конституции России недостаточно. Система реализации указанного права на законодательном уровне должна предусмотреть четкий и детальный механизм. И в качестве такого системного нормативного акта выступил Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г., который заложил принципы отношений между гражданами и органами. С момента принятия указанного нормативного акта, несмотря на вносимые в него изменения, адаптирующие его к реалиям сегодняшнего дня, остаются принципиальные вопросы, носящие концептуальный характер. Одним из дискуссионных является вопрос о необходимости возрождения института обращения к органу государственной власти, являющейся автором акта, на который жалуются граждане. До недавнего времени позиция законодательства и юридического сообщества была направлена на исключение возможности направления на рассмотрение жалобы в тот государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется¹³. В то же время ч. 1 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ от 27 июля 2010 г.¹⁴ говорит об обратном. Постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840¹⁵ в унисон мнению юристов, которые говорили об объективной целесообразности внесения изменений в закон об обращениях¹⁶, детально расписало технологию обжалования решений органа. В упомянутом постановлении определено: во-первых, жалоба направляется в тот орган, чьи действия обжалуются; во-вторых, обжалуется только нарушение процедуры оказания государственной услуги. Вопросы законности и обоснованности

принятого государственным органом решения в рамках постановления № 840 не рассматриваются.

Нечеткая формулировка ст. 3 Федерального закона № 59-ФЗ, устанавливающая право субъектов Российской Федерации на осуществление дополнительных гарантий прав граждан на обращения, привела к тому, что часть регионов приняла региональные законы по указанному вопросу, другие воздержались. Практика регионального законодательства в сфере обращений свелась к нормативному закреплению и детализации процедуры рассмотрения обращений граждан применительно к конкретному субъекту.

Пришла пора устранить противоречия «общего» закона об обращениях и специальных законов в части права иностранных граждан и лиц без гражданства на подачу и рассмотрение обращений. Так, традиционно для отечественного законодательства Конституция РФ и Федеральный закон № 59-ФЗ наделяют правом на направление обращений в органы только граждан. Вместе с тем установленный Конституцией России принцип приравнивания прав этой категории лиц к гражданам и специализированные федеральные законы¹⁷ свидетельствуют о наличии у них права на обращения.

В сфере нормативного регулирования порядка рассмотрения обращений существуют и другие проблемные вопросы, требующие более детального регламентирования: отсутствие в законодательстве об обращениях перечня исключительных случаев, дающих основания для продления тридцатидневного срока рассмотрения обращения; отказ в представлении полной информации ввиду недопустимости распространения информации о третьих лицах¹⁸; проблема признания повторного обращения безусловным и в связи с этим прекращение переписки с гражданином по конкретному вопросу и т. д.

В свете заявленной темы особый интерес в связи с малоизученностью представляет

вопрос цифровизации права на обращение. Являясь на сегодня главным трендом, цифровые технологии широко и прочно вошли в современный мир, и государство в целях достижения конкурентоспособности относительно других государств вынуждено максимально внедрить их во все государственные механизмы, включая реализацию конституционного права на обращение. В условиях пандемии цифровые решения, по мнению премьер-министра Михаила Мишустина, стали основным связующим звеном общества и позволили обеспечить работу всех государственных органов¹⁹. Анализ нормативных актов показывает, что приоритетным для государства при использовании цифровых технологий является ни в коем случае не допустить умаления прав граждан. Для каждого человека должна быть предоставлена возможность выбора реализации идентичных прав в «цифровом мире» или лично и в бумажном варианте. Возможность подачи заявления в электронном виде в отечественном законодательстве появилась относительно недавно. Реализация механизма²⁰ использования электронных обращений стала возможной с принятием федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²¹. Ставя перед собой задачу улучшения качества взаимодействия граждан с государственными органами, законодатель постоянно находится в поиске организационных и технологических условий для обеспечения возможности электронного дистанционного взаимодействия (Единый портал государственных и муниципальных услуг²², «Ваш контроль»²³, «Досудебное обжалование»²⁴ и т. д. Основными преимуществами электронного способа подачи обращений ученые²⁵ видят в следующем:

- 1) постоянная доступность в течение 24 часов;
- 2) территориальная доступность – обращения можно подать из любой точки мира;
- 3) бесплатность;
- 4) оперативность.

Обратной стороной снижения транзакционных издержек, связанных с подачей обращения, стало снижение со стороны обращающегося уровня ответственности за корректность и правомерность содержания обращения. Кричащие заголовки в Интернете: «Возникли проблемы с получением государственных услуг?», «Подайте жалобу»²⁶, – побуждают граждан по любому поводу писать жалобу на сайте Госуслуг. Хотя на этом сайте можно обжаловать лишь нарушение процедуры предоставления государственной услуги. Так, например, по данным федеральной службы судебных приставов в 2021 г. из 841 жалобы, связанной с предоставлением государственной услуги по включению сведений о юридическом лице в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, ни одна жалоба не была обоснованной²⁷. Зачастую, сохраняя текст жалобы на электронном носителе, податель жалобы имеет легкую возможность направлять ее многократно как в один и тот же орган, так и по разным ведомствам в короткий промежуток времени. И перед государственными органами стоит задача, как исключить такие повторы или как справиться с этим потоком обращений и дать своевременный и по существу ответ. Однозначного решения нет. Представляется, что тут нужен комплексный подход начиная с исключения у заявителя повода для обращения и заканчивая использованием фильтров и ограничений для подачи электронного обращений с целью определения его личности и повышения его ответственности за достоверность сведений, указанных в обращении²⁸. В свете разговоров об использовании искусственного интеллекта, по нашему мнению, необходимо его задействовать для первичного анализа и сортировки электронных обращений, включая формирование автоматических формальных ответов на многочисленные и повторяющиеся обращения по аналогии системы «чат-

бот» первой линии Единого контактного центра²⁹.

Одной из самых главных проблем, связанных с рассмотрением электронных сообщений, является соблюдение законодательства о нераспространении персональных данных³⁰. В законе об обращениях для обращающихся в электронном виде установлены лишь два реквизита: фамилия, имя, отчество и адрес электронной почты, который не может служить показателем принадлежности конкретному лицу. В этом случае орган, рассматривающий обращение, с целью защиты персональных данных вынужден «ларировать» и раскрывать в своем электронном ответе лишь только те данные, которые были ранее указаны в электронном обращении. Для идентификации гражданина, подавшего обращение, предлагается использовать только те электронные каналы, в которых предусмотрена идентификация и аутентификация обращающегося.

Технический прогресс не стоит на месте, и не случайно трансформирующиеся формы взаимоотношений гражданина и государства открывают новые виды и формы работы в рамках обращений именно на платформе Интернет. Это возможность получения государственной услуги через обращение на ЕПГУ, отзыв на сайте «Ваш контроль» и т. д. Особо хочется отметить работу интернет-приемных. Единого общего нормативного акта, регулирующего деятельность интернет-приемных государственных органов, пока не принято. Отдельные органы приняли ведомственные нормативные акты, в которых закреплён статус интернет-приемных³¹. Под интернет-приемной понимаем раздел интернет-сайта или портала, позволяющий связаться с соответствующим государственным органом³². Непременным атрибутом всех интернет-приемных является возможность подачи обращения. В остальном функционал интернет-приемных государственных органов различается и по функционалу может включать в себя дополнительные оп-

ции: наличие справочной информации о государственном органе (списки и формы необходимых документов, режим работы, ответы на часто задаваемые вопросы и т. д.), предварительная запись граждан на личный прием. Таким образом, получается, что регулирование интернет-приемных происходит в смешанном порядке, где большая часть правил функционирования указанных приемных содержит условия и возможности самого Интернета, а право в лучшем случае декларирует наличие интернет-приемной у конкретно государственного органа.

В заключение хотелось бы отметить, что вскрытые частично проблемы реализации права граждан на обращения в электронном виде требуют оперативного разрешения на нормативном уровне, поскольку внедрение цифровых технологий в сферу взаимоотношений гражданина и государства вызвало бурный рост электронных обращений. А ведь практика и нормативная основа процедуры порядка подачи и рассмотрения обращения граждан, как лакмус, свидетельствует о подлинном приоритете прав гражданина в демократическом государстве.

¹ См.: Информационно-статистический обзор рассмотренных в январе 2022 г. обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации. URL: <http://www.letters.kremlin.ru/digests/year/2022/month/1/269>

² См.: Информационно-статистический обзор рассмотренных в январе 2022 г. обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации. URL: <http://www.letters.kremlin.ru/digests/year/2011/month/1/38>

³ См.: О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Рос. газета. 2020. 22 июля.

⁴ См.: О приостановлении личного приема граждан в судах : постановление Президиума Верховного Суда РФ, Президиума Совета судей РФ от 8 апреля 2020 г. № 821. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О способах подачи декларации по форме 3-НДФЛ в условиях распространения новой коронавирусной инфекции : письмо ФНС России от 31 марта 2021 г. № АБ-3-19/2426@ // Там же; Об организации работы по назначению пенсий в период распространения новой коронавирусной инфекции : письмо ПФР от 31 марта 2020 г. № МТ-25-24/7004 // Там же; и т. д.

⁵ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Рос. газета. 2006. 5 мая.

⁶ См.: *Третьяков И. А.* Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // *Юрист – правовец*. 2010. № 2. С. 6; *Михайловский М.* Обращения граждан и организаций – источник информации для законодательной деятельности // *Проблемы теории и практики управления*. 2001. № 5. С. 8; и др.

⁷ См.: *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право. М., 2008. С. 163 и др.

⁸ *Румянцева В. Г.* Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти : понятие, сущность, содержание // *История государства и права*. 2008. № 14. С. 2; *Савостина Н. Г.* О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2010. № 9. С. 22; и др.

⁹ См.: *Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века)* / сост. В. А. Томсинов. М. : Зерцало, 2001. С. 6.

¹⁰ См.: *Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран* : в 2 т. Т. 2. Современное государство и право / отв. ред. Н. А. Крашенинникова. М., 2003. С. 39.

¹¹ См.: там же. С. 98.

¹² См.: *Всеобщая декларация прав человека* : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. № 67; *Об экономических, социальных и культурных правах* : международный пакт от 16 декабря 1966 г. // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. 1994. № 12.

¹³ См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Рос. газета. 2006. 5 мая ; Уваров А. А. Проблемы правового регулирования и реализации права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С. 26–31 ; и др.

¹⁴ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Рос. газета. 2010. 28 июля.

¹⁵ О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти... : постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840// Рос. газета. 2012. 17 авг.

¹⁶ См.: Зеленцов А. Б. Институт обращения к органу – автору акта : необходимость возрождения (возвращаясь к проблеме) // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 30–38 ; и др.

¹⁷ См.: О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Рос. газета. 2002. 2 июня ; О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Рос. газета. 2002. 27 июля ; и др.

¹⁸ См.: Смолева М. Е. Споры об использовании персональных данных // Руководитель автономного учреждения. 2020. № 1. С. 36–44.

¹⁹ См.: Кузьмин В. Кадры уходят в цифру // Рос. газета. 2021. 5 июня.

²⁰ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ // Рос. газета. 2010. 29 июля.

²¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Рос. газета. 2010. 29 июля.

²² См.: там же.

²³ См.: Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти... : постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 // Рос. газета. 2012. 13 дек.

²⁴ См.: О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти... : постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 // Рос. газета. 2012. 17 авг.

²⁵ См.: Савоськин А. В. Обращения граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 365.

²⁶ URL: <https://do.gosuslugi.ru/>

²⁷ См.: Статистические данные о количестве рассмотренных ФССП жалоб по вопросам предоставления государственных услуг в 2021. URL: <https://fssp.gov.ru/2566667/>

²⁸ См.: Андреев М. А., Кукарина Ю. М. Организация работы с электронными обращениями граждан на современном этапе // Делопроизводство. 2019. № 4. С. 33–40.

²⁹ См.: Об утверждении Порядка взаимодействия участников информирования при рассмотрении (обработке) обращений граждан и предоставлении им соответствующей информации : приказ Минтруда России от 1 июля 2021 г. № 442н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ См.: О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Рос. газета. 2006. 29 июля.

