

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 4 (32). 2023

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

От редколлегии.....6

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Бутусова Н. В. «Основы конституционного строя»
и «конституционный строй» России: к новому смыслу
старых понятий7

Бялкина Т. М. О тенденциях развития правовой
основы местного самоуправления16

Сазонникова Е. В. Защита исторической правды
как направление государственной политики
в Российской Федерации 23

Бондарева Е. А. Развитие института
парламентаризма в правовых позициях
Конституционного Суда России: материальные
и процессуальные аспекты 30

Стародубцева И. А. Конституционное закрепление
формы правления в Российской Федерации
и зарубежных странах..... 43

Судакова С. В. Соотношение понятий «свобода
совести» и «свобода вероисповедания»:
теоретический и конституционно-правовой
аспекты 50

Титова Е. А. О некоторых принципах организации
местного самоуправления, действующих и будущих...57

Китаева В. Е. Концепция единой системы публичной
власти как конституционно защищаемой ценности
в Российской Федерации.....61

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 04.03.2024.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 12,0. Уч.-изд. л. 13,4.
Тираж 100. Заказ 660
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, 2023
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2023

Аскёнова Д. Д. Гарантии и способы защиты права на жизнь на национальном уровне.....	65
Пронякина С. Ю. Запрет на наличие гражданства иностранного государства для судей в Российской Федерации: от отраслевой до конституционной правовой нормы.....	69
Копыткова И. С. Конституционный механизм защиты прав детей-инвалидов в сфере образования	75
Попов В. А. Место новых органов регионального конституционного контроля в единой системе публичной власти: сравнительно-правовой анализ организации и деятельности конституционных (уставных) советов субъектов РФ	83
Раджабова Е. А. Делегирование полномочий: теоретические и конституционно-правовые основы	93
Воронов А. А. Эффективность реализации конституционной гарантии на получение квалифицированной юридической помощи	103
Кулакова Е. В. Общие принципы функционирования временных следственных комиссий в парламенте.....	109
Симонова Н. В. Право на благоприятную окружающую среду: экологическая составляющая.....	114
Лебедева К. А. Право на образование, реализуемое в рамках интеграционного процесса, на примере ФГБОУ ВО «Финансовый университет при правительстве Российской Федерации»	120
Пермиловский М. С. Дайте «Праву» шанс: о пользе конституционного юснатурализма	126
Березин А. А. Место органов местного самоуправления в единой системе публичной власти России.....	131
Тимофеева А. А. Конституционно-правовые основы вопросов местного значения	137
Маренков А. С. Конституционные основы исполнения требований неимущественного характера	143
Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования	146

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 4 (32). 2023

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

- From an Editorial Committee 6

SCIENTIFIC MESSAGES

- Butusova N. V.** «Fundamentals of the constitutional order» and «constitutional order» of Russia: to a new meaning of old concepts..... 7
- Byalkina T. M.** About trends in the development of the legal framework local government 16
- Sazonnikova E. V.** Protection of historical truth as a direction of state policy in Russian Federation..... 23
- Bondareva E. A.** Development of the institution of parliamentarism in the legal positions of the Constitutional Court of Russia: material and procedural aspects 30
- Starodubtseva I. A.** Constitutional consolidation of the form of government in the Russian Federation and foreign countries..... 43
- Sudakova S. V.** Relationship of the concepts of «freedom of conscience» and «freedom of religion»: theoretical and constitutional-legal aspects 50
- Titova E. A.** On some principles of local self-government organization, current and future 57
- Kitaeva V. E.** The concept of a unified system of public power as a constitutionally protected value in the Russian Federation 61

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		
Aksenova D. D.	Guarantees and ways of protecting the right to life at the national level	65
Pronyakina S. Yu.	The prohibition of foreign citizenship for judges in the Russian Federation: from industry to constitutional legal norms	69
Kopytkova I. S.	Constitutional mechanism for the protection of the rights of disabled children in the field of education	75
Popov V. A.	The place of the new bodies of regional constitutional control in the unified system of public authority: comparative legal analysis of the organization and activities of the constitutional (statutory) councils of the subjects of the Russian Federation	83
Radzhabova E. A.	Delegation of authority: theoretical and constitutional-legal foundations	93
Voronov A. A.	The effectiveness of implementing the constitutional guarantee for obtaining professional legal assistance	103
Kulakova E. V.	General principles of function a temporal commission of inquiry in the parliament	109
Simonova N. V.	Every person's right for a favourable ecological environment	114
Lebedeva K. A.	The right to education, implemented within the framework of the integration process, on the example of the FSBI VOYAGE «Financial university under the government of the Russian Federation»	120
Permilovskiy M. S.	Give «Law» a chance: on the benefits of constitutional justnaturalism	126
Berezin A. A.	The place of local self-government bodies in the unified system of public power in Russia	131
Timofeeva A. A.	Constitutional and legal basis for issues of local significance	137
Marenkov A. S.	Costitutional basics for the execution of non-property requirements	143
	The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing	146



**ВСЕРОССИЙСКАЯ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ**

ТЕОРИЯ * ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТЬ * ПРАКТИКА

30 лет Конституции Российской Федерации: теория и практика конституционных институтов

г. Воронеж
23 июня 2023 года

ОРГАНИЗАТОРЫ
Всероссийской научно-практической конференции



КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА
ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВГУ



АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ
(ВОРОНЕЖСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ)

ОТ РЕДКОЛЛЕГИИ

Данный номер нашего журнал является тематическим.

23 июня 2023 г. кафедра конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета совместно с Воронежским отделением Ассоциации юристов России организовала и провела Всероссийскую научно-практическую конференцию на тему: «30 лет Конституции Российской Федерации: теория и практика конституционных институтов».

Конференция была заявлена организаторами как практико-ориентированное научное мероприятие, что предполагало рассмотрение не только теоретических аспектов становления и развития различных конституционных институтов в современной России, но и проблем непосредственного правоприменения, возникающих на территории нашего федеративного государства.

В данном номере представлены научные сообщения участников указанной конференции.

В фокусе научного интереса выступающих был сосредоточен широкий спектр достижений, проблем и перспектив современного российского законодательства. В рамках мероприятия были рассмотрены: вопросы содержания и соотношения понятий «основы конституционного строя» и «конституционный строй России», «свобода совести» и «свобода вероисповедания», «делегирующие полномочий»; тенденции развития принципа единой системы публичной власти и определение в ней места органов местного самоуправления и регионального конституционного контроля; способы защиты отдельных конституционных прав личности (право на жизнь, право на образование, право на благоприятную окружающую среду); практика влияния правовых позиций Конституционного Суда России на развитие институтов гражданства и парламентаризма; направления совершенствования конституционного и отраслевого законодательства, а также ряд других вопросов.

Надеемся, что данное издание по итогам конференции будет полезно и информативно широкому кругу лиц, интересующихся современными тенденциями развития юридической науки государственноведческой направленности.

УДК 342

Н. В. Бутусова

Воронежский государственный университет

**«ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ»
И «КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ» РОССИИ:
К НОВОМУ СМЫСЛУ СТАРЫХ ПОНЯТИЙ**

В статье с использованием исторического и компаративистского подходов, а также семантических методов проанализированы многоаспектные понятия «основы конституционного строя» и «конституционный строй» России и ряд смежных с ними понятий. От того, какой смысл вкладывается в эти понятия государственно-правовой наукой и правоприменительной практикой, по мнению автора, зависит эффективность механизма реализации конституционно закрепленных базовых ценностей и реальность Конституции как Основного закона государства. Автором предлагается решение некоторых проблем, оказывающих деструктивное влияние на конституционный строй России, ослабляющих единство российского общества, достигнутое перед лицом общей внешней угрозы в последние годы.

Ключевые слова: основы конституционного строя, конституционный институт, конституционный строй, основы государственного строя, гарантии устойчивого развития, внутренне и внешние угрозы.

**«FUNDAMENTALS OF THE CONSTITUTIONAL ORDER»
AND «CONSTITUTIONAL ORDER» OF RUSSIA:
TO A NEW MEANING OF OLD CONCEPTS**

The article, using historical and comparative approaches, as well as semantic methods, analyzes the multidimensional concepts of “fundamentals of the constitutional order” and “constitutional order” of Russia and a number of related concepts. According to the author, the effectiveness of the mechanism for implementing constitutionally enshrined basic values and the reality of the Constitution as the Basic Law of the state depend on what meaning is put into these concepts by state legal science and law enforcement practice. The author proposes a solution to some problems that have a destructive impact on the constitutional order of Russia, weakening the unity of Russian society, achieved in the face of a common external threat in recent years.

Key words: fundamentals of the constitutional order, constitutional institution, constitutional order, fundamentals of the state order, guarantees of sustainable development, internal and external threats.

Поступила в редакцию 3 октября 2023 г.

Основы конституционного строя и конституционный строй России автором понимаются и рассматриваются в двух основных аспектах: как система реальных общественных отношений и как система норм, эти отношения регулирующих. В литературе оба этих понятия связываются исключительно с конституционным правом и часто рассматриваются как тождественные, что, на наш взгляд, не способствует формированию механизма последовательного осуществления фундаментальных основ конституционного строя России в правотворческой и правоприменительной деятельности российского государства.

Цель настоящей статьи – провести системный, комплексный анализ содержания категорий «основы конституционного строя» и «конституционный строй» России с использованием исторического, компаративистского и семантических методов и выявить их смысл и значение для «конституционализации» российского законодательства и правоприменительной практики, точной и полной реализации «буквы и духа» Конституции РФ.

Еще в советский период сложилась определенная конституционная традиция объединять нормы конституций, посвященные закреплению политических, экономических и социальных устоев общества, в отдельную, структурно обособленную часть конституции (главу или раздел).

Только в первых российских конституциях (1918 и 1925 гг.) не было специальных глав (разделов), посвященных обществу. Хотя это обстоятельство не означает, что эти советские конституции игнорировали данные отношения и не закрепляли основополагающие черты, т. е. конституционные принципы нового строя в переходный период. Отсутствие структурного объединения названных норм в отдельную главу объясняется тем, что общественные отношения, закрепленные названными конституциями переходного

периода, еще только складывались и не было объективной основы для конституционного закрепления социалистического общественного строя как единой системы политических, экономических и социальных отношений.

После того как были решены задачи по построению социализма, первая советская Конституция СССР 1936 г. и соответственно Конституция РСФСР 1937 г.¹ смогли «юридически закрепить вопросы общественного строя в единстве его социально-экономической и политической сторон». Конституция 1936 г. «была первая в мире Конституция, включившая в свое содержание... новую главу об общественном устройстве»². В соответствии с наименованием главы 1 «Общественное устройство» вошел в научный лексикон сам термин «общественное устройство», означавший самостоятельный конституционный институт, нормы которого закрепили экономические, политические и социальные устои общества.