³¹ См.: О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 29 декабря 2011 г. № 450. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об Инструкции по делопроизводству в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации : постановление ЦИК России от 20 января 2016 г. № 321/1831-6 // Вестник ЦИК России. 2016. № 1/2.

³² См.: Храмовская Н. Современная интернет-приемная // Секретарское дело. 2009. № 6. С. 74–77.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Сенных Л. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права

Sennyh L. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department

E-mail: Ludmila-sennyh@yandex.ru

E-mail: Ludmila-sennyh@yandex.ru

Тел.: 8 (473) 220-84-74

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

УДК 342.25

О. А. Лесовик

Воронежский государственный университет

АССОЦИАТИВНЫЕ ФОРМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В данной статье рассматриваются обязательные и добровольные ассоциативные формы межмуниципального сотрудничества, приводятся их примеры.

К л ю ч е в ы е с л о в а: межмуниципальное сотрудничество, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, региональный Совет муниципальных образований, ассоциации.

ASSOCIATIVE FORMS OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION

The article explores the mandatory and voluntary associative forms of inter-municipal cooperation with examples.

Key words: inter-municipal cooperation, public authorities of the subjects of the Russian Federation, Regional Council of municipal districts, association form of inter-municipal cooperation.

Поступила в редакцию 28 марта 2022 г.

Межмуниципальное сотрудничество является одним из способов решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, выражения и защиты общих интересов муниципалитетов; механизмом, обеспечивающим согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти всех уровней.

Субъектами межмуниципального сотрудничества являются муниципалитеты всех типов, без территориальных ограничений либо ограничений по типам муниципального образования.

В данной статье будет рассмотрена ассоциативная форма межмуниципального сотрудничества, поскольку в Российской Федерации она является самой распространенной среди муниципалитетов.

В соответствии с Гражданским кодексом ассоциация (союз) – это объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на членстве, созданное для представления и защиты общих интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей, т. е. направление получаемых доходов на достижение поставленных уставом целей. Ассоциации (союзы) действуют на основании устава. Число учредителей ассоциации (союза) должно быть не менее двух¹.

Высшим органом управления ассоциацией (союзом) является собрание его членов.

Из смысла ст. 123.8 Гражданского кодекса, ст. 11 Федерального закона № 7-ФЗ², ст. 66, 67 Федерального закона № 131-ФЗ³ следует, что ассоциативная форма межмуниципального сотрудничества может быть как добровольной, так и обязательной.

© Лесовик О. А., 2022

Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации является обязательной ассоциативной формой межмуниципального сотрудничества после принятия Федерального закона № 131-ФЗ. До 2003 г. она таковой не являлась: ассоциации муниципальных образований, объединяющие муниципалитеты внутри субъектов Российской Федерации, возникали лишь в отдельных субъектах, причем в некоторых из них существовало несколько объединений.

Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать ее. Совет не отвечает по обязательствам своих членов, при этом члены Совета несут субсидиарную ответственность по его обязательствам. На практике функции советов сводятся к оказанию организационной, консультационной, информационной помощи муниципалитетам, представлению их интересов в органах государственной власти. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по их взаимодействию с Советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации.

М. В. Сытинская, В. И. Шкатулла подчеркивают, что обязательное создание регионального совета муниципальных образований в субъекте Российской Федерации подразумевает обязанность всех муниципальных образований этого субъекта вступить в нее. Если допустить гипотетический отказ от вступления в Совет одного муниципалитета, то становится возможным отказ от вступления в Совет всех муниципалитетов субъекта. Это значит, что добровольный выход или принудительное исключение муниципального образования из состава Совета, включая ликвидацию организации, невозможно. В рамках действующего законодательства единственным основанием ликвидации такого Совета может быть упразднение соответствующего субъекта Российской Федерации.

Авторы подчеркивают, что обязательность создания не соответствует статусу юридических лиц, но она характерна для субъектов публичной власти⁴.

На сегодняшний день они образованы во всех 85 субъектах Российской Федерации: Ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Крым» была преобразована в декабре 2014 г. из Ассоциации органов местного самоуправления Автономной Республики Крым и г. Севастополя, созданной 23 декабря 1997 г.; Ассоциация «Совет внутригородских муниципальных образований города Севастополя» была также создана в декабре 2014 г.

Иные ассоциативные формы межмуниципального сотрудничества создаются муниципалитетами добровольно. В качестве примера рассмотрим несколько национальных ассоциаций межмуниципального сотрудничества.

Так, Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований. В 2006 г. была создана Общероссийская общественная организация Конгресс муниципальных образований (ОКМО). Основным условием ее создания было обязательное членство в этой организации не менее двух третей от всех Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Сейчас в нее входят Советы всех 85 субъектов Российской Федерации, они являются ее учредителями. Кроме того, в Конгрессе состоят межрегиональные организации межмуниципального сотрудничества, действующие также в ассоциативных формах: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация малых и средних городов России, Ассоциация ЗАТО Росатома, Ассоциация городов Поволжья, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений⁵.

Целями ОКМО являются координация деятельности Советов муниципальных обра-

зований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований и других организаций, выражение и защита их общих интересов; организация сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с заинтересованными международными организациями и иностранными юридическими лицами; социальная поддержка и защита граждан по вопросам непосредственного жизнеобеспечения населения на территории их проживания; представление общих интересов муниципальных образований Российской Федерации в федеральных органах государственной власти, в совещательных, экспертных и иных учреждениях и организациях, созданных в целях содействия решению вопросов государственной политики, затрагивающих интересы местного самоуправления, в общероссийских и межрегиональных общественных объединениях, в организациях, осуществляющих хозяйственную деятельность в сферах, касающихся интересов местного самоуправления⁶.

Конгресс уполномочен Правительством РФ представлять ежегодный доклад «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления».

Для решения своих уставных задач ОКМО взаимодействует с Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерством иностранных дел Российской Федерации, Федеральным агентством по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству и другими федеральными органами власти.

Ассоциация «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления» (ВАРМСУ) была учреждена как национальная в мае 2019 г. и переименована во всероссийскую в декабре 2019 г. В настоящее время в состав Ассоциации входят все 85 региональных ассоциаций – Советы муниципальных образований субъектов РФ. Учредителями ассоциации выступили крупные и авторитетные общественные организации России, в числе которых Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления, Союз российских городов, Международная ассамблея столиц и крупных городов, Ассоциация развития исторических поселений «Русская провинция», Ассоциация закрытых административно-территориальных образований атомной промышленности, Ассоциация городов Поволжья, Союз городов Центра и Северо-Запада России. Профильные комиссии (подкомиссии) являются общественными экспертными органами при ВАРМСУ, созданными в целях обеспечения взаимодействия ее членов с муниципальным сообществом, а также изучения проблематики вопросов местного самоуправления в разрезе основных направлений деятельности муниципальных образований и отраслей муниципального хозяйства. В настоящее время в Ассоциации создано и функционирует семь комиссий и три подкомиссии. Организационное обеспечение деятельности профильных комиссий (подкомиссий) осуществляет Правление Ассоциации. Целью создания Ассоциации является объединение юридических лиц для представления и защиты общих интересов, направленных на создание условий для развития системы местного самоуправления, содействие реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления, участие в осуществлении общественного контроля за ходом реализации национальных проектов, консолидацию накопленного опыта поддержки и развития местного самоуправления, организацию сотрудничества муниципальных

образований Российской Федерации с заинтересованными международными организациями и иностранными юридическими лицами⁷. ВАРМСУ в рамках взаимодействия с региональными Советами муниципальных образований публикует выпуск информационного дайджеста «Муниципальный вестник»; проводит серию вебинаров по современным методам коммуникации. В марте 2022 г. ВАРМСУ выпустила сборник лучших муниципальных практик Центрального федерального округа, а совместно с Красноярским Институтом государственного и муниципального управления (КИГМУ) при участии региональных Советов муниципальных образований – сборник муниципальных правовых практик «Федеральный судебник». Кроме того, в 2022 г. ВАРМСУ провела ряд конференций, касающихся обсуждения новой муниципальной реформы. Одним из новых направлений деятельности ВАРМСУ является взаимодействие с представителями Министерства обороны РФ по развитию патриотического воспитания детей и молодежи в муниципалитетах.

Общероссийская общественная организация «Всероссийский совет местного самоуправления» (ВСМС) была создана в 2006 г. В настоящий момент региональные отделения ВСМС созданы в 84 субъектах Российской Федерации, за исключением г. Москвы. Целями ее создания являются содействие реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления и создание условий для формирования эффективной системы местного самоуправления в Российской Федерации⁸. Реализованные проекты ВСМС в основном связаны с изучением и распространением среди муниципалитетов успешных муниципальных практик, касающихся благоустройства, ТОС, передачи некоммерческим организациям части функций местного самоуправления, а также создания консультативных центров для обучения и консультирования глав муниципальных образований, депутатов предст-

вительных органов власти по актуальным вопросам местного самоуправления. В 2021 г. Всероссийский Совет местного самоуправления совместно с Академией городских технологий «СРЕДА» и Евразийским объединением женщин – региональных лидеров провели исследование, касающееся выявления особенностей личного и профессионального отношения и деятельности женщин – руководителей муниципальных образований в области развития российской повестки устойчивого развития. 15 марта 2022 г. ВАРМСУ и ВСМС провели семинар по подготовке заявок для участия во Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика».

1 марта 2020 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин утвердил Перечень поручений № 354-пр⁹, в соответствии с которым Правительство Российской Федерации должно в срок до 1 октября 2021 г. представить проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г. 17 мая 2020 г. Министерство юстиции направило в Правительство Российской Федерации проект указа Президента¹⁰, подготовленный на основе предложений, поступавших от профильных комитетов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, из субъектов Российской Федерации, от независимых экспертов и экспертных организаций, от ассоциаций межмуниципального сотрудничества, в котором развитие межмуниципального сотрудничества и его механизмов выделялось как одно из наиболее важных возможных направлений государственной политики по развитию местного самоуправления на среднесрочный период. Основы государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 г. по состоянию на 27 марта 2022 г. не приняты. В декабре 2022 г. началась новая реформа местного самоуправления: 16 декабря 2021 г. на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации внесен проект закона об

организации местного самоуправления¹¹, в январе 2022 г. он был принят в первом чтении. В настоящий момент срок представления поправок по тексту данного законопроекта отложен с 21 февраля 2022 г. на 20 мая 2022 г. В данном законопроекте также есть положения, касающиеся межмуниципального сотрудничества.

Межмуниципальное сотрудничество остается одним из способов решения проблем социально-экономического развития

муниципалитетов, механизмом реализации совместных проектов. Ассоциативные формы межмуниципального сотрудничества позволяют муниципалитетам обмениваться положительным опытом по решению вопросов местного значения и осуществлению полномочий органов местного самоуправления, получать правовую, информационную, организационно-методическую помощь, эффективнее взаимодействовать с органами публичной власти.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 25.02.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

² О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 01.01.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 10.01.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ См.: Сытинская, М. В., Шкатулла В. И. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2011. 728 с.

⁵ См.: Официальный сайт ОКМО. URL: <http://www.okmo.news/>

⁶ См.: Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс) : устав Ассоциации, утвержден решением Общего собрания членов Конгресса 7 июля 2006 г. № 6 (в ред. от 18.05.2018) // Официальный сайт ОКМО. URL: <http://www.okmo.news/>

⁷ См.: Ассоциация «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления» : устав, утвержденный решением Собрания учредителей Ассоциации «Национальная ассоциация развития местного самоуправления» 17 мая 2019 г. (в ред. от 28.11.2019) // Официальный сайт ВАРМСУ. URL: <https://www.varmsu.ru/>

⁸ См.: Общероссийская общественная организация «Всероссийский совет местного самоуправления» : устав, утвержден на Съезде 31 мая 2006 г. (в ред. от 06.12.2018) // Официальный сайт ВСМС. URL: <https://www.vsmsinfo.ru/>

⁹ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года : Пр-354 от 1 марта 2020 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/>

¹⁰ Проект Указа Президента об утверждении Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года от 17 мая 2020 г. URL: <http://asmoul.ru/>

¹¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект от 16 декабря 2021 г. № 40361-8 // Официальный сайт «Система обеспечения законодательной деятельности». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>

Воронежский государственный университет

Лесовик О. А., аспирант кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: lesoviko.a@mail.ru

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

Voronezh State University

Lesovik O. A., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: lesoviko.a@mail.ru

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

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (март 2022 г.)