Несмотря на то, что семантические значения слов «строй» и «устройство» идентичны (например, в «Словаре русского языка» С. И. Ожегова первое значение слова «строй» определено как «система государственного или общественного устройства»³), в 60–70-е гг. изучение категории «общественное устройство» и ее интерпретация в государственно-правовой науке в значительной мере приобрела критическую направленность⁴. Фактически эти исследования подготовили изменение названия соответствующего института в последних советских Конституциях.

Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г. используют термин «Основы общественного строя и политики СССР (РСФСР)», такое название имел раздел 1 указанных Конституций, который состоял из нескольких глав, посвященных политическим, экономическим основам, основным принципам социального разви-

тия и культуры, а также внешней политики и защиты социалистического Отечества. Важно отметить, что закреплялись именно *основы общественного строя*, а не общественный строй в целом, т. е. наиболее важные, основополагающие отношения.

Замена в действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. термина «основы общественного строя» на «основы конституционного строя» объяснялась стремлением разработчиков концепции действующей российской Конституции максимально дистанцироваться от советской общественно-политической системы и терминологии, использовавшейся в советских конституциях, и подчеркнуть этот разрыв с прошлым в новой демократической конституции. Хотя, справедливости ради, следует напомнить, что в российскую Конституцию названный термин впервые был включен еще в Советском Союзе в июне 1990 г. в связи с изменением редакции ст. 7 Конституции РСФСР 1978 г., где, в частности, говорилось о советском конституционном строе⁵.

Следует понимать, что понятием «основы общественного строя» охватываются те же самые основополагающие политические, экономические, социальные общественные отношения, о которых мы говорим применительно к «основам конституционного строя». То есть здесь различий между названными терминами нет. Однако если общественный строй и основы общественного строя могут быть и демократическими, и тоталитарными, то с природой конституционного строя такая возможная двойственность не совместима, так как согласно данному понятию этот строй основывается именно на уважении прав человека и подчинении праву, конституционной законности, народовластию, социальной справедливости, других демократических ценностях и идеалах. Если же вся совокупность условий, особенностей и черт характеризует то или иное государ-

ство как авторитарное или тоталитарное, ни о каком конституционном строе (или его основах) говорить не приходится. Поэтому мы можем говорить, например, об общественном строе (или основах общественного строя) фашистской Германии или Чили во времена военного диктатора А. Пиночета, но язык не поворачивается назвать такой строй конституционным.

Таким образом, *категории конституционного строя и основ конституционного строя* призваны акцентировать внимание на *качественной стороне* отношений и норм, закрепляющих конституционный строй: их приверженности высоким ценностям и идеалам демократизма, гуманизма, правового государства. В этой связи *конституционный строй (как и основы конституционного строя)* можно назвать разновидностью или одной из форм общественного строя (основ общественного строя), которым присущи строго определенные черты: *они основаны на демократических, гуманистических ценностях и идеалах*.

В отличие от советских конституций, в действующей Конституции РФ основы конституционного строя как самостоятельный конституционный институт (глава 1 Конституции) имеют особый статус: их нормы обладают наивысшей юридической силой и могут быть изменены только в случае пересмотра действующей Конституции, т. е. разработки и принятия нового Основного закона (ст. 16 Конституции РФ).

Термин «*конституционный строй*» в зарубежных конституциях встречается редко (например, в ст. 20 Конституции ФРГ 1949 г. или в ст. 3 Конституции Республики Хорватии 1990 г.). Однако предусмотренное действующей российской Конституцией наименование системы основополагающих общественных отношений «*Основы конституционного строя*» восприняли ряд Конституций бывших республик Советского Союза – ныне суверенных государств СНГ: Конституция Республики Армения

1995 г., Конституция Республики Беларусь 1996 г., Конституция Республики Таджикистан 1994 г., Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 г. (в ред. от 21.01.2023), новая Конституция Кыргызской Республики 2021 г.⁶ Содержание соответствующих глав (разделов) Конституций этих государств СНГ свидетельствует о влиянии на них Конституции РФ 1993 г., что может рассматриваться как стремление названных государств к более тесной интеграции с Россией.

В разные годы в юридической литературе о конституционном строе говорили как о системе конституционных отношений, продукте конституционно-правового регулирования⁷, где основы конституционного строя – это «главные устои государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить Российской Федерации характер конституционного государства»⁸.

Проанализируем определения конституционного строя известных авторов современных учебников по конституционному праву России. Так, в учебнике Е. И. Козловой и О. Е. Кутафина говорится: «Конституционный строй – это определенная форма, определенный способ организации государства, закрепленный в его Конституции»⁹. С. А. Авакьян определяет конституционный строй как «закрепленные в Конституции и реально существующие устои жизни общества и государства»¹⁰. Здесь очевидно фактическое отождествление понятий «конституционный строй» и «основы конституционного строя», которые рассматриваются в единстве правовой формы и реальных отношений.

А. Н. Кокотов рассматривает основы конституционного строя как систему исходных конституционных принципов, определяющих «...устои российского общества... Они составляют ядро конституционного строя... Конституционный строй – модель устройства общества и государства, задаваемая всем множеством конституционно-правовых норм»¹¹. А по

мнению Б. С. Эбзеева, «конституционный строй есть установленная демократической Конституцией России и нормами конституционного права организация государства, основанная на признании и защите сбалансированных интересов личности, общества и государства, подчинении их праву и закону, а также порядок экономической, социальной, духовной и политической жизни общества»¹². Указанный автор подчеркивает, что «Конституция устанавливает только основные начала конституционного строя как некоторые руководящие принципы, на которых строится единство и целостность государства и определяются его цели и задачи»¹³. Таким образом, конституционный строй рассматривается этими автором как конституционно-правовой институт, включающий нормы не только Конституции, но и иных источников конституционного права.

На наш взгляд, действительно, нормы главы 1 действующей Конституции РФ «Основы конституционного строя» образуют конституционный институт, нормы которого закрепляют не конституционный строй в целом, а только его основы, принципиальные черты. Однако нельзя согласиться с тем, что в правовом закреплении конституционного строя (как и государственного строя) участвует только конституционное право. В частности, важное значение для обеспечения эффективного функционирования системы органов государства, выполнения его задач и функций имеют нормы административного, финансового, муниципального права и др. Причем весьма существенные черты конституционного строя определяют и закрепляют не только нормы публичного, но и частного права (прежде всего, гражданского права), конкретизируя отношения собственности, иные имущественные и неимущественные отношения с участием различных субъектов (в том числе и государства).

Таким образом, конституционный строй России представляет собой всю си-

стему общественных отношений (политических, экономических, социальных, идеологических и др.), складывающихся в российском обществе и государстве строго в соответствии с его конституционными основами, которые конкретизируются нормами не только конституционного, но и других отраслей российского права.

В качестве правового явления конституционный строй России представляет собой межотраслевой, комплексный правовой институт, пожалуй, не имеющий аналогов по объему, масштабности предмета правового регулирования, т. е. системы разнообразных общественных отношений, регулируемых его нормами: в закреплении этого межотраслевого института на базе конституционного фундамента основ конституционного строя участвуют нормы различных отраслей российского права. В связи с этим можно выделить различные отраслевые институты конституционного строя, образующие упомянутый межотраслевой институт: гражданско-правовой, административно-правовой, финансово-правовой, уголовно-правовой и др.

Разумеется, есть основания для выделения и конституционно-правового института конституционного строя¹⁴, который помимо основ конституционного строя включает в себя иные нормы, расположенные в других главах Конституции. Особый интерес в связи с этим представляет ряд новых норм Конституции, включенных в Основной закон в результате конституционной реформы 2020 г.¹⁵, формально не входящих в «Основы конституционного строя», но дополняющих, конкретизирующих положения «Основ». Они, прежде всего, посвящены целям государства, выстраиванию гармоничных отношений между государством и обществом, российскими гражданами. Например, в соответствии со ст. 75.1 «в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосо-

стояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность». Упомянутый конституционно-правовой институт также включает в себя и нормы законов (о гражданстве, о правовом положении иностранных граждан, о выборах, референдуме, общественных объединениях, политических партиях, о порядке проведения публичных мероприятий и др.), нормы иных источников конституционного права, непосредственно конкретизирующих принципы конституционного строя Российской Федерации.

Иными словами, конституционно-правовой институт конституционного строя составляют нормы различной юридической силы, где нормы главы 1 Конституции выполняют учредительную функцию, закрепляя устои общества и государства, а все иные нормы – функцию конкретизации соответствующих конституционных принципов.

Необходимо подчеркнуть, что конституционным строем может быть названа только такая система общественных отношений, где обеспечивается последовательная в соответствии с принципом конституционной законности реализация норм Конституции, и в первую очередь норм основ конституционного строя, закрепляющих общие для всех отраслей права ценности и ориентиры развития. А это, в свою очередь, предполагает «конституционализацию» отраслевого законодательства и правоприменительной практики, т. е. точное воспроизведение и отражение «буквы и духа Конституции» в законах, иных нормативных правовых актах, а также создание надежного механизма их практической реализации. Только при условии выполнения этой обязанности государством – си-

стемой всех органов публичной власти, можно говорить о конституционном строе как системе реальных общественных отношений.

В период СВО в России перед лицом общей угрозы произошла консолидация российского общества и всего народа, но и возрос общественный запрос на правду и справедливость, конституционную законность – безусловные ценности демократического общества и государства. В этих условиях не могут быть терпимы любые проявления бюрократизма и коррупции, иные антиконституционные действия, тем более наносящие урон боеспособности, государственному суверенитету страны¹⁶. Здесь следует сказать и о таких проявлениях неуважения к Конституции, как принятие законов, содержащих положения, ей не соответствующие. Безусловно, конкретизирующие российскую Конституцию законы и иные нормативные правовые акты не должны «умалять», «выхолащивать» содержание принципиальных положений Основного закона.

Конституционная законность как принцип конституционного строя России представляет собой правовое состояние российского общества и государства, при котором обеспечивается точное выполнение всех конституционных предписаний всеми участниками правоотношений, и в первую очередь, последовательная реализация основ конституционного строя России. Органы всех ветвей власти России не вправе ставить «политическую целесообразность» (причем нередко ошибочно истолкованную) выше требований конституционной законности¹⁷. Не следует, в частности, забывать, что одной из главных причин «крушения» Советского Союза, названного Президентом РФ В. В. Путиным «крупнейшей геополитической» и «гуманитарной катастрофой» XX в.¹⁸, было нарушение принципа конституционной законности, утрата в «лихие 90-е» ценностного

значения Конституции как Основного закона государства. Именно это стало первопричиной тысяч человеческих трагедий на постсоветском пространстве и одной из главных причин продолжающегося кровопролития в ходе российской специальной военной операции.