22 марта 2022 г. под руководством профессора Т. М. Бялкиной, доцента С. Н. Хорунжего и преподавателя В. Е. Китаевой состоялось совместное заседание научных студенческих кружков «Конституционные чтения» и по муниципальному праву кафедры конституционного и муниципального права на тему «Актуальные вопросы формирования и функционирования органов публичной власти в Российской Федерации».

Во вступительном слове заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук, профессор Т. М. Бялкина кратко осветила основные проблемы, которые встают перед наукой конституционного и муниципального права после конституционной реформы системы публичной власти 2020 г. Кандидат юридических наук, доцент кафедры С. Н. Хорунжий обратил внимание присутствующих на некоторые актуальные вопросы, возникающие в связи с закреплением в законодательстве новых подходов к формированию органов публичной власти.

В выступлениях студентов был затронут широкий спектр проблематики, связанной с организацией и функционированием органов публичной власти.

В своем научном докладе студентка 2-го курса специалитета Елена Хевронина остановилась на роли федеральных органов государственной власти в единой системе публичной власти. В докладе были рассмотрены некоторые федеральные органы государ-

ственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в единой системе публичной власти, осуществляющие взаимодействие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования на основании Конституции Российской Федерации.

Была выделена особая группа государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные и иные полномочия, не входящие в полномочия ни законодательных, ни исполнительных, ни судебных государственных органов, – это органы особой компетенции: Прокуратура РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Счетная палата РФ, ЦБ РФ, Уполномоченный по правам человека РФ. Совет Безопасности РФ рассматривался отдельно, как орган, который осуществляет подготовку президентских решений по вопросам стратегии развития России, проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности.

Был сделан вывод о том, что федеральные органы власти призваны решать наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни в рамках собственной компетенции. Их решения распространяются на всех, и органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления не могут им противоречить в контексте принимаемых решений и проводимой политики государства. Федеральные органы государственной власти задают руководящий курс, обладают широтой полномочий и ока-

зывают огромное влияние на деятельность нижестоящих органов власти в единой системе публичной власти.

Студент 2-го курса бакалавриата Никита Карташов осветил в своем выступлении новые подходы к правовому положению должностных лиц местного самоуправления в контексте предлагаемой муниципальной реформы. Проектом Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» по-новому определяется термин «должностное лицо местного самоуправления» – это лицо, замещающее муниципальную должность либо заключившее контракт (трудовой договор), наделенное в соответствии с уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Перечень должностей стал открытым, в отличие от перечня, закрепленного в действующем законодательстве.

Депутаты представительного органа будут избираться только на муниципальных выборах, поскольку не предполагается существование муниципальных районов, а следовательно, не будет варианта формирования представительного органа из представителей поселений.

Предлагается изменить один из вариантов избрания высшего должностного лица муниципалитета. По проекту закона глава муниципального образования избирается:

- 1) на муниципальных выборах;
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Примечательным является закрепление положения о том, что глава муниципально-го образования, возглавляющий местную ад-

министрацию, замещает государственную должность субъекта. Как это соотносится с положением ст. 12 Конституции России, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти? Ведь глава муниципального образования относится к числу органов местного самоуправления.

Таким образом, в указанном проекте Федерального закона существенно расширяются возможности высших должностных лиц субъектов Федерации по контролю за руководителями муниципальных образований, других должностных лиц. Авторы законопроекта полагают, что это усилит ответственность органов местного самоуправления, обеспечит предусмотренную Конституцией РФ возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления. Некоторые эксперты считают, что такой подход к определению правового статуса должностных лиц местного самоуправления и их взаимодействию с органами государственной власти приведет к тому, что они попадут в подчиненное положение по отношению к властям регионов.

Студентка 2-го курса специалитета Марина Заярина раскрыла в своем выступлении направления, формы, принципы взаимодействия органов публичной власти в Российской Федерации. Взаимодействие органов публичной власти различных уровней имеет свои особенности и строится на основе определенных принципов. Специальные принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определены преимущественно в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» и сводятся к эффективности осуществления публичных функций, самостоятельности осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий, гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями пу-

бличной власти, открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и т. д.

Докладчик выделил следующие формы взаимодействия органов публичной власти: **сотрудничество** – это форма, проявляющаяся во взаимной помощи и поддержке по решению тех или иных вопросов; **координация** – это форма, представляющая собой существование одного или нескольких субъектов, обладающих более обширными знаниями, которые способны направлять силы объектов в нужное русло; **совместная деятельность** – это форма взаимодействия, подразумевающая, что у каждого органа существует определенный функционал. В совокупности с функционалами других органов они реализуют одну цель. Исходя из этого, выступающий пришел к выводу, что взаимодействие органов власти – это основанный на нормативно-правовых актах процесс воздействия органов публичной власти друг на друга посредством определенных взаимных прав и обязанностей, направленный на повышение эффективности государственного механизма.

Раскрывая основные проблемы института перераспределения полномочий между уровнями публичной власти в РФ, студентка 2-го курса бакалавриата Екатерина Джигоева отметила, что механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ, закрепленный с 2014 г. в ч. 1.2 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», стал предметом особого внимания правоведов и получил неоднозначные оценки. На сегодняшний день в субъектах РФ прочно закрепились практика перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ, что обусловлено необходимостью максимально эффективного исполнения органами власти публично значимых функций при одновременном достижении

оптимизации ресурсов и экономии бюджетных средств, большей эффективности и результативности управления. Особую актуальность данная тенденция приобретает в свете построения единой системы публичной власти в РФ.

Говоря о перераспределении полномочий, докладчик обратил внимание на то, что передача полномочий от муниципалитетов региону происходит не в добровольном порядке, не по соглашению, а императивно, в силу издания закона субъекта РФ о передаче полномочий.

Также следует отметить, что ч. 1.2 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» гласит, что перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; такие законы субъекта РФ вступают в силу с начала очередного финансового года. При этом в данной норме нет слов «на срок не более» или какого-либо другого варианта, свидетельствующего об ограничении определенным сроком передачи полномочий. Таким образом, существуют риски долговременной передачи полномочий органам местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ.

Тем не менее, как справедливо отмечал в разные годы профессор С. А. Авакьян, в перераспределении полномочий между уровнями власти нет ничего необычного. Полномочия отражены в законе как собственные права соответствующей стороны на данном этапе, но они не вечны: может наступить потребность перераспределения полномочий. Такое изъятие полномочий у муниципалитета, если оно конструктивно, например, позволяет повысить эффективность управления инфраструктурой территорий, обеспечить реализацию проектов развития, сосредоточить ресурсы для решения наиболее важных задач, что не свидетельствует о нарушении прав местного самоуправления.

Студентка 2-го курса специалитета *Елизавета Кенгурова* рассмотрела новые аспекты территориальной организации местного самоуправления в свете муниципальной реформы. В своем выступлении она проанализировала предлагаемую проектом Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» одноуровневую систему организации местного самоуправления, которая предполагает, что местное самоуправление будет осуществляться в городских округах, муниципальных округах и внутригородских территориях городов федерального значения.

Одноуровневая система организации местного самоуправления позволит, по мнению *Е. Кенгуровой*, создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению. При этом сохранятся разделение на городские и муниципальные округа, а критериями выступят действующие в настоящее время требования к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа, а также к плотности населения на территории городского округа.

Данное новшество направлено на исключение случаев, когда одно муниципальное образование находится внутри другого, при этом его органы власти не имеют достаточного кадрового состава и финансирования, а жители сталкиваются со сложностями при обращении за помощью в решении вопросов местного значения и путаницы компетенции. Одним из значительных плюсов данной системы видится усиление ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций перед высшим должностным лицом региона, а также устранение путаницы при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В научном докладе *Лили Мурадян*, студентки 2-го курса специалитета, были раскрыты проблемные вопросы о роли органов местного самоуправления в реализации национальных проектов. Термин «национальный проект» появился в России осенью 2005 г. Президент РФ Владимир Путин выступил с инициативой по реализации в стране 4 национальных проектов: «Современное здравоохранение», «Качественное образование», «Доступное жилье», «Эффективное сельское хозяйство». Акцент был сделан на четыре основных направления: здравоохранение, образование, жилье, развитие АПК (агропромышленного комплекса). В период до 2015 г. органы местного самоуправления не играли особой роли в реализации национальных проектов, что приводило к меньшей эффективности их реализации. Результативное и эффективное выполнение мероприятий, направленных на решение задач и достижение целей национальных проектов, определенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», возможно лишь при условии слаженной работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и, в особенности, органов местного самоуправления.

Особую значимость для решения поставленных масштабных задач имеет дальнейшее развитие и активное применение форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, включая институт территориального общественного самоуправления. Наиболее успешные проекты ежегодно включаются в федеральный реестр, публикуются на специальном ресурсе и отмечаются наградами. Муниципалитеты участвуют в национальных проектах посредством реализации региональной составляющей национальных проектов.

Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов

имеет особое значение, потому что именно на местах граждане в основном и чувствуют те изменения, которые происходят в части улучшения жилья, городской среды, образования, здравоохранения, демографии, поэтому роль органов местного самоуправления в их реализации многократно возрастает.

Вероника Часовских, студентка 2-го курса бакалавриата, свое научное выступление посвятила рассмотрению финансовых аспектов устойчивости местного самоуправления, в том числе необходимости государственного регулирования местных бюджетов. Государственное регулирование местных бюджетов выступает одним из направлений взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти. Такое «вмешательство» государства во внутренние дела муниципалитетов является объективно необходимым, так как средств, поступающих в местные бюджеты, катастрофически не хватает для осуществления местных расходов. Например, по отчету об исполнении бюджета в городском округе город Воронеж за 2019 г. общая сумма расходов (около 25,5 млн рублей) не могла быть покрыта налоговыми доходами (почти 8 млн рублей). Большую часть доходов за тот период составили безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы (около 14,5 млн рублей).

Бюджетное законодательство предусматривает возможность предоставления муниципальным образованиям денежных средств в виде дотаций, субсидий и субвенций. Как показывает практика, большая часть средств

предоставляется в виде субсидий, т. е. с возможностью распределения этих денег на какие-то определенные заранее цели. Таким образом, данные средства не могут расходоваться на решение насущных местных проблем.

Методические рекомендации Минфина РФ органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления в сфере межбюджетных отношений предполагают, что субъекты РФ должны учитывать необходимость обеспечения сбалансированности бюджетной системы на субфедеральном уровне.

Для того чтобы принцип самостоятельности местных бюджетов не носил чисто формальный характер, по мнению докладчика, субъекты РФ и сами муниципальные образования должны внимательно подходить к формированию «местного законодательства», потому что в их актах порой содержатся ошибки, влекущие за собой неверное определение экономической базы муниципалитетов и неправильное ее использование. Например, в Постановлении Правительства Пермского края указано, что «софинансирование проекта (муниципального) осуществляется за счет средств бюджета муниципального образования, населения муниципального образования, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, общественных организаций (далее – местный бюджет)». Таким образом, Правительство Пермского края к средствам местных бюджетов относит также средства физических и юридических лиц, что противоречит нормам Бюджетного кодекса РФ.

Е. А. Бондарева,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

В. Е. Китаева,

преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

УДК 341.231.14

Л. С. Кобзева

Воронежский государственный университет

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В статье рассматриваются международно-правовые механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина на примере органов ООН, анализируется их роль в сфере обеспечения и защиты прав и свобод личности. Помимо этого, в статье рассматриваются международно-правовые акты, принятые данными органами, и впоследствии ратифицированные Российской Федерацией.

Ключевые слова: международно-правовые механизмы защиты прав, защита прав, органы ООН.

INTERNATIONAL LEGAL MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF RIGHTS AND FREEDOMS OF HUMAN AND CITIZEN

The article discusses the international legal mechanisms for the protection of human and civil rights and freedoms on the example of the UN bodies, analyzes their role in ensuring and protecting the rights and freedoms of the individual. In addition, the article deals with international legal acts adopted by these bodies and subsequently ratified by the Russian Federation.