В связи с этим серьезную озабоченность и тревогу вызывает принятие нового Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹⁹, который, с одной стороны, существенно упрощает процедуру натурализации по разным основаниям, что является его несомненным достоинством, но с другой стороны, содержит некоторые нормы, нарушающие ряд принципов конституционного строя России.

Так, согласно ч. 1 и 3 ст. 6 Конституции РФ в качестве основ конституционного строя Российской Федерации – основополагающих правовых связей между российским государством и гражданином, закрепляются принципы *единого и равного гражданства независимо от оснований его приобретения, а также недопустимости лишения российского гражданина гражданства или права изменить его*. Эти принципы по содержанию предельно конкретны в отличие от иных основ конституционного строя, носящих обобщенный характер (в частности, закрепляющих конституционную характеристику российского государства как демократического, правового, социального и др. – ст. 1, 7 Конституции РФ). Итак, в ст. 5 главы 1 «Общие положения» нового Федерального закона «О гражданстве РФ» № 138-ФЗ в полном соответствии со ст. 6, а также ст. 61, 62 Конституции РФ закреплены все конституционные принципы гражданства. Однако основополагающие принципы, *предусмотренные ч. 1 и 3 ст. 6 Конституции и ст. 5 «Закона о гражданстве»*, закрепленные в «Общих положениях» нового Федерального закона, *отменяются его же нормами, посвящен-*

ными отношениям, складывающимся по поводу прекращения гражданства (подп. «а» и «б» п. 2 ч. 1 ст. 22, а также ст. 24, 26 нового Федерального закона). Упомянутыми нормами предусмотрено прекращение гражданства РФ вследствие совершения преступлений натурализованными гражданами (за исключением тех, кто приобрел российское гражданство в результате оптации), а также в случае совершения ими действий, не признаваемых в Российской Федерации преступлениями, но создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации (ст. 22, 24, 26 нового «Закона о гражданстве РФ»)²⁰.

Таким образом, в соответствии с концепцией анализируемого Федерального закона государственную безопасность предлагается защищать, в частности, путем нарушения основ конституционного строя России, что неизбежно означает посягательство на конституционный строй государства и общества в целом! Возможность лишения российского гражданства так называемых натурализованных граждан фактически делает их неравноправными членами российского общества, а конституционный принцип равного гражданства независимо от оснований его приобретения означает, что все граждане обладают равными правами, обязанностями и ответственностью (ч. 1 ст. 6 Конституции РФ).

Безусловно, здесь имеет место и нарушение принципа конституционного строя, закрепляющего человека, его права и свободы в качестве высшей ценности (ст. 2 Конституции РФ), а также принципа конституционной законности, высшей юридической силы и верховенства Конституции Российской Федерации (ст. 15 Конституции РФ)²¹, что вряд ли будет способствовать росту доверия наших русскоязычных соотечественников к российскому государству, социальному партнерству, политической и социальной солидарности и активному включению их в систему позитивных

социальных связей, как это, в частности, предусмотрено ст. 75-1 Конституции РФ и Концепцией государственной миграционной политики России²².

Нормы-принципы – нормы-цели главы 1 российского Основного закона закрепляют важнейшие социальные ценности, основные черты российского общества и государства и главные ориентиры их развития в политической, социально-экономической и духовной сферах жизнедеятельности общества. Реализация конституционных характеристик российского государства как демократического, федеративного, правового, социального, светского, определяющего человека, его права и свободы высшей ценностью, а многонациональный народ России – носителем суверенитета и единственным источником власти, признающих идеологическое и политическое многообразие, требует каждодневной деятельности всей системы органов публичной власти и всего российского общества в направлениях, очерченных Конституцией. Именно это является гарантией сохранения единства и консолидации многонационального народа России, достигнутого в условиях противодействия агрессивной политике коллективного Запада для защиты наших русскоязычных соотечественников и государственного суверенитета Российской Федерации в интересах мира и прогрессивного развития всего человечества.

Фактически речь идет о конституционном строе России, который формируется не автоматически, а только при условии «конституционализации» всего российского законодательства, последовательной реализации принципов (основ) конституционного строя в правотворческой и правоприменительной деятельности государства.

В силу неразрывной связи всех сфер жизнедеятельности общества укрепление экономической и военной мощи России и устойчивое развитие государства требу-

ют преодоления не только внешних, но и внутренних вызовов и угроз, к которым, в частности, относятся коррупция, бюрократизм, низкий уровень правовой культуры значительной части политической элиты, «деструктивные проявления деконституционализации»²³. Российское государство, находясь в правовом состоянии с народом и каждым гражданином Российской Федерации, обязано вести решительную борьбу с указанными и иными негативными явлениями и процессами, представляющими серьезную угрозу единству российского общества и национальной безопасности страны. В частности, анализируемые антиконституционные положения нового закона о гражданстве, внесенного Администрацией Президента РФ от его имени, должны быть приведены в соответствие с

российской Конституцией, даже если здесь потребуется вмешательство самого Президента как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ)²⁴.

Необходимо повышать правовую культуру и ответственность управленческих кадров, политической элиты, всей системы органов публичной власти и их должностных лиц. В частности, в целях обеспечения конституционности законов и правотворческой деятельности следует повысить ответственность Администрации Президента за соответствие Конституции законов, вносимых от имени главы государства, а также ответственность всех органов публичной власти, причастных к официальной разработке и принятию законов, за их соответствие Конституции Российской Федерации.

¹ URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1936.htm> ; <http://rusconstitution.ru/term/32/>

² Ржевский В. А. Общественный строй развитого социализма. Конституционное содержание, структура, регулирование. М., 1983. С. 38.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М. : Рус. яз., 1990. С. 773.

⁴ См.: Кутафин О. Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М., 1985. С. 6–8.

⁵ URL: <https://k.rsfsr.su>

⁶ URL: <https://www.refworld.org.ru/type,LEGISLATION,,,51f63b884,0.html> ; <https://nacedu.by/assets/files/konstituciya-respubliki-belarus-s-izmeneniyami-2022.pdf> ; <https://www.mfa/tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya> ; <https://turkmenistan.gov.tm/ru/post/27017/konstitutsiya> ; <http://cbd.minjust.gov.kg>

⁷ См.: Кабышев В. Т. Становление конституционного строя России // Конституционное развитие России. Саратов, 1993. С. 128.

⁸ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М., 2006. С. 76.

⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 5-е изд. М. : Проспект, 2016. С. 95.

¹⁰ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. Т. 1. М. : Норма : Инфра-М, 2010. С. 321.

¹¹ Кокотов А. Н. Конституционное право России. Курс лекций : учеб. пособие. 2-е изд. М. : Проспект, 2013. С. 51.

¹² Эбзеев Б. С. Конституционное право России : учебник. 2-е изд. М. : Проспект, 2022. С. 194.

¹³ Там же. С. 194.

¹⁴ Термины «конституционный институт» и «конституционно-правовой институт» не рассматриваются нами как тождественные: в первом случае институт включает только нормы Конституции, во втором – нормы всех источников конституционного права.

¹⁵ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Так, глава Следственного комитета России Александр Бастрыкин, выступая на Петербургском международном юридическом форуме, заявил о фактах коррупции и воровства при выполнении оборонзаказа. URL: <https://lenta.ru/tags/persons/bastrykin-aleksandr/>

¹⁷ См.: Бутусова Н. В. Российское законодательство о гражданстве через призму принципа конституционной законности // Человек и право – XXI век : альманах Института прокуратуры СГЮА / Саратов. гос. юрид. акад. Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2022. Вып. 2. С. 31–36.

¹⁸ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Рос. газета. 2005. 26 апр. ; Интервью В. Путина французским СМИ. URL: <http://www.fontanka.ru/2014/06/05/064/big.5.html>

¹⁹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49216>

²⁰ Факт совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, устанавливается органами федеральной службы безопасности (ст. 26 «Закона о гражданстве РФ»).

²¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² См.: О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622. URL: <https://www.audar-info.ru/>

²³ Добрынин Н. М. Деконституционализация – ожидаемое или норма жизни? // Государство и право. 2010. № 5. С. 5–14.

²⁴ Такие ситуации имели место. Например, именно Президент РФ В. В. Путин лично на основании информации, полученной от гражданского общества, в 2002 г. инициировал существенные поправки в ФЗ «О гражданстве РФ» 2002 г.

Воронежский государственный университет

Бутусова Н. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: nataliabutusova@mail.ru
Тел.: 8-960-108-31-32

Voronezh State University

Butusova N. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Constitutional
and Municipal Law Department

E-mail: nataliabutusova@mail.ru
Tel.: 8-960-108-31-32

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

О ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются основные направления развития правовой основы местного самоуправления в России после конституционной реформы 2020 г.; анализируются изменения в системе нормативных правовых источников, регулирующих вопросы местного самоуправления в Российской Федерации, характеризуется содержание некоторых изменений федерального законодательства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: правовая основа местного самоуправления, Европейская хартия местного самоуправления, конституционные основы местного самоуправления, федеральные законы.

ABOUT TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK LOCAL GOVERNMENT

The article is devoted to the analysis of the main directions of development of the legal framework of local self-government in Russia after the constitutional reform of 2020. Changes concerning international sources and federal legislation are being considered.

Key words: the legal basis of local self-government, the European Charter of Local Self-Government, the constitutional foundations of local self-government, federal laws.

Поступила в редакцию 9 октября 2023 г.

Правовую основу местного самоуправления составляет система нормативных правовых актов, содержащих нормы права, регулирующие общественные отношения в сфере организации и деятельности данного института публичной власти в Российской Федерации. Особенностью данной системы является многочисленность и разнообразие соответствующих нормативных правовых актов, что вызывает необходимость их классификации по различным критериям на отдельные группы (виды) в целях оптимизации их содержания, улучшения согласованности в процессе воздействия на реальные общественные отношения. В системе правового регулирования

местного самоуправления традиционно выделяют международные, федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты.

Особенностью данной системы нормативных правовых актов является практически непрерывный процесс ее обновления, обусловленный как объективными обстоятельствами развития самого местного самоуправления как предмета правового регулирования, так и иными, в том числе политическими, идеологическими и иными факторами. Особенности современных условий существования и развития российского государства также, безусловно, самым непосредственным образом влияют на необходимость отмены некоторых прежних и принятия новых актов, внесе-

ния изменений и дополнений в действующее. Большую роль в развитии правовой основы местного самоуправления играют также решения Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ).

Вопросам развития и совершенствования правовой основы местного самоуправления на всех этапах его развития уделялось постоянное внимание со стороны представителей науки муниципального права¹. В рамках данной статьи рассмотрим отдельные вопросы, связанные с современными тенденциями развития правовой основы местного самоуправления, складывающимися после конституционной реформы 2020 г., происходящие изменения в соотношении различных нормативно-правовых источников, отметим некоторые содержательные характеристики федерального законодательства о местном самоуправлении.

Международные акты. На протяжении многих лет основным из этой группы источников считалась Европейская хартия местного самоуправления (далее – Европейская хартия), которую Российская Федерация ратифицировала в 1998 г.², и с 1 сентября данного года она стала действовать на территории нашего государства. Европейская хартия сыграла большую роль в становлении правовой основы современного российского местного самоуправления, поскольку еще до официального ее признания источником муниципального права многие ее принципы стали основой для разработки и закрепления положений о местном самоуправлении в Конституции Российской Федерации 1993 г., а в дальнейшем и в федеральных законах. Положениями Европейской хартии обоснованы многие правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам защиты прав и интересов местного самоуправления, субъектов муниципальной власти.

В силу сложившихся обстоятельств Российская Федерация в 2022 г. вышла из состава Совета Европы и приостановила действие на своей территории целого ряда документов Совета Европы, в том числе и Европейской хартии местного самоуправления³. С 23 марта 2023 г. данный документ более не относится к источникам муниципального права как отрасли права, и соответственно, не может считаться частью правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации.

Вместе с тем действие положений Европейской хартии, инкорпорированных в содержание Конституции РФ, законов и иных нормативных правовых актов, продолжается. Сама Европейская хартия, безусловно, представляет интерес для науки муниципального права, наряду с другими международными источниками, нормативными правовыми актами зарубежных государств, в том числе для возможного использования опыта применения данного документа с учетом наших особенностей и традиций организации местной власти.

К числу международных актов, действующих на территории Российской Федерации, относится Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О принципах местного самоуправления в государствах – участниках содружества» от 29 октября 1994 г.⁴ Его содержание во многом коррелирует с положениями Европейской хартии.

Конституционные основы местного самоуправления. Конституция Российской Федерации 1993 г. (далее – Конституция РФ)⁵ впервые в истории нашего государства закрепила базовые принципы организации и функционирования местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти. Положения ст. 12 Конституции РФ, признающей и гарантирующей местное самоуправление на всей территории Российской Федерации,

закрепляющей его самостоятельность в пределах своих полномочий, а также устанавливающей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, являются базовыми постулатами, ограничивающими пределы возможных изменений других конституционных норм, содержащихся в главе 8 «Местное самоуправление». В ходе реформы 2020 г. конституционные поправки затронули практически все аспекты местного самоуправления: его территориальных и организационных основ, компетенций, гарантий. Органы местного самоуправления признаны частью единой системы публичной власти, осуществляющими свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти. Однако конституционное признание публично-правой природы органов местного самоуправления не отменяет того обстоятельства, что данные органы являются самостоятельным видом органов именно публичной, а не государственной власти. И это обстоятельство должно учитываться в процессе развития законодательства о местном самоуправлении.

Федеральные законы. Конституционная реформа 2020 г. обусловила изменение действующих либо принятие новых федеральных законов, регулирующих деятельность практически всех органов публичной власти. Однако в отношении проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятого Государственной Думой в первом чтении 25 января 2022 г.⁶, сложилась иная ситуация. Многие его положения получили неоднозначную оценку как представителей научного сообщества, так и практических работников системы муниципальной власти, поэтому работа над данным проектом продолжается, он пока не принят.

Тем не менее, как показала практика, продолжающий действовать в настоящее

время Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2023 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)⁷ вполне успешно справляется со своей функцией, при реализации его положений не возникает противоречий с действующей редакцией Конституции РФ. Это объясняется тем, что в 2020 г. именно конституционные нормы о местном самоуправлении были приведены в соответствие с действовавшей на тот момент редакцией Федерального закона № 131-ФЗ, и тем самым существовавшие между ними противоречия были устранены. Отсюда возникает вопрос о том, столь ли необходима и обязательна замена главного федерального закона о местном самоуправлении другим нормативным правовым актом. Безусловно, Федеральный закон № 131-ФЗ содержит положения, нуждающиеся в корректировке, совершенствовании, и этот процесс происходит на практике. Так, с 1 июля 2020 г. по 1 октября 2023 г. данный закон подвергался корректировкам 26 раз. Но подобная ситуация постоянного его изменения и дополнения существовала и прежде, до 2020 г., несомненно, это будет продолжаться и в дальнейшем, даже если вместо Федерального закона № 131-ФЗ будет принят другой федеральный закон. Так, в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ⁸ поправки внесены уже 14 раз.

Следует также подчеркнуть, что даже название Федерального закона № 131-ФЗ более соответствует конституционной сущности местного самоуправления как формы народовластия, особого уровня публичной власти, в то время как название принятого в первом чтении проекта определяет местное самоуправление с точки зрения его принадлежности к системе публичной

власти. Как известно, под системой публичной власти понимается совокупность органов государственной власти и органов местного самоуправления без учета роли населения и его возможности самостоятельно осуществлять муниципальную власть через формы непосредственной демократии.

Поскольку основным федеральным актом до настоящего времени остается Федеральный закон № 131-ФЗ, кратко отметим некоторые наиболее важные изменения его положений, а также иных федеральных актов о местном самоуправлении, произошедшие после конституционной реформы 2020 г.

Много внимания уделено расширению возможности участия населения в решении вопросов местного значения. Так, в Федеральном законе № 131-ФЗ появились новые формы подобного участия, такие как инициативные проекты (ст. 26.1). Были уточнены процедуры применения ранее предусмотренных в законодательстве норм, в том числе в соответствии с законом субъекта РФ, проведения сходов граждан в целях самообложения не только на всей территории населенного пункта, входящего в состав муниципального образования, но и на его части (ст. 25.1).

Изменения в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ)⁹ предусмотрели возможность участия населения в формировании состава исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Так, в случае проведения конкурса на замещение должности руководителя территориального органа местной администрации, на который возлагается осуществление части полномочий местной администрации в сельских населенных пунктах, расположенных в поселении, муниципальном округе, городском

округе или на межселенной территории, порядок формирования конкурсной комиссии в муниципальном образовании должен предусматривать включение в число ее членов кандидатур, выдвинутых сходом граждан в каждом из этих сельских населенных пунктов (ч. 2 ст. 17).

В Федеральном законе № 131-ФЗ появились нормы, расширяющие возможности использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет (официальных сайтов органов местного самоуправления), федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в целях информирования населения о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременного ознакомления с проектом муниципального правового акта, выносимого на публичные слушания, представления жителями муниципального образования своих замечаний и предложений по вынесенному на обсуждение проекту муниципального правового акта, а также для участия жителей муниципального образования в публичных слушаниях, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений (ч. 4 ст. 28).

Официальный сайт муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет может использоваться также для проведения опроса граждан (ч. 5 ст. 31).

Следует отметить в данном случае и расширение в избирательном законодательстве, в частности, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ¹⁰ возможностей использования современных технологий при проведении местных референдумов, муниципальных выборов.

После конституционной реформы законодатель уточнил, конкретизировал, а в некоторых случаях ужесточил требования к лицам, замещающим выборные должности, а также к муниципальным служащим.

Как установил Федеральный закон № 131-ФЗ, старостой сельского населенного пункта может быть назначено лицо, замещающее муниципальную должность депутата представительного органа муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе (п. 1 ч. 4 ст. 27.1).

Уточнены основания для прекращения полномочий, связанные с наличием гражданства (подданства) иностранного государства и порядок уведомления о наступлении таких обстоятельств (п. 8 ч. 6 ст. 40).

Закреплено, что полномочия депутата представительного органа муниципального образования прекращаются досрочно решением представительного органа муниципального образования в случае отсутствия депутата без уважительных причин на всех заседаниях представительного органа муниципального образования в течение шести месяцев подряд (ч. 10.3 ст. 40).

Федеральный закон № 25-ФЗ расширил перечень оснований для применения такой меры дисциплинарной ответственности муниципального служащего, как увольнение со службы. Они связаны с неприятием мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, непредставлением муниципальным служащим сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случае, если представление таких сведений обязательно, либо представление заведомо неполных или заведомо недостоверных сведений (ст. 14.1, 15).

В то же время в Федеральном законе № 131-ФЗ появились нормы о том, что глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, а также глава местной администрации освобождаются от ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции, в случае, если несоблюдение таких ограничений, запретов и требований, а также неисполнение таких обязанностей признается следствием не зависящих от них обстоятельств в порядке, предусмотренном ч. 3–6 ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 36, 37, 40).

Традиционно большое число изменений Федерального закона № 131-ФЗ затронуло компетенцию местного самоуправления. К числу прав органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, теперь относится предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период замещения сотрудником указанной должности. В число этих прав включено право органов местного самоуправления на осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения. Для органов местного самоуправления муниципального района предусмотрено право создания муниципальной пожарной охраны.

Из числа вопросов местного значения исключено проведение открытого аукцио-

на на право заключить договор о создании искусственного земельного участка. Вместе с тем появились и новые виды вопросов местного значения. В качестве примера хотелось бы отметить то обстоятельство, что всем муниципальным образованиям предписано заниматься выявлением объектов накопленного вреда окружающей среде и организацией ликвидации такого вреда применительно к территориям, расположенным в границах земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования. Данная норма сформулирована в законе с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ, сформулированных в его постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П по делу о проверке конституционности положений ст. 3³ Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 2 ст. 9 и п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козьмодемьянский городского округа Козьмодемьянский Московской области» и администрации Новосибирского района Новосибирской области¹¹. В этом постановлении Конституционный Суд РФ разъяснил необходимость конкретизации полномочий органов публичной власти всех уровней в соответствующей сфере общественных отношений, в том числе закрепленных в отраслевом законодательстве, с учетом их взаимодействия при решении данных вопросов, подчеркнул необосно-

ванность возложения обязанности по финансированию соответствующих работ исключительно на органы местного самоуправления, исходя лишь из того обстоятельства, что накопления отходов, мусора находятся на территории муниципального образования. Данное решение Конституционного Суда РФ имеет большое значение как для дальнейшей деятельности по совершенствованию законодательства о компетенции местного самоуправления, так и для правоприменительной практики.

Подверглись корректировке положения Федерального закона № 131-ФЗ, связанные с осуществлением муниципального контроля с тем, чтобы привести их в соответствие с терминологией соответствующих федеральных законов¹².