Key words: international legal mechanisms for the protection of rights, protection of rights, UN bodies.

Поступила в редакцию 2 марта 2022 г.

Международная защита прав человека – это совместная деятельность государств, выраженная в нормах права, направленная на защиту нарушенных прав человека, а также обеспечивающая определение границ правового статуса личности. Со стороны международных организаций осуществляется механизм контроля за выполнением данного правила различными государствами¹. Как уже отмечалось ранее, обеспечение защиты прав граждан должно быть целью и приоритетной

функцией любого цивилизованного государства, причем это должно быть не просто закреплено в комплексе нормативно-правовых актов, но и реализовано в жизнь.

Каждое государство обязано защищать права человека, принимать все необходимые меры для их охраны. Для достижения данной цели принимаются международные и внутригосударственные нормативные акты. Сущность международной защиты прав человека состоит в защите не только национальных, но и общечеловеческих интересов.

Под международно-правовыми механизмами защиты прав человека следует понимать созданные в соответствии с нормами

© Кобзева Л. С., 2022

международного права международные организационные структуры, основным предназначением которых является защита прав человека². Помимо этого, в рамках международного права устанавливаются универсальные стандарты прав и свобод человека и гражданина. Данные международные стандарты – это правила, выраженные в виде общепризнанных принципов и норм международного права в сфере прав человека, которые юридически обязывают государства создавать правовой, политический и социальный режим обеспечения прав и свобод³. Г. В. Игнатенко под международными стандартами прав и свобод понимает нормативный минимум, определяющий уровень государственной регламентации с допустимыми отступлениями в том или ином государстве в форме его (уровня) повышения или конкретизации⁴. Целью разработки данных международных стандартов является создание типовых моделей, которые используются государствами для совершенствования своего собственного внутреннего законодательства.

Иными словами, международные стандарты – это минимально необходимый уровень защиты статуса личности. Также международные стандарты определяют уровень государственной регламентации прав и свобод человека. Такие стандарты обращены к государствам, которые принимают на себя обязательства обеспечить выполнение и внутригосударственную реализацию закрепленных в международном праве правозащитных стандартов. Международные стандарты служат ориентиром для государства, допуская отклонения в их внутригосударственной имплементации.

Важным обстоятельством при защите прав и свобод граждан является использование норм международного права и возможностей международных механизмов ООН. Особенно значимую роль выполняют международные договоры, оказывающие особое влияние на национальное право государств и судебную практику.

К первостепенным механизмам защиты прав граждан относится Международный Суд ООН, основной задачей которого является осуществление международного правосудия. Он разрешает, в соответствии с международным правом, юридические споры между государствами и дает консультативные заключения по юридическим вопросам, которые могут быть перед ним поставлены должным образом уполномоченными на то органами и специализированными учреждениями ООН. Данный орган начал свое существование благодаря национальной судебной практике стран-участниц, организации их судов. Благодаря этому, теоретики пришли к выводу о том, что права граждан и их свободы, а также их основные достоинства и интересы должны быть отражены в каком-то одном акте, соответствующем социальному прогрессу и времени, а также акте, который будет началом создания собственного законодательства о правах и свободах граждан для всех стран-участниц.

Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. была принята Всеобщая декларация прав человека⁵. На основе декларации был принят Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 2 которого предусматривает правила, разъясняющие характер международных обязательств государств-участников, вытекающих из признанных международным правом прав и свобод человека. Каждое участвующее в данном Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать каждому находящемуся на его территории и под его юрисдикцией лицу права, признаваемые в Пакте, независимо от расы, цвета кожи, имущественного, социального положения и любого другого обстоятельства. Если же данные положения не предусмотрены в законодательстве страны-участницы, то оно обязуется принять соответствующие меры для осуществления предписанных в Пакте правил.

Немаловажным и принятым также на основании Всеобщей декларации прав челове-

ка является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.⁶

В этой связи Комитет по защите прав человека ООН является одним из важнейших органов по защите прав человека. Основной функцией комитета является рассмотрение докладов стран – участниц Международного пакта о гражданских и политических правах, надзор за его исполнением, подготовка общих комментариев к нему и рассмотрение жалоб на нарушения этого международного акта.

Страны-участницы, присоединившись к Факультативному протоколу, признают компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие в законодательстве страны-участницы нарушений Пакта, и в связи с этим ст. 2 Пакта устанавливает, что страна-участница обязуется обеспечивать всем находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, а в случае установления нарушения обеспечить эффективное и действенное средство правовой защиты.

В Российской Федерации в 2012 г. было принято Определение Конституционного Суда РФ. Согласно данному Определению КС и исходя из принципа добросовестного исполнения международных договоров, необходимость выполнения соображений, принятых по результатам изучения индивидуальных жалоб и содержащих адресованное государству предложение о проведении повторного судебного разбирательства, является обязательным для всех государств – участников Пакта. Поскольку Россия подписала и ратифицировала Пакт и Факультативный протокол к Пакту, частные лица могут обращаться в Комитет с индивидуальными жалобами о нарушениях прав человека на Россию⁷.

Данное определение является подтверждением того, что Российская Федерация и другие страны-участницы обязаны соблюдать международные договоры и гарантировать любому человеку качественную защиту его прав и свобод.

Следующим не менее важным международным органом по защите прав является Европейский Суд по правам человека, который рассматривает отдельные жалобы, чтобы определить наличие или отсутствие нарушений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Если определяется неприемлемость жалобы, то она не подлежит рассмотрению, в обратном случае Суд может предложить дружественное соглашение либо разрешить дело самостоятельно. В результате санкционируется финансовая компенсация материального ущерба и морального вреда или выплата выигравшей стороне всех расходов.

Решения названного органа носят обязательный характер, и в случае отказа государства выполнять свои обязательства оно перестает быть членом Совета Европы. Благодаря необходимости исполнения решений и мерам, применяемым в случае несогласия с выдвинутым заключением, эффективно осуществляется восстановление нарушенных прав и свобод.

Также немаловажным органом в данной сфере является Совет по правам человека. Совет по правам человека – это межправительственный орган системы ООН, государства-члены которого выступают за поощрение и защиту всех прав человека по всему миру.

В компетенцию Совета входит обсуждение всех вопросов по данной тематике и ситуаций в области прав человека, которые требуют его внимания в течение всего года. Наиболее новаторским механизмом Совета по правам человека является Универсальный периодический обзор. Посредством этого механизма раз в четыре года осуществляется обзор ситуации в области прав человека во всех государствах – членах ООН. Являясь основанным на сотрудничестве процессом, ведущую роль в котором играют государства-члены, Универсальный периодический обзор осуществляется под защитой Совета и предоставляет возможность каждому го-

сударству сообщать о мерах, которые были им приняты, и проблемах, которые ему необходимо решить для улучшения положения в области прав человека и выполнения своих международных обязательств. Универсальный периодический обзор устроен таким образом, чтобы гарантировать соблюдение принципов равного подхода для каждой страны.

Совет наделен рядом полномочий и функций, среди которых рассмотрение ситуаций, связанных с нарушением прав человека, включая грубые и систематические нарушения, и дача по ним своих рекомендаций, прием и рассмотрение жалоб.

Также целесообразно отметить, что существуют Специальные процедуры Совета по правам человека. Это независимые эксперты в области прав человека, уполномоченные информировать и консультировать по конкретным вопросам в области прав человека или по ситуации с правами человека в определенных странах. Система Специальных процедур является центральным элементом механизма ООН по правам человека и

охватывает все права человека: гражданские, культурные, экономические, политические и социальные.

Что касается самой процедуры рассмотрения жалоб, то она затрагивает сообщения, представляемые отдельными лицами, группами лиц или неправительственными организациями, которые утверждают, что стали жертвами нарушений прав человека или владеют надежной информацией о таких нарушениях.

Подводя итоги, целесообразно сделать следующие выводы.

1. Универсальные международные стандарты – это важнейшие общепризнанные правила, выраженные в принципах международного права в сфере прав человека, на основании которых базируются конституции не только зарубежных стран, но и Конституция Российской Федерации.

2. Международный Суд ООН, Комитет по правам человека ООН, Европейский Суд по правам человека, а также Совет по правам человека относятся к первостепенным механизмам защиты прав человека и гражданина.

¹ См.: Правкина И. Н. Международные механизмы защиты прав человека // Вестник науки и образования. 2019. № 6. С. 46.

² См.: Ибрахими М. Ф., Бийгишиева Д. Ш. Международно-правовые механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина // Закон и право. 2020. № 7. С. 134.

³ См.: Ковалев А. А. Международная защита прав человека : учеб. пособие. М. : Статут, 2013. С. 164–180.

⁴ См.: Международное право / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. М., 2013. С. 445.

⁵ Всеобщая декларация прав человека 1948 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Стремоухов А. В. Становление института прав человека в международном публичном праве // Международное публичное и частное право. 2017. № 1. С. 12–14.

Воронежский государственный университет

Кобзева Л. С., студент

E-mail: liliakobzeva@mail.com

Тел.: 8-908-786-75-84

Voronezh State University

Kobzeva L. S., Student

E-mail: liliakobzeva@mail.com

Тел.: 8-908-786-75-84

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

СООТНОШЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СУБЪЕКТОВ РФ: ТЕОРИЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

В статье анализируются проблемные вопросы взаимосвязи двух сложившихся самостоятельных форм территориальной организации субъектов Российской Федерации – муниципально-территориального и административно-территориального устройства. Исследуются их общие черты и различия на основе изучения федерального законодательства, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и законов нескольких субъектов Федерации, вследствие чего предлагаются наиболее часто встречающиеся модели соотношения отмеченных форм территориальной организации публичной власти. Обосновывается тезис о самостоятельности и самодостаточности административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления, а также предлагаются рекомендации по совершенствованию правового регулирования публичных правоотношений в этой сфере.

Ключевые слова: территориальная организация местного самоуправления, административно-территориальное устройство, населенный пункт, муниципальное образование, административно-территориальная единица.

CORRELATION OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: THEORY AND REGIONAL PRACTICE

The article analyzes the problematic issues of the relationship between the two established independent forms of territorial organization of the subjects of the Russian Federation – municipal-territorial and administrative-territorial structure. Their common features and differences are investigated based on the study of federal legislation, the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the laws of some subjects of the Federation, as a result of which the most common models of the correlation of the noted forms of territorial organization of public power are proposed. The thesis on the independence and self-sufficiency of the administrative-territorial structure and territorial organization of local self-government is substantiated, and recommendations for improving the legal regulation of public legal relations in this area are proposed.

Key words: territorial organization of local self-government, administrative-territorial structure, locality, municipality, administrative-territorial unit.

Поступила в редакцию 28 января 2022 г.

© Попов В. А., 2022

Проблема взаимосвязи территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства является одной из наиболее сложных в науках конституционного и муниципального права. Ее актуальность и практическая значимость обусловлена тем, что начиная с момента принятия ныне действующей Конституции России¹ постепенно сформировались две самостоятельные системы территориальной организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. И если административно-территориальное устройство во многом сложилось в СССР и в ряде регионов сохранилось практически в неизменном виде, то появление территориальных основ местного самоуправления как института муниципального права стало новацией. Как справедливо отмечает С. В. Нарутто, советское государство отличалось простотой территориального деления, поскольку характеризовалось «преимущественно пространственной организацией государственного (административного) управления»². Объявление России федерацией и признание местного самоуправления в качестве основы конституционного строя в результате реформ 1990-х гг. значительным образом изменило и усложнило территориальную структуру государства. Предпринимая попытку наиболее эффективной организации публичной власти, законодатель и правоприменитель в лице Конституционного Суда РФ за прошедшие 30 лет неоднократно изменяли правовое регулирование территориальных систем государственной власти. Разное понимание оптимального соотношения административно-территориального и муниципально-территориального устройства прослеживается и в работах теоретиков. Это обусловлено тем, что отмеченные явления характеризуются как общими, так и различными чертами, а субъекты Федерации вырабатывают многообразные модели их соотношения.