К сожалению, до настоящего времени не принят новый Указ Президента РФ о государственной политике в сфере местного самоуправления. Соответствующее поручение о подготовке проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г. было дано Правительству РФ по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ, состоявшегося 31 января 2020 г.¹³

Отсутствие данного документа в определенной степени объясняет имеющиеся проблемы в процессе работы над проектом нового Федерального закона о местном самоуправлении. Если нет определенности по главным направлениям функционирования данного института публичной власти на современном этапе, целям и задачам преобразования его основных институтов – территориальных основ, системы органов местного самоуправления и их взаимодействия с органами государственной власти, компетенции, экономических основ и др., то сложно четко сформулировать и закрепить в законе необходимые правовые механизмы их реализации.

¹ См. например: *Васильев В. И.* О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал рос. права. 2016. № 3. С. 5–18 ; *Дементьев А. В.* Правовая основа местного самоуправления в России: кризис современного состояния // Гражданин и право. 2012. № 6. С. 24–34 ; *Кеня И. А.* Институт местного самоуправления с позиции оптимального соотношения федерального и регионального правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 13–15 ; *Лютцер В. Л.* Дефекты законодательства о местном самоуправлении и возникающие отсюда сложности правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 49–56 ; и др.

² См.: О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

³ О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы : федер. закон от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 10. Ст. 1566.

⁴ См.: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1995. № 6. С. 85–89.

⁵ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁶ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁸ Там же. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

⁹ Там же. 2007. № 10. Ст. 1152.

¹⁰ Там же. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹¹ Там же. 2023. № 23 (ч. II). Ст. 4273.

¹² См.: Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5006 ; О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Там же. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

¹³ См.: Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления : утвержден Президентом РФ 1 марта 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

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

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Тел.: 8-908-136-03-26

Voronezh State University

Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

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

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

ЗАЩИТА ИСТОРИЧЕСКОЙ ПРАВДЫ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Публикация подготовлена в связи с принятием в 2020 г. поправок к Конституции Российской Федерации и дополнением Конституции Российской Федерации ст. 67.1. В публикации на основе действующего законодательства в сфере защиты исторической правды сделан вывод, что защита исторической правды – это важнейшее направление государственной политики России. Применительно к конституционно-правовому статусу человека и гражданина защита исторической правды неразрывно связана с правом на жизнь, на свободу мысли и слова; одновременно защита исторической правды – это и составляющая обязанности и долга гражданина по защите Отечества.

Ключевые слова: историческая правда, конституционная ценность, государственная политика, увековечение памяти, поправки к Конституции.

PROTECTION OF HISTORICAL TRUTH AS A DIRECTION OF STATE POLICY IN RUSSIAN FEDERATION

The publication was prepared in connection with the adoption in 2020 of amendments to the Constitution of the Russian Federation and the addition of Article 67.1 to the Constitution of the Russian Federation. In the publication, on the basis of the current legislation in the field of protection of historical truth, it was concluded that the protection of historical truth is the most important direction of the state policy of Russia. In relation to the constitutional and legal status of a person and a citizen, the protection of historical truth is inextricably linked with the right to life, to freedom of thought and speech; at the same time, the protection of historical truth is also a component of the obligation and duty of a citizen to defend the Fatherland.

Key words: historical truth, constitutional power, state policy, perpetuation of memory, amendment to the Constitution.

Поступила в редакцию 23 июня 2023 г.

В преамбуле Конституции Российской Федерации в качестве базовых ценностей ее принятия многонациональным народом Российской Федерации названы, в частности, общность судьбы на своей земле и почитание памяти предков, передавших любовь и уважение к Отечеству, веру в добро

и справедливость. В 2020 г. с принятием поправок к Конституции Российской Федерации текст Основного закона дополнен ч. 3 ст. 67.1 следующего содержания: «Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается». Это новое нормативное предпи-

сание Конституции Российской Федерации направлено на укрепление духовно-нравственных ценностей российского общества и выражение в Конституции Российской Федерации культурно-воспитательной и просветительской функции государства.

1. Несмотря на то, что в действующих федеральных законах отсутствует даже простое упоминание выражения «историческая правда», в размышлениях и дискуссиях о том, что есть «историческая правда», как правило, всегда присутствует понимание, что «историческая правда» – это знание о прошлом, основанное на точно подтвержденных исторических фактах.

Интересно, что понятие «историческая правда» не является новым для отечественной правовой системы. Одним из первых документов советской эпохи, в котором поднималась эта тема, стал Приказ НКО СССР от 27 марта 1943 г. № 143 «О сборе памятников и реликвий Отечественной войны при Артиллерийском историческом музее Красной Армии». В нем, в частности, было закреплено: *«Только те памятники и реликвии могут быть помещены в музей, которые непосредственно связаны с описываемым боевым эпизодом. Подлинная историческая правдивость должна лежать в описании и принадлежности данной вещи к упоминаемому событию. Отечественная война безгранично богата событиями, которые, будучи правдиво описаны и представлены в вещах – участниках этих событий, могут и должны служить законной гордостью советского народа»*.

В настоящее время в Российской Федерации действуют федеральные законы, нацеленные на защиту исторической правды, в частности:

– закон РФ от 20 марта 1992 г. № 2553-1 «Об установлении звания Героя Российской Федерации и учреждении знака особого отличия – медали “Золотая Звезда”»;

– закон РФ от 14 января 1993 г. № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества»;

– закон РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»;

– федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»;

– федеральный закон от 13 марта 1995 г. № 32-ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России»;

– федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»;

– федеральный закон от 9 мая 2006 г. № 68-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город воинской славы»;

– федеральный закон от 7 мая 2007 г. № 68-ФЗ «О Знамени Победы»;

– федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 41-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город трудовой доблести».

На уровне субъектов Российской Федерации правовое регулирование обеспечения защиты исторической правды базируется на нормативных предписаниях учредительных актов – Конституций и Уставов – субъектов Российской Федерации. До недавнего времени собственно понятие «историческая правда» в учредительных актах субъектов России не упоминалось, но ситуация начинает меняться в результате обновления регионального законодательства, последовавшего вслед за принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Хотя в настоящее время понятие «историческая правда» как базовая ценность закреплена только в преамбулах Устава Белгородской области и Конституции Республики Башкортостан, в текущем региональном законодательстве

есть много примеров правовых предписаний, нацеленных на регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере обеспечения защиты исторической правды. Так, в преамбуле Устава города Москвы воздается «дань уважения ратным и трудовым подвигам москвичей, чей массовый героизм, мужество и стойкость в годы Великой Отечественной войны отмечены присвоением городу Москве почетного звания «город-герой», а в ч. 2 ст. 8 Устава Санкт-Петербурга закреплено, что в Санкт-Петербурге «хранят память о жертвах революций, гражданской и Великой Отечественной войн, политических репрессий и блокады, о подвиге города-героя Ленинграда».

В субъектах Российской Федерации активно ведется законодательная работа в сфере защиты исторической памяти. Можно выделить ряд направлений: патриотическое воспитание; установление знаменательных дат субъектов Российской Федерации, связанных с защитой Отечества; увековечения памяти выдающихся личностей и знаменательных событий, в том числе установка мемориальных досок, присвоение почетных званий населенным пунктам и организациям, учреждение «Книги славы», «Книги почета» субъекта Федерации; социальная поддержка ветеранов и труженников тыла; проведение поисковых работ по установлению имен погибших или пропавших без вести при защите Отечества и приведение в порядок мест воинских захоронений.

2. В развитие предписания ч. 3 ст. 67.1 Конституции Российской Федерации был принят ряд указов Президента Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», в соответствии с которым «защита традиционных российских духов-

но-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти осуществляется в целях укрепления единства народов Российской Федерации на основе общероссийской гражданской идентичности, сохранения исконных общечеловеческих принципов и общественно значимых ориентиров социального развития».

Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей», в котором одним из направлений сохранения и укрепления традиционных ценностей в России названо повышение эффективности деятельности научных, образовательных, просветительских организаций и организаций культуры по защите исторической правды, сохранению исторической памяти, противодействию фальсификации истории.

Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» был дополнен в январе 2023 г. новым принципом: приоритетная государственная поддержка культурной деятельности, направленной на сохранение традиционных российских духовно-нравственных ценностей, исторической памяти и защиту исторической правды.

Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации», в соответствии с которым в числе задач, обеспечивающих достижение стратегических целей внешней политики Российской Федерации названо усиление значимости России в мировом гуманитарном пространстве, укрепление позиций русского языка в мире, содействие сохранению за рубежом исторической правды и памяти о роли России в мировой истории.

Указ Президента Российской Федерации от 3 апреля 2023 г. № 232 «О создании Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции «Защитники Отечества», в соответствии с которым Правительству Российской Федерации было поручено утвердить устав Фонда, предусмотрев в нем, в частности, привлечение при содействии федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к реализации государственной информационной политики и общественных проектов, направленных на патриотическое воспитание граждан, в том числе молодежи, на защиту исторической правды и сохранение исторической памяти, сохранение и укрепление в массовом сознании роли традиционных российских духовно-нравственных ценностей следующих лиц:

- ветеранов боевых действий, принимавших участие (содействовавших выполнению задач) в специальной военной операции на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины с 24 февраля 2022 г., на территориях Запорожской области и Херсонской области с 30 сентября 2022 г., уволенных с военной службы (службы, работы);

- лиц, принимавших в соответствии с решениями органов публичной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики участие в боевых действиях в составе Вооруженных Сил Донецкой Народной Республики, Народной милиции Луганской Народной Республики, воинских формирований и органов Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики начиная с 11 мая 2014 г.;

- членов семей лиц, погибших (умерших) при выполнении задач в ходе специальной военной операции (боевых действий), членов семей лиц, умерших после увольнения с военной службы (службы,

работы), если смерть таких лиц наступила вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных ими при выполнении задач в ходе специальной военной операции (боевых действий).

3. Еще в 2016 г. на основании Указа Президента Российской Федерации в целях популяризации российской истории в нашей стране и за рубежом, сохранения исторического наследия и традиций народов России, поддержки программ исторического просвещения был создан фонд «История Отечества»¹.

В связи с необходимостью защиты исторической правды в последнее время были образованы новые консультативно-совещательные органы.

В июле 2021 г. в целях обеспечения эффективного взаимодействия государственных органов, научно-образовательного и культурного сообщества в части, касающейся отстаивания национальных интересов Российской Федерации, связанных с защитой исторической правды и сохранением исторической памяти, в том числе с предупреждением попыток фальсификации исторических фактов, а также с развитием просветительской деятельности в области истории была создана Межведомственная комиссия по историческому просвещению – координационный и совещательный орган при Президенте Российской Федерации².

В январе 2022 г. в целях популяризации исторического знания, противодействия попыткам фальсификации российской истории и формирования единых подходов к трактовке исторических событий при Минобрнауки России был создан Экспертный совет по развитию исторического образования – постоянно действующий межведомственный коллегиальный орган³. 16 марта 2022 г. состоялось первое заседание совета⁴. В числе прозвучавших предложений, например, назрела необходимость разработки Историко-культурного стандарта для высшей школы (предложе-

ние профессора А. Н. Торкунова), создания рабочей группы по преподаванию мировой истории (предложение академика А. О. Чубарьяна), популяризации исторического просвещения в медийном пространстве – создания исторических фильмов и программ (на это обратили внимание академик С. П. Карпов, академик РАН, профессор А. Л. Хазин).

4. Правовое регулирование общественных отношений в сфере защиты исторической правды начало активно разрабатываться относительно недавно, во многом как ответ на вызов современности, выраженный в попытках, в том числе на международно-правовом уровне, переписать историю, а также оказать влияние из-за рубежа на формирование картины мира у граждан нашей страны. Закономерно в этой связи дополнение Уголовного кодекса Российской Федерации ст. 354.1 «Реабилитация нацизма» (в 2014 г.)⁵, ст. 284.1 «Осуществление деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности» (в 2015 г.), ст. 243.4 «Уничтожение либо повреждение воинских захоронений, а также памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений или объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества или его интересов либо посвященных дням воинской славы России» (в 2020 г.), ст. 207.2 «Публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия» (в 2020 г.), ст. 207.3 «Публичное распространение заведомо ложной информации об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации, исполнении государственными органами Российской Федерации своих полномочий, оказании добровольческими формированиями, организациями или лицами содействия в выполнении задач,

возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации» (в 2022 г.), ст. 280.3 «Публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности» (в 2022 г.).

5. Нельзя обойти вниманием и тот факт, что проблематика защиты исторической правды стала подниматься в административном судопроизводстве. В качестве примера можно привести кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 25 февраля 2022 г. по делу № 88а-3621/2022, вынесенное по результатам рассмотрения кассационной жалобы представителя административного истца. Административный истец – гражданка изначально обратилась в суд с административным иском заявлением к УФСБ России по Псковской области об оспаривании отказа в предоставлении в полном объеме копий материалов архивных уголовных дел в отношении репрессированных родственников. В обоснование заявленных требований административный истец указывала на то, что УФСБ России по Псковской области незаконно уклоняется от предоставления ей сведений о сотрудниках НКВД, осуществлявших уголовное преследование ее родственников, что препятствует установлению в полном объеме исторической правды о происшедших событиях. По данному делу кассационная инстанция заключила, что суды обеих инстанций пришли к правильному выводу о том, что решение об отказе административному истцу в ознакомлении с архивными материалами в отношении сотрудников НКВД обусловлено наличием в запрашиваемых документах сведений, относимых к частной жизни, личной и семейной тайне лиц, фамилии и должности которых отражены в документах, которые относятся к категории ограниченного до-

ступа, поскольку позволяют идентифицировать личность субъектов информации, а также составляют тайну их частной жизни. В итоге решение районного суда и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам были оставлены без изменения, кассационная жалоба – без удовлетворения⁶.

6. В международном праве Российская Федерация является участником Соглашения об увековечении памяти о мужестве и героизме народов государств – участников Содружества Независимых Государств в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов (заключено в Душанбе 3 сентября 2011 г.; вступило в силу 22 августа 2012 г.).

7. Тема защиты исторической правды является одной из ключевых в идеологии государств Союзного государства – России и Беларуси. 27 февраля 2022 г. республиканским референдумом ст. 15 Конституции Беларуси, входящая в главу об основах конституционного строя, была дополнена предписанием следующего содержания: «Государство обеспечивает сохранение исторической правды и памяти о героическом подвиге белорусского народа в годы Великой Отечественной войны»⁷.

8. Проблематика правового регулирования защиты исторической правды столь широка⁸, что в одной публикации невозможно рассмотреть все юридически закреплённые в настоящее время на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации формы и методы обеспечения защиты исторической правды. Особое значение для защиты исторической правды имеют символика и традиции. Так, в Уставе Санкт-Петербурга закреплёны не только официальные символы этого субъекта Российской Федерации, но и исторические символы – Медный всадник, корабль на шпигеле Адмиралтейства, ангел на шпигеле Петропавловского собора Петропавловской крепости (ст. 7 Устава). Петер-

бургской традицией является полуденный выстрел сигнального орудия с Нарышкина бастиона Петропавловской крепости (ч. 1.1 ст. 8 Устава).

9. В системе конституционных принципов культуры России в современных условиях профессор С. Н. Бабурин выделяет принцип сакральности исторической памяти народа. Раскрывая содержание данного принципа, он пишет: «*Либеральная констатация декларативной добросовестности ныне живущих поколений сменилась твердой духовностью идеалов, подкрепленной обязанностью государства их защищать. Нравственность всегда конкретна. Она прежде всего воплощена в уважении, в уважении к окружающим, к идеалам. Именно этим она отличается от других форм социального регулирования. Отсюда неизбежен и вывод, что нравственность не возникает сама по себе, она формируется поколенческим опытом и требует воспитания. Историческая память в традиционном обществе опирается на способность традиции к постоянному воспроизводству и в то же время – к обновлению в рамках сохранения целого прошлого... Сюда же следует относить ответственность государства за защиту исторической правды как знания о прошлом, основанном на точно подтвержденных исторических фактах*»⁹.

В этой связи применительно к конституционно-правовому статусу человека и гражданина защита исторической правды неразрывно связана с правом на жизнь, правом на защиту своей чести и доброго имени, со свободами мысли и слова. Одновременно защита исторической правды – это и составляющая обязанности и долга гражданина по защите Отечества.

Вывод. Защита исторической правды – это важнейшее направление внутренней и внешней государственной политики в Российской Федерации. Необходимость защиты исторической правды обусловлена тем, что число очевидцев

исторических событий с годами становится все меньше. Потомки, в отличие от современников событий, смогут узнать о прошлом только на основе тех материалов, которые сохраняют для них предше-

ственники. Осознавая это, Российская Федерация взяла на себя обязательство сохранить для потомков и отечественных, и зарубежных историческую информацию в неискаженном виде.

¹ См.: О создании фонда «История Отечества» : указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2016 г. № 163 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2074.

² См.: Положение о межведомственной комиссии по историческому просвещению : утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 июля 2021 г. № 442. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Положение об экспертном совете по развитию исторического образования : утв. приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 17 января 2022 г. № 34. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Информация на сайте Российского исторического общества. URL: <https://historyrussia.org/sobytiya/sostoyalos-pervoe-zasedanie-ekspertnogo-soveta-po-razvitiyu-istoricheskogo-obrazovaniya.html>

⁵ См.: Додонов В. Н. Уголовно-правовая охрана исторической правды : зарубежный опыт и развитие российского законодательства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 3 (41). С. 87–95.

⁶ См.: Кассационное определение от 25 февраля 2022 г. по делу № 88а-3621/2022 Второго кассационного суда общей юрисдикции. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп.) // Национальный правовой портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

⁸ См. например: Попп И. А., Шахнович И. С. Государственная политика по сохранению исторической памяти граждан Российской Федерации : нормативно-правовой аспект // Педагогическое образование в России. 2018. № 12. С. 42–49.

⁹ См.: Бабурин С. Н. Конституционные принципы культуры России в современных условиях // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

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

E-mail: sazon75@mail.ru

Voronezh State University

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

E-mail: sazon75@mail.ru

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ: МАТЕРИАЛЬНЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

В статье на основе выработанных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций комплексно исследуются вопросы интерпретации института парламентаризма в российском государстве; аргументируется системное воздействие решений Конституционного Суда России по делам о толковании Основного закона на процесс законотворчества и реализации принципа разделения властей в контексте конституционной реформы 2020 г.; сформулированные в работе предложения и выводы способствуют исследованию становления и развития, а также выявлению сущности и содержания института парламентаризма в России.

Ключевые слова: институт парламентаризма, Конституционный Суд России, правовые позиции Конституционного Суда России, толкование Конституции, критерии допустимости обращений в Конституционный Суд России.

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF PARLIAMENTARISM IN THE LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF RUSSIA: MATERIAL AND PROCEDURAL ASPECTS

The article, based on the legal positions developed by the Constitutional Court of the Russian Federation, comprehensively examines the issues of interpretation of the institution of parliamentarism in the Russian state; the systemic impact of decisions of the Constitutional Court of Russia in cases of interpretation of the Basic Law on the process of lawmaking and implementation of the principle of separation of powers in the context of the constitutional reform of 2020 is argued; the proposals and conclusions formulated in the work contribute to the study of formation and development, as well as to the identification of the essence and content of the institution of parliamentarism in Russia.

Key words: Institute of parliamentarism, Constitutional Court of Russia, legal positions of the Constitutional Court of Russia, interpretation of the Constitution, criteria for the admissibility of appeals to the Constitutional Court of Russia.

Поступила в редакцию 10 сентября 2023 г.

Институт парламентаризма на сегодняшний день в той или иной степени является неотъемлемой частью политической системы практически любого современного государства. Уникальность данного института заключается в том, что в своем

истинном воплощении он выступает центральным звеном демократической системы, соединяя в себе концепции прямой и представительной демократии.

Тем не менее детализация различных аспектов данного института, порядка формирования, состава парламента, его роли и места в политической системе конкрет-

© Бондарева Е. А., 2023

ного государства во многом зависят от национальных особенностей и традиций данного общества, несут на себе след его исторического развития и оказывают значительное влияние на развитие как самого государства, так и становление институтов гражданского общества.

Институт парламентаризма в России имеет относительно непродолжительную, но крайне насыщенную историю. Его регулярное реформирование позволяет говорить о том, что окончательно роль парламента в российской политической системе не сформулирована, а значит, совершенствование данного института должно являться одним из важнейших приоритетов государственной политики в сфере организации системы органов публичной власти.

Конституционная реформа 2020 г. в значительной степени затронула статус российского парламента. Как подчеркивал Президент России в своем Послании Федеральному Собранию, данные изменения позволят повысить «роль и значение парламента страны, роль и значение Государственной Думы, парламентских партий, самостоятельность и ответственность Председателя Правительства и всех членов кабинета, сделает более эффективным, содержательным взаимодействие между представительной и исполнительной ветвями власти»¹. В этой связи возрастает актуальность вопроса о состоянии института парламентаризма, отдельных его элементов в Российской Федерации в контексте проведенной конституционной реформы.

Реформированию подвергся порядок решения Государственной Думой вопроса о доверии Правительству, текст Конституции РФ был дополнен ст. 103¹, посвященной исключительно парламентскому контролю, что свидетельствует о продолжающемся развитии данного института в России и определяет важность детального рассмотрения его состояния на сегодняшний день

с целью выработки предложений по повышению эффективности его механизмов.