Однако прежде всего необходимо проанализировать основные исторические эта-

пы развития законодательства о территориальных основах местного самоуправления и государственной власти, иными словами, провести диахронное сравнение. За точку отсчета можно взять 1991 г., когда в Основной закон РСФСР были внесены поправки о местном самоуправлении и принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»³. Согласно ст. 2 указанного акта местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов; аналогичное положение содержала и норма ст. 138 Конституции 1978 г.⁴ Таким образом, законодатель положил в основу территорий осуществления муниципальной власти сложившуюся систему административно-территориальных единиц, вопросы создания, преобразования и упразднения которых регулировались единым нормативным актом – Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР»⁵, что свидетельствовало об унитарной природе Российского государства. Важно отметить, что в краях, областях, автономных областях, автономных округах продолжала осуществляться местная государственная власть, что позволяло их по-прежнему считать административно-территориальными единицами, хотя дальнейшие движения в сторону федерализма, в частности, принятие Федеративного договора 1992 г., обусловили признание данных территориальных образований в качестве полноценных субъектов Федерации: отмеченная двойственность статуса была подчеркнута в Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 1993 г. № 6-П⁶.

Принятие на референдуме 12 декабря 1993 г. ныне действующей Конституции и последующее принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ положили начало разграничению территориаль-

ной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства. В редакции до июля 2020 г. ст. 131 Конституции России закрепляла, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Эта норма впервые ввела новый термин – поселение, считавшееся императивной территорией муниципальной власти. Отмеченным федеральным законом была введена категория «муниципальное образование», однако их четкий перечень не устанавливался и относился к компетенции субъекта Федерации. Примерные виды муниципальных образований соответствовали административным единицам (города, поселки, станицы, районы (уезды), сельские округа и т. д.), регулирование чего по смыслу ст. 73 Конституции находится в исключительном ведении субъектов Федерации. Это привело к тому, что во многих регионах прежняя двухуровневая система административно-территориального устройства была разделена на территории, где осуществлялась местная государственная власть и местное самоуправление (например, в Республике Удмуртия), что зачастую приводило к нарушению права граждан на его осуществление и становилось предметом федерального конституционного контроля. Более целесообразным представляется практика Воронежской области, законодательство которой гарантировало осуществление местного самоуправления на всей ее территории и напрямую закрепляло принцип создания муниципальных образований двух уровней (первого и второго вида) в границах административно-территориальных единиц⁸.

Принятие и постепенное вступление в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹ (далее – Закон № 131-ФЗ) ознаменовало собой значительное укрепление территориальных основ местного самоуправления: помимо установления исчерпывающего перечня муниципальных образова-

ний Законом № 131-ФЗ урегулированы вопросы изменения их границ, преобразования и упразднения. Подобная унификация обеспечила осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации и ограничила полномочия регионов, однако их сохранившееся в силу конституционных предписаний право самостоятельно решать весь спектр вопросов административно-территориального устройства не решило проблему соотношения двух исследуемых форм территориальной организации публичной власти.

Использование конкретно-исторического метода познания позволяет говорить о тесном взаимодействии административно-территориального и муниципально-территориального устройства, единой базой которых выступает территория субъекта Федерации. Но сложное разноуровневое правовое регулирование и дифференциальная природа данных явлений неизбежно ставят вопросы о том, какая из указанных систем является приоритетной, первичной, целесообразно ли в целом наличие двойной территориальной организации, неизбежно приводящее к правовым коллизиям. Для выработки наиболее рациональной позиции необходимо проанализировать действующее позитивное право на предмет общих и особенных черт административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления.

Основное отличие между административно-территориальным и муниципально-территориальным заключается в их различном предназначении, что подтверждается позициями теоретиков. Так, О. А. Ежукова отмечает, что административно-территориальное устройство представляет собой форму «территориальной институционализации государственной власти»¹⁰. Ю. В. Ермолаева высказывает аналогичную позицию, утверждая, что в пределах данной территориальной организации публичной власти «осуществляются полномочия органов государственной

власти Российской Федерации и ее субъектов»¹¹. Муниципально-территориальное деление призвано обеспечить, соответственно, эффективное функционирование органов местного самоуправления и форм участия населения в его осуществлении. В то же время первое десятилетие современной российской государственности показало возможность использования сложившейся системы административно-территориального деления для осуществления функций местного самоуправления, что зачастую приводило к его ограничению.

Следующие две особенности являются результатом толкования ряда норм Конституции Российской Федерации. Прежде всего, в силу ст. 12 Основного закона органы местного самоуправления отделены от институтов государственной власти, из чего следует теоретическое разграничение систем территориальной организации для осуществления полномочий каждого из видов органов публичной власти. Положения ст. 71–73 позволяют говорить о разных уровнях правового регулирования: если территориальные основы местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ст. 72), то все вопросы административно-территориального устройства находятся в исключительном ведении субъектов Федерации, поскольку формулируются по остаточному принципу (ст. 73). Об этом же свидетельствуют положения подп. «л» п. 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹² об установлении административно-территориального устройства и порядка его изменения законом субъекта Федерации; аналогичная норма реципирована принятым в прошлом году, но еще не вступившим в силу Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах

Российской Федерации»¹³. Однако означает ли это, что федеральная власть должна отказываться от решения наиболее принципиальных, концептуальных вопросов административно-территориального устройства регионов? Ряд ученых не согласны с такой позицией: к примеру, Ю. В. Ермолаевой предложено дополнить ст. 72 федеральной Конституции п. «н. 1», который бы отнес установление общих принципов организации административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации к совместному ведению¹⁴; С. А. Авакьян исходит из такой же возможности, ориентируясь на нахождение в исключительном ведении Российской Федерации регулирования ее территории (п. «а» ст. 71)¹⁵. О целесообразности подобного подхода будет сказано в дальнейшем.

Каковы же общие черты? Во-первых, взаимосвязь двух систем территориальной организации проявляется в общности используемой в федеральном и региональном законодательстве терминологии, имеющей принципиальное значение. Так, Закон № 131-ФЗ, закрепляя дефиниции конкретных муниципальных образований, использует понятия, отражающие структурные элементы территориальной системы государственной власти. К примеру, согласно п. 1 ст. 2 указанного акта городское поселение определяется через понятия «город», «поселок», сельское поселение – путем перечисления наиболее распространенных видов сельских населенных пунктов. Являющееся базовым для них понятие «населенный пункт» раскрывается в законах субъектов Федерации: так, соответствующий законодательный акт Республики Татарстан¹⁶ (далее – Закон Татарстана) понимает под населенным пунктом застроенную и (или) подлежащую застройке территорию в пределах установленной границы, предназначенную для постоянного или преимущественного проживания и жизнедеятельности людей, имеющую определенный правовой статус; Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административ-

но-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения»¹⁷ (далее – Закон Воронежской области) содержит дефиниции сельского и городского населенных пунктов. Выделенная общая черта логически связана еще с одной: населенный пункт является материальной основой как муниципальных образований (городского и сельского поселения, городского и муниципального округа), так и административно-территориальных единиц.

Во-вторых, ряд региональных законов в качестве одного из принципов административно-территориального устройства выделяют, так или иначе, его взаимосвязь с муниципально-территориальным делением: непосредственно таким образом он сформулирован в п. «е» ст. 3 Закона Красноярского края от 10 июня 2010 г. № 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края»¹⁸ (далее – Закон Красноярского края). В Законе Воронежской области сущностно данный принцип изложен через указание на функциональное предназначение административно-территориального устройства, которое должно создавать условия для деятельности не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления (п. 3 ст. 3). С одной стороны, закрепление такого общего правила противоречит теоретическим положениям о природе двух видов территориальной организации, но с другой – учитывает исторически сложившуюся систему расселения людей и упрощает правовое регулирование. Из указанного принципа следует еще одна общая черта, заключающаяся в совпадении границ или соответствии территориальных единиц, имеющаяся во многих российских субъектах. Нормативные акты по-разному конструируют данное положение: норма п. 2 ст. 2 Закона Воронежской области, закрепляя понятие административно-территориальной единицы, императивно устанавливает, что граница каждой из них должна соответствовать границе муниципального образования. Закон Крас-

ноярского края устанавливает соответствие между административно-территориальными единицами и муниципальными образованиями: краевой город – городской округ, поселок городского типа – городское поселение и т. д. Такое же положение хотя прямо и не закреплено, но выводится путем толкования законов других субъектов Федерации, реестров административно-территориального устройства и данных статистики. К примеру, перечисленные в ст. 7 Закона Липецкой области от 28 апреля 2010 г. № 382-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Липецкой области»¹⁹ (далее – Закон Липецкой области) области, районы, города областного подчинения, города районного подчинения и сельсоветы как административно-территориальные единицы соответствуют муниципальным районам, городским округам, городским и сельским поселениям как муниципальным образованиям. Однако такая модель не является единственной, о чем более подробно будет сказано далее.

Проанализированные общие и различные черты административно-территориального и муниципально-территориального устройства демонстрируют их тесную взаимосвязь и взаимообусловленность, несмотря на ряд отличий, некоторые из которых предлагается скорректировать. Но данный вывод не означает наличие унифицированной модели территориальной организации государственного управления во всех регионах: изучение законодательства субъектов Федерации различных видов – областей, краев, республик, автономных округов, автономной области и городов федерального значения – позволяет выделить следующие основные подходы к соотношению территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства:

1) модель абсолютной унификации, проявляющаяся в совпадении границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований, общности их видов

и одинаковых наименований. Ярким примером такого подхода является Воронежская область, 478 территориальных образований которой обладают двойственным статусом: городской округ город Воронеж – одновременно и муниципальное образование (городской округ), и административно-территориальная единица (городской округ)²⁰;

2) модель частичной унификации, при которой территории единиц местного самоуправления и государственной власти совпадают в границах, но имеют различающиеся наименования видов. В качестве примера целесообразно привести опыт правового регулирования Липецкой области, упоминавшимся Законом которой установлены следующие виды административно-территориальных единиц: районы, города областного подчинения, города районного подчинения, сельсоветы. Причем данная норма в полной мере отражает исторический принцип административно-территориального устройства, поскольку с момента образования области в 1954 г. виды ее территориальных единиц не изменились и соответствуют тому, что было закреплено еще Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Сопоставив положения упоминавшегося Закона Липецкой области и данные статистики, можно, тем не менее, убедиться во взаимосвязи двух систем территориальной организации власти в этом субъекте: города областного подчинения соответствуют городским округам, города районного подчинения – городским поселениям, районы – муниципальным районам, сельсоветы – сельским поселениям²¹;

3) модель частичной унификации, которая заключается в совпадении, как и в предыдущем случае, границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований, но при этом выражается в различных «фирменных» наименованиях территориальных образований и их видах. Выде-

ление такого подхода возможно, в частности, в результате анализа опыта Чукотского автономного округа: так, в пределах городского округа Певек расположена административно-территориальная единица Чаунский район. Подобная несинхронность в данном субъекте Федерации оказалась вполне допустимой не только в условиях разнородного регулирования территорий местного самоуправления и государственной власти, но и в силу того, что Законом Чукотского автономного округа от 5 июня 2015 г. № 50-ОЗ²² были объединены все поселения Чаунского муниципального района, наделенного статусом городского округа Певек. Однако изменения в регулировании одной сферы общественных отношений не коснулись законодательства об административно-территориальном устройстве: в соответствующем реестре, утвержденном высшим органом исполнительной власти в соответствии со ст. 23 Закона Чукотского автономного округа от 30 июня 1998 г. № 33-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Чукотского автономного округа»²³, по-прежнему сохранился Чаунский район. Аналогичная ситуация прослеживается и с городским округом Эгвекинот – Иультинским районом²⁴;

4) еще одна модель, характерная для упомянутого Чукотского автономного округа, Республики Татарстан, Еврейской автономной области, свидетельствует о еще большей независимости исследуемых систем территориальной организации друг от друга, что проявляется в отсутствии административно-территориального аналога муниципальным образованиям одного уровня, как правило, поселениям. Так, Законом Еврейской автономной области от 20 июля 2011 г. № 982-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве еврейской автономной области»²⁵ установлены только два вида административно-территориальных единиц – город Биробиджан и районы, совпадающие с городским округом Биробиджан и муниципальными районами соответственно. При

этом поселенческий уровень местного самоуправления полностью исключен из системы самостоятельных административно-территориальных единиц. Схожий подход сложился в Республике Татарстан в отношении сельских поселений, однако в отношении городских поселений правовое регулирование еще более сложное, неоднозначное и даже противоречивое: некоторые городские поселения соответствуют городам республиканского значения, а некоторые – нет. В соответствии с подп. 4 п. 1 ст. 1 Закона Татарстана город республиканского значения – административно-территориальная единица, определенная Конституцией Республики Татарстан, образованная на основе города, *не входящего* в состав территории района. Исходя из данного определения, городские поселения не могут соответствовать городам республиканского значения, поскольку они в силу норм федерального законодательства составляют часть территории муниципального района (п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ), совпадающего с районом. Между тем, к примеру, если городские поселения города Елабуга, Зеленодольск наделены Конституцией Татарстана²⁶ статусом города республиканского значения, то обладающие аналогичным положением с точки зрения муниципального устройства города Болгар, Мензелинск не входят в перечень городов республиканского значения и, соответственно, не являются административно-территориальными единицами. Можно ли говорить о целесообразности такого сложного и противоречивого варианта регулирования даже несмотря на автономное решение вопросов административно-территориально-го устройства?