Регулярно различные аспекты правового статуса Федерального Собрания и его палат становились предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. На протяжении трех последних десятилетий высшим органом конституционного контроля в России сформулировано множество правовых позиций, которые в свое время оказали серьезное влияние на развитие института парламентаризма. Конституционные поправки 2020 г. ставят вопрос о возможности пересмотра Конституционным Судом сформулированных им ранее правовых позиций относительно статуса палат Федерального Собрания ввиду серьезных изменений текста Основного закона, особенно в части системы взаимодействия и взаимовлияния высших органов государственной власти.

Немаловажная и порой решающая роль правовых позиции Конституционного Суда Российской Федерации после принятия Конституции 1993 г. объясняется в первую очередь тем обстоятельством, что высший орган конституционного контроля, наделенный полномочиями по официальному толкованию положений Основного закона, неминуемо должен был существенным образом корректировать процесс становления и развития нового для России органа законодательной и представительной власти.

Обратим внимание, что за весь почти тридцатилетний период деятельности органа конституционной юстиции им было принято всего 13 итоговых решений по делам о толковании Конституции и более половины затронули исследуемый институт. Также при рассмотрении Конституционным Судом России в порядке абстрактного, и особенно конкретного, нормоконтроля были сформулированы правовые позиции, посвященные статусу палат Федерального Собрания, интерпретирующие различные

аспекты деятельности российского парламента, к числу которых можно отнести: вопросы законодательного процесса и реализации принципа разделения властей, виды, особенности принимаемых Государственной Думой правовых актов, избирательные процедуры и др.

Отдельные постановления Конституционного Суда России о толковании не полностью устраняют неопределенность в понимании конституционных положений. О неоднозначности в их понимании свидетельствуют особые мнения судей по многим делам, значительное число «отказных» определений и запросов о толковании положений Конституции Российской Федерации. Данная ситуация отчасти обусловлена тем, что ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в главе XIV «Рассмотрение дел о толковании Конституции Российской Федерации»² в отличие от других производств не определяет конкретные условия допустимости обращений, пределов толкования. Данные критерии выработаны самим органом конституционного контроля, в правовых позициях которого отмечается, что запрос о толковании Конституции РФ допустим, если неопределенность в понимании того или иного положения Конституции РФ, *во-первых*, возникла в связи с конкретной конституционно-правовой ситуацией, связана с деятельностью субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд, по осуществлению ими возложенных на них государственно-властных полномочий, и *во-вторых*, если возникшую неопределенность нельзя снять посредством иного производства. При внесении изменений в текст ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в ходе конституционной реформы 2020 г. указанную главу можно было бы дополнить соответствующими критериями допустимости запроса о толковании положений Конституции России.

Принципиально важное значение имеют позиции Конституционного Суда, затрагивающие вопросы формирования палат Федерального Собрания. Здесь же стоит отметить, что в данном аспекте из всех полномочий Суда важную роль играет не только толкование Конституции, но и осуществление конституционного контроля, поскольку названные вопросы института парламентаризма в России в большей степени урегулированы не столько непосредственно Конституцией, сколько законодательными актами. Так, ч. 2 ст. 96 Конституции прямо закрепляет, что «порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами».

Порядок формирования Совета Федерации не раз рассматривался в решениях Конституционного Суда. Причина тому, как представляется, заключается в «исторической неопределенности» данного органа: конституционный законодатель вплоть до 2014 г. не обозначал в Основном законе конкретный порядок формирования верхней палаты российского парламента. Данный порядок не раз подвергался изменениям (в 2000, 2014 и 2020 гг.), в связи с чем представляется интересным анализ соотношения проводимых законодателем изменений с теми позициями Конституционного Суда, которые были сформулированы им в своих решениях.

В Постановлении Конституционного Суда РФ (далее по тексту – ПКС РФ) от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» Конституционный Суд указал, что в своей организации и деятельности палаты парламента «призваны отразить разные стороны народного представительства в Российской Федерации – прямое представительство населения и предста-

вительство субъектов Российской Федерации»³. Таким образом, Конституционный Суд подчеркнул, что Совет Федерации так же, как и нижняя палата парламента, воплощает в себе функцию народного представительства посредством представления субъектов РФ на федеральном уровне.

В продолжение данного тезиса судья Конституционного Суда РФ Н. Т. Ведерников в своем особом мнении по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» отмечал, что порядок формирования Совета Федерации – из двух представителей от каждого субъекта РФ – обозначен в Конституции «исходя из федеративной природы Российского государства и равноправия его субъектов, которое не зависит от численности проживающего на территории того или иного субъекта Российской Федерации населения (избирателей)» (ПКС РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П).

Исходя из анализа приведенных позиций, мы видим, что в первое десятилетие существования Совета Федерации его конституционно-правовая природа трактовалась Конституционным Судом, с одной стороны, в качестве гарантии представления интересов субъектов РФ на федеральном уровне, а с другой стороны, в качестве гарантии равноправия субъектов РФ в отношениях с федеральным уровнем.

В 2014 г. состав Совета Федерации был расширен за счет представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ. Тем самым был изменен и порядок формирования верхней палаты парламента: к назначению членов Совета Федерации органами государственной власти субъектов РФ добавилось назначение Президентом представителей «федерального центра».

Введение в состав Совета Федерации представителей Российской Федерации, по

нашему мнению, пошло несколько вразрез с позицией Конституционного Суда, указанной в его Постановлении от 12 апреля 1995 г. № 2-П. Данная категория членов Совета Федерации (а ныне сенаторов Российской Федерации) не представляет интересов какого-либо субъекта РФ, их наличие в составе верхней палаты парламента – «палаты регионов» – не в полной мере гарантирует их равноправие.

По мнению Е. В. Гриценко, «введение в состав Совета Федерации “группы центра”, а в сущности представителей Президента РФ, нарушило не только представительский баланс, но и установленную в Конституции РФ модель “сдержек и противовесов” в отношениях между двумя палатами, в рамках которых Совет Федерации посредством учета и согласования интересов регионов с общефедеральными интересами мог проверять и при необходимости корректировать инициативы Государственной Думы, представляющей весь многонациональный народ Российской Федерации»⁴.

В 2020 г. число сенаторов – представителей Российской Федерации было увеличено, возможность получить статус сенатора (причем пожизненно) получил Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий по «положительным основаниям».

Комментируя названные изменения, Конституционный Суд в своем Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 указал, что, несмотря на подобные изменения Основного закона, «явное численное преобладание в Совете Федерации представителей от субъектов Российской Федерации сохраняется, что не дает оснований поставить под сомнение федеративную основу двухпалатной модели российского парламентаризма»⁵. Подобная логика Конституционного Суда, в буквальной трактовке, не исключает возможности дальнейшего увеличения числа представителей Российской Федерации вплоть до половины от общего состава

сенаторов, что никак не будет способствовать развитию федерализма в России.

Такой «арифметический» подход Конституционного Суда к порядку формирования верхней палаты парламента, на наш взгляд, сложно назвать обоснованным и целесообразным, поскольку он предоставляет законодателю инструмент, позволяющий идти вразрез с конституционно-правовой природой того или иного института, пусть и в ограниченном (на сегодняшний день) масштабе. Правовая природа Совета Федерации как органа, гарантирующего интересы и равноправие субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральным уровнем власти, не допускает включения в состав верхней палаты представителей этого самого федерального уровня власти. Обратное противоречило бы принципам федерализма и разделения властей, идее построения государственной власти на основе системы сдержек и противовесов.

Не менее важное значение имеют правовые позиции Конституционного Суда и для правового регулирования порядка формирования нижней палаты парламента – выборов депутатов Государственной Думы. В данном контексте справедливо говорить не только о нормативном или казуальном толковании Конституции, но и о такой важной функции Конституционного Суда, как защита избирательных прав граждан.

Многие положения избирательного законодательства приобрели конституционно-правовые очертания благодаря рассмотренным Конституционным Судом жалобам кандидатов и избирателей на выборах. Избирательные права, выступающие в качестве элемента конституционного статуса избирателя, хотя и носят субъективный характер, вместе с тем являются элементом института выборов и воплощают как личный интерес каждого конкретного из-

бирателя, так и публичный интерес в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти⁶.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации в настоящее время накоплен значительный объем нормативного материала по различным аспектам и элементам организации выборов и референдумов, формирования и функционирования выборных институтов публичной власти. Обозначились правовые позиции по таким принципиальным направлениям государственно-правового развития и строительства, как политические права и свободы граждан Российской Федерации, развития субсидиарных способов их реализации, вопросы политического представительства, в которых существенное место занимает проблематика избирательных правоотношений. Ряд сформулированных правовых позиций органа конституционного контроля по вопросам реализации и защиты избирательных прав оказали огромное влияние на формирование научной доктрины, развитие и совершенствование избирательного законодательства на федеральном и региональном уровнях⁷.

Помимо порядка формирования палат парламента, предметом рассмотрения в Конституционном Суде зачастую становились вопросы непосредственно полномочий и статуса Совета Федерации и Государственной Думы.

Одной из ключевых функций парламента является законотворчество. Законодательный процесс представляет собой своего рода сердцевину всей деятельности Федерального Собрания, и потому его отдельные аспекты, безусловно, не раз затрагивались в решениях Конституционного Суда.

Так в ПКС РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации» Суд указал, что истечение четырнадцатидневного срока рассмотре-

ния Советом Федерации поступившего закона не освобождает верхнюю палату парламента от обязанности рассмотреть закон, который в соответствии со ст. 106 Конституции РФ подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации: «закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в статье 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения. Соответственно, закон в этом случае не подлежит подписанию главой государства». Орган конституционного контроля обеспечил гарантированное исполнение требований ст. 106 Конституции, устанавливающей обязательность одобрения наиболее важных законов обеими палатами парламента даже в случае нарушения формального срока в 14 дней.

Значимую роль в упорядочении законодательного процесса в свое время сыграло также ПКС РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации», в котором Суд разъяснил, что следует понимать под конституционной формулировкой «принятый федеральный закон», какая палата парламента и в каком случае должна направлять федеральный закон на подпись Президенту, каким образом может быть преодолено право «вето» Президента. Учитывая, что в рамках рассмотрения названного дела свои позиции (в значительной степени отличающиеся друг от друга) в Суд представили как обе палаты Федерального Собрания, так и Президент, значимость данного Постановления Конституционного Суда сложно переоценить.