Предложенные автором статьи модели территориальной организации публичной власти на региональном уровне хотя и не охватывают опыт правового регулирования всех 85 субъектов Российской Федерации, но тем не менее наглядно демонстрируют различную степень взаимосвязи административно-территориального и му-

ниципально-территориального устройства. Презюмируя, что правотворчество должно соотноситься с положениями правовой науки, необходимо проанализировать основные теоретические концепции соотношения изучаемых явлений. Многие конституционалисты исходят из идеи первоначальной обусловленности системы территориальной организации местного самоуправления административно-территориальным делением. Так, Д. Б. Сергеев, подтверждая тезис о теоретической автономности двух форм территориальной организации, справедливо отмечает, что именно органами государственной власти субъектов Федерации были установлены границы муниципальных образований и заложены основы муниципально-территориального устройства²⁷. Развивая указанную концепцию, В. И. Васильев, анализируя проблемы построения территориальных основ местного самоуправления в первые годы после принятия Закона № 131-ФЗ, подчеркивает, что «сеть муниципальных образований почти идеально легла на сложившуюся структуру административно-территориального деления субъектов Федерации»²⁸, что не предполагает создания каких-либо новых территориальных единиц местного самоуправления (достаточно вспомнить известный гносеологический принцип английского философа Уильяма Оккама «*entia non sunt multiplicanda sine necessitate*» – «не нужно множить сущее без надобности»). Об обратном влиянии упоминает в своей работе бывший председатель упраздненного с 1 января 2022 г. Конституционного Суда Республики Ингушетия А. К. Гагиев, по мнению которого, «административно-территориальное устройство субъекта РФ фактически предопределяется территориальной организацией местного самоуправления»²⁹. Представляется, что все вышеперечисленные позиции являются справедливыми, поскольку в середине 2000-х гг., когда принимались законы о наделении муниципальных образований конкретным статусом, законодатель субъек-

тов РФ действительно исходил из системы сложившихся административных единиц, однако к настоящему времени в условиях устойчивой сформированной территориальной организации местной власти изменения регулирования административно-территориального устройства не может не считаться с нею. Реформа 2019 г. наглядно продемонстрировала влияние одной системы на другую: после введения муниципальных округов в качестве нового вида муниципального образования в ряде субъектов, где подобные единицы местного самоуправления уже появились после преобразования прежних городских округов, было дополнено законодательство об административно-территориальном устройстве в части внедрения нового вида территориальных единиц государственной власти – округов, совпадающих в границах с муниципальными округами (Красноярский край, Тверская область).

Тем не менее коллизии между федеральным и региональным регулированием, учитывая разную природу государственной власти и местного самоуправления и в их территориальном аспекте, неизбежны, поэтому важным этапом в рассмотрении этого вопроса является анализ предложений по преодолению подобного рода публично-правовых конфликтов. В первую очередь обратимся к правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно проверял на соответствие Основному закону региональные акты, зачастую необоснованно ограничивавшие право граждан на осуществление местного самоуправления, особенно в период его становления в России. Еще в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П³⁰ по так называемому «удмуртскому делу» высший орган конституционного контроля разграничил территориальные единицы субъектов Федерации на те, где осуществляется местное самоуправление (муниципальные образования), и те, где власть по своей природе государственная (административно-территориальные единицы); за-

конодатель самостоятельно определяет их перечень, но если территориальные образования не относятся к категории административно-территориальных единиц, соответственно, в них не могут создаваться местные органы государственной власти: обратное явление имело место в Республике Удмуртия. Против воли законодателя как критерия возникновения муниципальных образований в своем особом мнении³¹ высказался судья Г. А. Гаджиев, по убеждению которого таковыми должны выступать сложившиеся поселения, а районы и крупные города не должны исключаться из системы муниципального устройства: подобный подход нашел свое отражение в Законе № 131-ФЗ, императивно устанавливающим осуществление местного самоуправления на всей территории субъекта Федерации. В своих дальнейших решениях Конституционный Суд также подчеркивал отсутствие жесткой связи между административно-территориальным устройством и территориальной организацией местного самоуправления (Постановление от 3 ноября 1997 г. № 15-П³²), однако в Определении от 15 мая 2007 г. № 406-О-П³³ обратил внимание на недопустимость подмены изменения границ, преобразования муниципальных образований путем регулирования схожих вопросов в отношении административно-территориальных единиц. В частности, любое изменение границ муниципальных образований в силу конституционных норм требует обязательного учета мнения населения, в то время как в отношении административно-территориальных единиц такой федеральной гарантии нет, что на практике вполне может привести к пересечению границ территориальных единиц различного вида. Именно на эту проблему обращают внимание многие теоретики, предлагающие унифицировать принципиальные вопросы территориальной организации публичной власти в субъектах. Так, Е. С. Шугрина, И. В. Бабичев и А. В. Мадьярова предлагают внести изменения в федеральное законодательство о го-

сударственной власти субъектов Федерации и о местном самоуправлении в части определения понятия административно-территориального устройства, примерных видов административно-территориальных единиц, запрета пересечения границ административно-территориальных единиц и муниципальных образований, критериев выделения населенных пунктов³⁴. Последний вопрос также имеет принципиальное значение, поскольку с его урегулированием решится вопрос о юридической силе Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г., формально не отмененного, но не применяемого в силу коллизии нормы ч. 6 ст. 76 Конституции России. Более сложный путь предлагает Ю. В. Ермолаева: помимо внесения изменений в Конституцию, о которых упоминалось ранее, принять отдельный федеральный закон, регулирующий общие принципы формирования и функционирования административно-территориального устройства³⁵. Иную оригинальную концепцию, которая бы усилила позиции административно-территориального устройства и сделала бы их базой для создания местных органов государственной власти, выдвигает А. Н. Кокотов: основываясь на правовых выводах Постановления Конституционного Суда России от 24 января 1997 г. № 1-П и дальнейших его позициях, ученый предлагает окружной и районный (верхние) уровни местного самоуправления трансформировать в полноценные и обладающие правосубъектностью публично-пра-

вового образования административно-территориальные единицы³⁶. Такая позиция отражает сложившуюся после реформы 2014–2015 гг. ситуацию высокой организационной и функциональной зависимости муниципальных районов и городских округов от региональной государственной власти и вполне возможна в будущем.

Рассмотрев основные положения теории и практики правового регулирования административно-территориального и муниципально-территориального устройства, в заключение важно подчеркнуть, что данные формы территориальной организации публичной власти в полной мере подчиняются первому закону диалектики Гегеля – закону единства и борьбы противоположностей. Не отрицая их самостоятельности и самодостаточности, можно констатировать, что в современных условиях возникла реальная потребность в едином регулировании общих принципов построения двух систем территориальной организации власти в субъектах Федерации: запущенный механизм правообразования должен воплотиться в правотворчестве. Однозначно, что внесенный в Государственную Думу в декабре 2021 г. проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³⁷, коренным образом изменяющий территориальные основы местной власти, продолжит дискуссии в этом направлении и станет новым предметом научных исследований.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 16.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник для магистратуры. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2018. С. 102.

³ О местном самоуправлении в РСФСР : закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

⁴ Конституция (Основной закон) РСФСР от 12 апреля 1978 г. (в ред. от 24.05.1991) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

⁵ О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР : указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

⁶ По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 года «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», совместного постановления Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 года «Об административно-территориальном делении города Москвы», Указа Президента Российской Федерации от 12 января 1992 года «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», статьи 10 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» : постановление Конституц. Суда РФ от 2 апреля 1993 г. № 6-П // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 621.

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

⁸ См.: О местном самоуправлении в Воронежской области : закон Воронеж. обл. от 28 декабря 1994 г. № 8-з // Коммуна. 1995. 6 янв.

⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁰ Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Проспект, 2019. С. 170.

¹¹ Ермолаева Ю. В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 9.

¹² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 11.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹³ См.: Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

¹⁴ См.: Ермолаева Ю. В. Проблемы и перспективы совершенствования нормативно-правовых основ территориального устройства субъектов России // Право. Законодательство. Личность. 2014. № 1 (18). С. 41.

¹⁵ Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. Т. 2. С. 148.

¹⁶ См.: Об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан : закон Респ. Татарстан от 7 декабря 2005 г. № 116-ЗРТ (в ред. от 27.06.2019) // Республика Татарстан. 2005. № 247.

¹⁷ Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения : закон Воронеж. обл. от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ (в ред. от 11.10.2019) // Молодой коммунар. 2006. № 123.

¹⁸ Об административно-территориальном устройстве Красноярского края : закон Краснояр. края от 10 июня 2020 г. № 10-4763 (в ред. от 19.11.2020) // Ведомости высших органов госуд. власти Краснояр. края. 2010. № 31 (402).

¹⁹ Об административно-территориальном устройстве Липецкой области и порядке его изменения : закон Липецк. обл. от 28 апреля 2010 г. № 382-ОЗ (в ред. от 21.06.2021) // Липецкая газета. 2010. 30 апр.

²⁰ См.: Реестр (справочник) «Административно-территориальное устройство Воронежской области» (по сост. на 1 декабря 2020 г.). URL: <https://www.govvrn.ru>

²¹ См.: Перечень муниципальных образований Липецкой обл. на 1 января 2020 г. URL: <https://lipstat.gks.ru>

²² Об объединении поселений, входящих в состав Чаунского муниципального района, и организации местного самоуправления на объединенной территории : закон Чукот. автоном. округа от 5 июня 2015 г. № 50-ОЗ (в ред. от 5.09.2017) // Ведомости. 2015. № 22/2 (708/22).

²³ Об административно-территориальном устройстве Чукотского автономного округа : закон Чукот. автоном. округа от 30 июня 1998 г. № 33-ОЗ (в ред. от 27.03.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴ См.: Реестр административно-территориальных и территориальных образований Чукотского автономного округа : утв. распоряж. Правительства Чукот. автоном. округа от 30 декабря 2008 г. № 517-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ Об административно-территориальном устройстве Еврейской автономной области : закон Еврей. автоном. обл. от 20 июля 2011 г. № 982-ОЗ // Биробиджанская звезда. 2011. 22 июля.

²⁶ Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (в ред. от 22.06.2012) // Советская Татария. 1992. 8 нояб.

²⁷ См.: *Сергеев Д. Б.* Соотношение административно-территориального и муниципально-территориального устройства субъекта Российской Федерации // Рос. юрид. журнал. 2015. № 1. С. 58.

²⁸ *Васильев В. И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал рос. права. 2006. № 3 (111). С. 4.

²⁹ *Гагиев А. К.* Проблемы территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации (на примере Республики Ингушетия) // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 45.

³⁰ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституц. Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 50. Ст. 708.

³¹ См.: там же. Особое мнение судьи Г. А. Гаджиева.

³² По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда : постановление Конституц. Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 45. Ст. 5241.

³³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону : определение Конституц. Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П // Вестник Конституц. Суда РФ. 2007. № 6.

³⁴ См.: *Бабичев И. В., Шугрина Е. С., Магьярова А. В.* Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и пути их решения // Местное право. 2018. № 3. С. 13, 14.

³⁵ См.: *Ермолаева Ю. В.* Проблемы и перспективы совершенствования нормативно-правовых основ территориального устройства субъектов России... С. 46.

³⁶ См.: *Кокотов А. Н.* Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 11. С. 43–50.

³⁷ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

Воронежский государственный университет

Попов В. А., студент

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Тел.: 8-920-542-87-03

Voronezh State University

Popov V. A., Student

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

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

СООТНОШЕНИЕ СВОБОДЫ СЛОВА И СВОБОДЫ ИНФОРМАЦИИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАКТИКЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

В статье рассматривается взаимосвязь права на свободу мысли и слова с правом на свободу информации, свободу средств массовой информации. Помимо этого, в статье оценивается соотношение права на свободу мысли и слова с правом на свободу информации. Отдельное внимание уделяется анализу законодательного закрепления данных прав, а также особенностям их практического применения, обусловленным существующей взаимосвязью.

К л ю ч е в ы е с л о в а: свобода мысли и слова, свобода информации, средства массовой информации.

RELATIONSHIP OF FREEDOM OF SPEECH AND FREEDOM OF INFORMATION IN RUSSIAN LEGISLATION AND PRACTICE

The article discusses the relationship of the right to freedom of thought and speech with the right to freedom of information, freedom of the media. In addition, the article assesses the correlation of the right to freedom of thought and speech with the right to freedom of information. Special attention is paid to the analysis of the legislative consolidation of these rights, as well as the peculiarities of their practical application, due to the existing relationship.

Key words: freedom of thought and speech, freedom of information, mass media.

Поступила в редакцию 2 марта 2022 г.

Конституция Российской Федерации в ст. 29 закрепляет, что каждому гарантируется свобода мысли и слова¹. Но наряду с этим данная статья закрепляет и ряд других положений, в том числе гарантирующих свободу информации и свободу средств массовой информации. Законодатель объединяет эти положения в одну статью, обуславливая их взаимосвязь.

Свобода мысли и слова тесно связана со свободой информации. Если рассмотреть

право на свободу мысли и слова подробнее, то мы видим, что свобода слова включает в себя, с одной стороны, свободу каждого человека публично выражать свои мысли, идеи и суждения, распространять их любыми законными способами. С другой стороны, данная свобода подразумевает свободу печати и других средств массовой информации, а также право на получение информации, что в совокупности со свободой мысли является неременным условием обеспечения человеческой индивидуальности и свободы личности, а следовательно, построения демократического и правового государства².

© Селютина А. Е., 2022

Соотношение свободы слова и свободы информации учеными оценивается по-разному. Так, Н. И. Бусленко отмечает, что в конституционном праве понятие «свобода информации» получило достаточно определенное выражение. Оно сформулировано как общее и охватывает такие личные права, как свобода слова (свобода выражения мнений), свобода печати, право на получение информации, имеющей общественное значение (в основном из государственных источников и от должностных лиц), а также свобода распространения информации любым законным способом³.

Такого же мнения придерживается В. Г. Елизаров. Он указывает, что свобода информации является обобщающим понятием и включает право на получение информации, свободу слова и свободу массовой информации (в том числе свободу печати)⁴. Данный подход наиболее широко представлен в конституционно-правовой науке.

Например, С. А. Авакьян также указывает на то, что свобода информации охватывает свободу слова (свободу выражения мнений), свободу печати и иных СМИ, право на получение информации, имеющей общественное значение, и свободу распространения информации любым законным способом⁵.

Такой подход к соотношению свободы слова и свободы информации действительно рационален. Ученые обобщают распространение мнений, идей, суждений и любых сведений в любой доступной для восприятия форме единым универсальным термином – «распространение информации».

Вместе с тем ряд авторов придерживаются прямо противоположной точки зрения, которая заключается в том, что свобода информации является составляющей свободы мысли и слова. В частности, Г. Д. Садовников полагает, что свобода информации выступает в качестве права поиска, получения, производства и распространения информации без предварительного разрешения и уведомления государства и его органов любым за-

конным способом. Иными словами, свободу информации целесообразно рассматривать как элемент свободы мысли и слова⁶.

Л. А. Окуньков в комментарии к Конституции РФ характеризует свободу информации как свободу сообщений о фактах, убеждениях и идеях, поэтому тоже называет ее элементом свободы мысли и слова⁷.

Формой мысли является ее языковое, словесное выражение (устное или письменное), другие знаковые системы общения, например, художественные формы⁸. Выражая свои мысли, мы распространяем информацию, так как в соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления⁹. В связи с этим целесообразно рассматривать структуру свободы информации как совокупность следующих элементов:

- поиск;
- получение;
- производство;
- передача;
- распространение информации.

Все эти элементы имеют свое закрепление в положениях Конституции РФ, содержащихся в ст. 29.

Исходя из приведенной выше структуры свободы информации, мы видим, что информация – это не только продукт реализации свободы мысли и слова, что развитость данного права не только условие существования демократического цивилизованного общества, но и составляющая эффективности развития и работы средств массовой информации.

Говоря о свободе мысли и слова, свободе информации, нельзя не затронуть тему средств массовой информации (далее – СМИ).

Под СМИ понимаются пресса, радио-, теле-, видео-, кинохроникальные программы, информационные агентства и иные формы периодического распространения массовой

информации, предназначенной для неограниченного круга лиц¹⁰.

СМИ являются наиболее распространенным, важным и влиятельным источником информирования. Закон «О средствах массовой информации», помимо охраны права на свободу средств массовой информации, включает в себя положения по охране свободы информации в целом.

Так, в ст. 1 Закона о СМИ закреплено, что «в Российской Федерации поиск, получение, производство и распространение массовой информации... не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации».

Помимо этого, ст. 3 Закона о СМИ, как и Конституция РФ, устанавливает запрет цензуры, а в ст. 25 указывается, что не допускается воспрепятствование осуществляемому на законном основании распространению продукции средств массовой информации.

Анализируя эти нормы, мы видим, что законодатель очень категорично относится к цензуре, обеспечивая тем самым свободу действий СМИ и их независимость. Однако, несмотря на высоко демократический подход к деятельности СМИ, который отражен в базовом законе, свобода информации все же предполагает определенную степень относительности и имеет законодательные и нравственные пределы.

Например, ст. 51 Закона о СМИ устанавливает, что «не допускается использование прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения слухов под видом достоверных сообщений. Запрещается использовать право журналиста на распространение информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан по определенным признакам».

Немаловажной проблемой является распространение журналистами сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию. Серьезность данной проблемы под-

тверждает факт того, что в 2015 г. у Верховного Суда РФ возникла необходимость по обобщению судебной практики по подобному рода делам. В Обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г.) приведена статистика, что по данной категории дел в среднем в год рассматривается 5000 дел в судах общей юрисдикции и 800 дел в арбитражных судах¹¹. Это свидетельствует о том, что СМИ не всегда добросовестно подходят к осуществлению своей деятельности, в погоне за громкими заголовками нередко нарушают права и свободы граждан.

Так, например, в Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13 марта 2019 г. № Ф03-587/2019 по делу № А16-547/2018 Суд, ссылаясь на ст. 29 Конституции РФ, ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.), п. 1 ч. 1 ст. 47, п. 2 ч. 1 ст. 49 Закона РФ «О средствах массовой информации», Постановление от 7 декабря 1976 г. по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства» (*Handyside v. United Kingdom*), Постановление от 23 сентября 1994 г. по делу «Ерсильд против Дании» (*Jersild v. Denmark*), п. 3 Постановления Пленума ВС РФ от 15 июня 2010 г. № 16, пришел к выводу о том, что каждому гарантируется право на свободу слова, мысли, в том числе свободу средств массовой информации. Однако реализация названных гарантий не означает возможности ограничения прав и законных интересов других лиц, в частности, ущемления их деловой репутации. Сведения, опубликованные в средствах массовой информации, могут носить эмоциональный характер с целью привлечения внимания общества к определенной проблеме, однако при осуществлении журналистской деятельности необходимо проявлять должное уважение к деловой репутации физических и юридических лиц. При этом журналист должен учитывать, что информация, которую он распро-

страняет в процессе своей профессиональной деятельности, не должна быть ложной и носить порочащий характер¹².

Из вышеизложенного следует, что свобода средств массовой информации, свобода информации и свобода мысли и слова идут в тесной взаимосвязи и обуславливают существование друг друга. Благодаря СМИ граждане и их объединения могут осуществлять контроль над властью, принимать участие в управлении делами государства. Поэтому гарантия свободы СМИ отдельно вынесена в ч. 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации. Она означает свободное распространение через СМИ любой информации, кроме конфиденциальной и составляющей государственную тайну, допустимость отражения в этой информации политического и идеологического плюрализма.

Подводя итог вышесказанному, целесообразно сделать следующие выводы.

1. Взаимодействие свободы мысли и слова и свободы информации необходимо для

обеспечения свободы личности и развития правового государства.

2. Соотношение рассматриваемых свобод оценивается учеными по-разному, но наиболее распространенным является подход, при котором свобода информации оценивается более широко и включает в себя ряд иных свобод: мысли и слова, средств массовой информации, печати и т. п.

3. Право на свободу информации строго охраняется государством путем закрепления в ряде законодательных актов запрета цензуры, однако государство обладает необходимым набором правовых инструментов, способных ограничивать данную свободу в целях защиты прав граждан.

4. Право на свободу мысли и слова, право на свободу информации, право на свободу средств массовой информации обладают особенно тесной взаимосвязью, в связи с чем эффективная реализация данных свобод возможна лишь при условии соблюдения и защиты каждой из них.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398.

² См.: *Нечевин Д. К.* Свобода слова и печати : российская и зарубежная практика // Евразийский юридический журнал. 2013. № 3. С. 131–136.

³ См.: *Бусленко Н. И.* Конституционные основы профессиональной деятельности журналиста в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2000. С. 13.

⁴ См.: *Елизаров В. Г.* Свобода массовой информации в Российской Федерации : конституционные основы и правовые ограничения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 17.

⁵ См.: *Российская юридическая энциклопедия.* М., 1999. С. 876.

⁶ См.: *Садовникова Г. Д.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М. : Юрайт-Издат, 2006. С. 78.

⁷ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. Л. А. Окунькова. М. : БЕК, 1996. С. 367–369.

⁸ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. М. : Новая правовая культура, 2009. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

⁹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31. Ст. 3448.

¹⁰ См.: О средствах массовой информации : закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

¹¹ См.: Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 10.

¹² См.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13 марта 2019 г. № Ф03-587/2019 по делу № А16-547/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Селютина А. Е., студент

Selyutina A. E., Student

E-mail: selyutina12390@gmail.com

E-mail: selyutina12390@gmail.com

А. О. Фефелова

Воронежский государственный университет

ПОЛНОМОЧИЯ И ПОРЯДОК ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье рассматриваются полномочия и порядок деятельности, а также особенности правового статуса Уполномоченного по правам человека. Анализируется практика работы данного правозащитного института, а также дается сравнительный анализ функций Уполномоченного по правам человека Российской Федерации и финансового Уполномоченного Российской Федерации. Выделены ключевые особенности правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Уполномоченный по правам человека, порядок деятельности, полномочия, правовое регулирование.

POWERS AND ORDER OF ACTIVITIES OF THE OMBUDSMAN FOR HUMAN RIGHTS: PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION

The article discusses the powers and procedure for activities, as well as the features of the legal status of the Commissioner for Human Rights. The work practice of this human rights institution is analyzed, and a comparative analysis of the functions of the Commissioner for Human Rights of the Russian Federation and the Financial Commissioner of the Russian Federation is given. The key features of the legal regulation of the activities of the Commissioner for Human Rights are highlighted.

Key words: Commissioner for Human Rights, procedure for activities, powers, legal regulation.

Поступила в редакцию 20 февраля 2022 г.

Вопрос о полномочиях и порядке деятельности Уполномоченного по правам человека является ключевым, и его раскрытие несет в себе особую важность. Деятельность российского Уполномоченного закрепляется ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»¹. В соответствии с этим законом Уполномоченный обязан осуществлять следующие направления своей деятельности:

- 1) восстановление нарушенных прав (в этих целях законодательством предусмотрено даже обращение Уполномоченного в Конституционный Суд Российской Федерации);
- 2) совершенствование законодательства РФ;
- 3) развитие международного сотрудничества в области прав человека;
- 4) осуществление правового просвещения по вопросам прав и свобод, форм и методов их защиты.

Уполномоченный рассматривает значительное количество жалоб, чем способствует

© Фефелова А. О., 2022

восстановлению прав граждан. В соответствии со ст. 22, 23, 25 ФКЗ № 1 обязанности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации заключаются в следующем.

1. Неукоснительное извещение лица, подавшего жалобу, о результатах ее рассмотрения. Если омбудсмену поступает жалоба, то в десятидневный срок он должен принять решение о том, принимает ли он жалобу, передает ли государственному органу, не принимает ее или же дает свою правовую оценку и рекомендательные меры защиты.

2. Если в ходе рассмотрения жалобы заявителя Уполномоченный установит факт нарушения прав и свобод граждан, то он будет обязан направить свое заключение об этом тому органу или должностному лицу, в деятельности которых обнаружил нарушение прав и свобод граждан. Также он должен дать ответ на жалобу человека, чьи права были нарушены, предоставить свое заключение с рекомендациями относительно возможных и необходимых способов восстановления прав и свобод.

Получив подобное заключение, соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо обязаны рассмотреть его в течение месяца и сообщить в письменной форме Уполномоченному о принятых мерах. Эта обязанность Уполномоченного сохраняется и в том случае, если он начинает производство по своей инициативе.

3. Уполномоченный не имеет права предавать огласке материалы, полученные при рассмотрении жалобы, до окончательного ее разрешения.

4. Законодательно гарантирована возможность отказа от дачи свидетельских показаний по любому делу об обстоятельствах, ставших известными Уполномоченному при исполнении им своих обязанностей. Уполномоченный наделен широкой компетенцией по защите прав граждан.

Более того, Уполномоченный по правам человека каждый год готовит доклад о ре-

зультатах своей правозащитной деятельности. Данный документ включает в себя мониторинг обращений и результаты их рассмотрения, защиту гражданских и политических прав и свобод, защиту социальных, экономических и культурных прав граждан, соблюдение и защиту прав человека в уголовном процессе, защиту прав человека в административном процессе, а также развитие международного сотрудничества.

На наш взгляд, срок рассмотрения жалоб граждан к Уполномоченному целесообразно сократить в целях более эффективной защиты прав и свобод. Для того чтобы это сделать в оптимальном варианте, считаем важным учесть опыт Австралийского омбудсмена. Так, федеральный омбудсмен Австралии рассматривает большинство жалоб устно, а также посредством телефонных переговоров. Письменное производство осуществляется только по самым серьезным жалобам. Безусловно, такие результаты возможны лишь при налаженном взаимодействии с подконтрольными органами и должностными лицами. Убедить их в важности своей деятельности – одна из основных задач Уполномоченного по правам человека.

Теперь рассмотрим деятельность Уполномоченного в виде конкретных функций, с помощью которых он содействует восстановлению нарушенных прав. Следует начать с *корректирующей функции*, которая реализуется в процессе защиты и восстановления нарушенных прав. Кроме того, так или иначе Уполномоченный по правам человека способствует отмене или изменению нормативно-правовых актов, нарушающих права и свободы.

Уполномоченный по правам человека может оказывать гражданам бесплатную юридическую консультацию, помогать определить, какое средство правовой защиты наиболее приемлемо в конкретной ситуации и как его применить. В этом заключается *консультационно-ориентирующая функция* Уполномоченного.

Превентивная функция федерального Уполномоченного по правам человека и уполномоченных субъектов Федерации направлена на недопущение подконтрольными им субъектами нарушений прав свобод, в том числе посредством формирования у них установки на правомерное поведение². Распространение информации о правах и свободах человека и гражданина, формах и методах защиты определяет воспитательную функцию Уполномоченного по правам человека.

Функция содействия совершенствованию правовых актов предполагает содействие уполномоченных по правам человека развитию законодательства в области охраны прав и свобод и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Необходимо отметить, что перечисленные функции присущи в той или иной степени и иным государственным органам, но именно в деятельности уполномоченных по правам человека они получают особое содержательное наполнение. Рассмотренные функции тесно связаны с основными целями деятельности уполномоченных по правам

человека, обеспечением гарантий государственной защиты и соблюдения прав и свобод граждан.

При этом, как справедливо подчеркивают К. М. Конджакулян и А. М. Дудаев: «В отличие от других государственных органов Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не наделен распорядительными функциями, т. е. он не принимает нормативные-правовые акты, юридическая сила которых распространяется на неопределенное количество субъектов права, в случае выявления факта нарушения в сфере прав и свобод личности он вправе рекомендовать, но данные меры носят превентивный характер; при этом он не правомочен приказывать органам государственной власти устранить нарушения»³.

Для дальнейшего более глубокого анализа особенностей компетенции омбудсмена в Российской Федерации считаем целесообразным провести сравнительно-правовой анализ полномочий федерального Уполномоченного по правам человека с полномочиями финансового уполномоченного в Российской Федерации. Сделать это лучше в форме сравнительной таблицы.

Т а б л и ц а

Компетенция общего и специализированного омбудсменов

Критерии для сравнения	Уполномоченный по правам человека в РФ	Финансовый уполномоченный в РФ
1	2	3
1. Законодательное регулирование	ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ	ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ
2. Полномочия, предусмотренные законодательством	1. Проведение проверки по жалобе. 2. Обращение в суд с административным иском заявлением	1. Рассмотрение обращений потребителя, содержащих имущественные требования к финансовой организации. 2. Принятие решения, обязательного для исполнения. 3. Запрос необходимых разъяснений, документов, сведений
3. Конечный результат деятельности (в чем выражается)	1. Ответ на жалобу с выражением правовой позиции.	1. Решение, обязательное для исполнения.

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы

1	2	3
	2. Ходатайство о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица. 3. Обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой. 4. Иные меры, способные повлиять на должностное лицо	2. Заключение соглашения на стадии досудебного урегулирования конфликта
4. Последствия нарушения требований, установленных законодательством	Административная ответственность за воспрепятствование деятельности	Последствия содержатся в ФЗ (ст. 31). Включают в себя 50-процентный штраф для финансовой организации
5. Обязательность рассмотрения решений	Обязательность исполнения рекомендаций не установлена действующим законодательством, более того, решения омбудсмена не носят обязательного характера	Решение подлежит обязательному исполнению финансовой организацией
6. Порядок обращения	1. Обратиться к омбудсмену могут те граждане, которые обжаловали решение в судебном или административном порядке на действия и бездействие должностных лиц, государственных служащих, а также государственных органов	1. На стадии досудебного урегулирования спора. 2. Защита прав потребителя в судебном порядке

Данная таблица свидетельствует о большей эффективности осуществления деятельности финансового уполномоченного в связи с вынесением им решений, обязательных для исполнения.

Эта практика является достаточно интересной, поскольку финансовый омбудсмен не только содействует восстановлению нарушенных прав, но и выносит решение, которое финансовая организация может оспорить. Однако изучив судебную практику по данному вопросу, стоит отметить, что суд по подобным вопросам выносит решение, лишь касающееся уменьшения суммы, которую должны выплатить потребителю.

В научной литературе также отмечается положительное влияние реализации деятельности финансового уполномоченного в тех

странах, в которых данная должность была введена (например, в Польше, Ирландии и т. п.). Так, Т. Э. Рождественская и А. Г. Гузнов отмечают, что введение данного правозащитного института в Российской Федерации является значительным шагом, поскольку потребители действительно нуждались в защите своих прав, а введение данного института позволило урегулировать проблемы, возникавшие у потребителей, быстро и качественно⁴.

Далее стоит подчеркнуть, что подход, который использовал законодатель в Федеральном законе «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», является наиболее адаптированным к современности⁵. Последовательный анализ данного акта показал, что финансовый уполномоченный

не только может влиять на изменение решения финансовой организации в досудебном порядке, но и сам дает решение, оспаривание которого при несогласии возможно в судебном порядке. Такое решение не может не радовать, а анализ практики появления финансового уполномоченного уже продемонстрировал эффективность в странах, где данный институт функционирует продолжительное время.

Точечный подход к решению проблемы с финансовыми организациями является интересным опытом, применение аналогичного метода к совершенствованию правового статуса Уполномоченного по правам человека, по нашему мнению, вполне может привести к более эффективному функционированию данного правозащитного института. Большинство полномочий Уполномоченных по правам человека сформулированы таким образом, что в них закреплены фактические права (в ст. 8) без очевидной прямой обязанности, т. е. данные полномочия выступают публичными правами. На примере Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» считаем целесообразным закрепить обязательность исполнения решений Уполномоченного по правам человека, что способствовало бы повышению эффективности его деятельности⁶.

В данном контексте считаем важным подчеркнуть, что омбудсмен обладает правом беспрепятственно посещать органы власти и местного самоуправления, а также предприятия, учреждения и организации, запрашивать и получать необходимые документы и материалы. Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема в любые органы, организации, если при проведении проверки по жалобе ему понадобится дополнительная информация. Так, в данном случае появляется дополнительная ответственность по приему и даче мотивированного ответа Уполномоченному по правам че-

ловека. Законодательством также предусмотрена административная ответственность за воспрепятствование деятельности омбудсмена.

Интересно, что полномочия омбудсмена также можно классифицировать по группам прав, которые были нарушены. Такой метод используется при подготовке докладов о деятельности Уполномоченного. Структура таких докладов, как правило, включает в себя главы, посвященные определенным видам прав, в защиту которых Уполномоченным были приняты определенные меры.

Приведем еще один пример. С. В. Куликова в своем исследовании рассматривает одно из направлений деятельности омбудсмена, нацеленное на защиту прав журналистов. Она раскрывает эту проблематику и анализирует рост количества обращений по ущемлению прав журналистов с первых докладов, подготавливаемых омбудсменом, по настоящее время⁷. Данная проблема не может не волновать, поскольку нарушения прав журналистов стали частым явлением в нашем демократическом обществе. Даже на сайте Уполномоченного по правам человека появилась отдельная вкладка для журналистов, чьи права были нарушены.

Помимо этого, в докладе Уполномоченного можно найти разделение защищаемых прав по сферам общественной жизни (политические, социальные, культурные, гражданские и т. п.), по защите в административном или уголовном процессе. Совсем недавним нововведением стало появление главы, посвященной защите прав человека в условиях пандемии COVID-19.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что компетенции Уполномоченного по правам человека посвящено значительное количество научных работ, предлагающих варианты совершенствования законодательства посредством детализации и дополнения компетенции этого должностного лица.

¹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 09.11.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

² См.: Семенова А. Ю. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. 230 с.

³ Конджакулян К. М., Дугаев А. М. Место и роль института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе высших органов государственной власти // Закон и право. 2021. № 1. С. 170.

⁴ См.: Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Особенности правового статуса финансового уполномоченного // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2018. № 10. С. 46.

⁵ См.: Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг : федер. закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 24. Ст. 3390.

⁶ См.: Раевский К. О. К вопросу о деятельности финансового уполномоченного // Достижения науки и образования. Ростов н/Д., 2019. С. 31–32.

⁷ См.: Куликова С. А. Защита прав журналистов Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2021. № 4. С. 1.

Воронежский государственный университет

Фефелова А. О., студент

E-mail: anastasiafi5@yandex.ru

Тел.: 8-951-249-85-72

Voronezh State University

Fefelova A. O., Student

E-mail: anastasiafi5@yandex.ru

Tel.: 8-951-249-85-72

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

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

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

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

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

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

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

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

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

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

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

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

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

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

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

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

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

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

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

Структура статьи (образец)

УДК 342. 56

А. А. Иванова

Воронежский государственный университет

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

Аннотация:

Ключевые слова:

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

Abstract:

Key words:

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

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

Воронежский государственный университет

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

E- mail:

Тел.:

Voronezh State University

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

E- mail:

Tel.:

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

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

1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. All margins shall be 2 cm.

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

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

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

2.6. Tables, charts, illustrations.

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

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

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

2.7. All manuscript pages should be numbered.

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

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

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

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

3.3. Rejection is possible in the following cases:

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

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

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