Вопрос о значении соблюдения процедуры голосования при принятии законодательных актов нижней палатой российского парламента являлся предметом спора в нашей стране более 17 лет. Конституционный Суд Российской Федерации

в своих постановлениях дважды (20 июля 1999 г. и 11 июня 2003 г.) признавал, что Основной закон предполагает «необходимость личного голосования депутата» при принятии законов⁸. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации конституционными нормами о статусе Государственной Думы и порядке ее деятельности обуславливается необходимость нормативно-правового закрепления в Регламенте Государственной Думы процедуры голосования при принятии федеральных законов, предполагающего обеспечение личного участия депутатов в заседаниях и голосовании в ходе законодательного процесса. Наличие такого рода правил и их соблюдение является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях Конституции России порядка принятия федеральных законов и гарантирует соответствие принятого решения реальному волеизъявлению депутатов. Вместе с тем принцип личного участия депутата в голосовании не исключает внесения в Регламент Государственной Думы дополнений, касающихся передачи депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по обстоятельствам, имеющим исключительный характер.

Нормативный аспект (общеобязательный характер) правовых позиций органа конституционного контроля России проявляется в том, что федеральный законодатель, внося изменения в правовое регулирование тех или иных общественных отношений, не вправе осуществлять соответствующее регулирование без учета правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в конкретном Постановлении⁹.

В связи с этим в п. 2 ст. 85 Регламента Государственной Думы ее Постановлениями от 21 сентября 1999 г. и от 23 октября 2002 г.¹⁰ внесены изменения, закрепля-

ющие возможность передачи депутатом Государственной Думы своего голоса другому депутату в случае отсутствия на заседании Государственной Думы.

Также Конституционный Суд отметил, что он не может по собственной инициативе проверить нормы Регламента Государственной Думы и оценить законы, принятые в новом порядке, так как конституционность п. 2 ст. 85 Регламента Государственной Думы не оспаривалась ранее и не оспаривается заявителями по рассматриваемому делу.

И только лишь осенью 2016 г. данная проблема получила свое разрешение. Государственная Дума запретила депутатам голосовать по доверенностям на пленарных заседаниях, в комитетах и комиссиях. Новые нормы регламента были одобрены практически единогласно – 442 из 450 голосов. Соответствующие изменения внесены в регламент нижней палаты¹¹.

Зачастую правовые позиции Конституционного Суда затрагивали и различные аспекты осуществления палатами Федерального Собрания своей контрольной функции.

В частности, по мнению Суда:

– «парламентский контроль за исполнением федерального бюджета является неотъемлемой конституционной формой осуществления Федеральным Собранием государственной власти, одним из необходимых его полномочий как представительного и законодательного органа РФ и существенным элементом системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей» (ПКС РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П);

– «...обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон» (ПКС РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П).

Через призму правовых позиций Конституционного Суда также интересно проследить развитие соотношения полномочий Президента и Федерального Собрания. Принятие Конституции 1993 г. и переход к принципу разделения властей не могли не повлечь возникновения множества спорных и неоднозначных ситуаций политико-правового характера, особенно в отношениях Президента и парламента как двух ведущих центров принятия решений в 1990-е гг. Разрешение подобных ситуаций во многом осуществлялось благодаря решениям Конституционного Суда.

В этом плане знаковыми представляются некоторые позиции Конституционного Суда, сформулированные им еще до принятия Конституции РФ 1993 г., однако определяющие основные принципы деятельности Президента. Так, в ПКС РФ от 12 февраля 1993 г. № 3-П Конституционным Судом фактически обозначено, что с учетом основополагающих конституционных принципов (о разделении властей, целях и пределах ограничения прав и свобод личности) Президент РФ может действовать только теми методами и только в пределах тех полномочий, которые закреплены за ним в Конституции России.

В ПКС РФ от 3 июня 1993 г. № 13-П Суд указал, что Президент РФ не наделен правом оценивать конституционность и приостанавливать действие законов субъектов РФ, поскольку тем самым он вмешивается в компетенцию судебной власти, что противоречит принципу разделения властей.

Данные позиции явно показывают, что изначально Конституционный Суд стремился к четкому соблюдению разграничения полномочий между ветвями власти и недопущению вмешательства Президента в компетенцию той или иной ветви власти. Фактически Конституционный Суд подходил к полномочиям Президента ограничительно, относя к его компетенции только

прямо закрепленные за ним в Конституции положения.

Кардинальным образом изменилась ситуация после принятия Конституции РФ 1993 г., когда в ПКС РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П Конституционный Суд указал: «Конституция Российской Федерации определяет вместе с тем, что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83–89 Конституции Российской Федерации, их общие рамки определяются принципом разделения властей (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации...

Пробелы, противоречия и устаревшие положения, имеющиеся в законодательстве об обеспечении обороны и безопасности... существенно увеличивают значимость прямого применения конституционных норм... Точка зрения, согласно которой полномочия Президента Российской Федерации могут быть реализованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции, закрепленного в статье 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации».

Данным постановлением Конституционный Суд расширил полномочия Президента, признав конституционным так называемое «указное» нормотворчество, когда Президент своими указами регулировал сферы общественных отношений, не относящихся к его компетенции в соответствии с Конституцией, но не урегулированные федеральным законодательством. Тем самым Конституционный Суд фактически занял позицию, противоположную ранее вынесенным им же поста-

новлениям 1993 г. Особо спорный и резонансный характер данного постановления подчеркивается тем обстоятельством, что из 18 судей, принимавших участие в рассмотрении данного дела, 8 составили свое особое мнение.

Дальнейшая судьба «указного» нормотворчества до принятия соответствующего федерального закона оказала серьезное влияние на соотношение полномочий Президента и парламента. В одних случаях с принятием федерального закона прекращал действие указ Президента, регулировавший те же отношения. Так, Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»¹² был признан утратившим силу в 2004 г. в связи со вступлением в силу Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹³. Таким образом, правовое регулирование права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, установленное ст. 31 Конституции РФ, было возведено на законодательный уровень, что в большей степени соответствует принципу разделения властей.

Иная же ситуация сложилась с регулированием системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ). Длительное время вопрос о надлежащем субъекте регулирования данного вопроса оставался спорным и фактически остается не урегулированным окончательно и по сей день. Конституция РФ в изначальной редакции 1993 г. не определяла, к полномочиям какого органа относится установление системы и структуры ФОИВ, ч. 1 ст. 112 лишь говорила, что Председатель Правительства не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту предложения о струк-

туре федеральных органов исполнительной власти.

В 1997 г. был принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ст. 5 которого прямо закрепляла, что система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом¹⁴. Положение о структуре ФОИВ дублировало норму ст. 112 Конституции.

Однако первой же поправкой к данному закону, внесенной в него спустя две недели после его вступления в силу, ст. 5 из текста закона была исключена¹⁵. Вопрос снова стал неурегулированным.

В 1999 г. Конституционный Суд вновь вернулся к рассмотрению данного вопроса, указав в своем решении, что «определение видов федеральных органов исполнительной власти, постольку поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона... однако до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности» (ПКС РФ от 27 января 1999 г. № 2-П).

Таким образом, Конституционный Суд, не исключая возможность установления системы ФОИВ указом Президента, прямо указал, что данный вопрос по своей правовой природе должен регулироваться именно федеральным законом, т. е. относится к компетенции Федерального Собрания.

Однако в 2004 г. был издан Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», действующий и по настоящее время¹⁶. Изменения, внесен-

ные в Конституцию РФ в 2020 г., хотя и конкретизировали ряд положений об утверждении структуры ФОИВ, не разрешили вопроса о правовом регулировании системы данных органов.

Фактически установленное Конституционным Судом право Президента устанавливать систему ФОИВ «до принятия соответствующих законодательных актов» легализовало вмешательство главы государства в компетенцию законодательной власти. Вопрос, прямо отнесенный Конституционным Судом к компетенции Федерального Собрания почти четверть века назад, до сих пор регулируется Указом Президента.

Решение данного вопроса, на наш взгляд, может включать в себя два направления: первое – принятие ФЗ «О системе федеральных органов исполнительной власти», которым и будут установлены виды ФОИВ и сформулированы основные элементы правового статуса органов, отнесенных к тому или иному виду. На основании данного федерального закона должны приниматься указы Президента, определяющие структуру ФОИВ, т. е. образование конкретных органов исполнительной власти. Таким образом, в полной мере будут реализованы положения Конституции РФ, смысл которых был раскрыт еще в постановлении Конституционного Суда в 2004 г.

Второе направление – пересмотр Конституционным Судом своей правовой позиции ввиду внесения серьезных изменений в Конституцию и законодательство РФ. Так, ч. 1 ст. 110 Конституции теперь прямо закрепляет, что Президент осуществляет общее руководство деятельностью Правительства РФ. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ¹⁷ полномочие по утверждению системы органов исполнительной власти субъекта РФ отнес к компетенции высшего должностно-

го лица субъекта РФ, исключив из компетенции законодательного органа. Данные обстоятельства свидетельствуют о тенденции к расширению компетенции главы публично-правового образования – будь то высшее должностное лицо субъекта РФ или Президент РФ – в отношении исполнительной власти. В этой связи логичным представляется окончательное подтверждение полномочия Президента РФ по установлению системы ФОИВ в том числе и в решениях Конституционного Суда. Хотя сохранение действующей позиции Конституционного Суда и ее дальнейшее развитие в федеральном законе «О системе федеральных органов исполнительной власти» представляется приоритетным и в большей мере соответствующим Конституции РФ.

Вышеназванные примеры ярко иллюстрируют неоднозначную сторону «указного» нормотворчества, возможность которого в свое время подтвердил Конституционный Суд, так как урегулирование вопросов, относящихся к компетенции парламента, посредством указов Президента фактически размывает разграничение их полномочий, не в полной мере соответствует принципу разделения властей и закрепленной в Конституции РФ самостоятельности и независимости ветвей власти. Складывается ситуация, когда полномочия Федерального Собрания оказываются раскрыты не в актах самого парламента, а в актах главы государства, что уже само по себе представляется по меньшей мере некорректным.

Крайне неоднозначную роль в развитии всего института парламентаризма сыграла правовая позиция Конституционного Суда о праве главы государства при внесении в нижнюю палату предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства России представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата (ПКС РФ от 11 декабря

1998 г. № 28-П). Данная правовая позиция Суда предоставляет Президенту право игнорировать позицию нижней палаты в рассматриваемом процессе и делает участие последней практически формальным, т. е. Президент назначит Председателем Правительства трижды отвергнутую Государственной Думой кандидатуру.

Однако после конституционной реформы 2020 г. приведенное выше толкование Конституционного Суда вступило в противоречие с новой редакцией ч. 4 ст. 111 Конституции РФ. Это обстоятельство может стать поводом к рассмотрению вопроса о толковании уже новой редакции данной нормы Конституции РФ в контексте тех комплексных изменений, которым подвергся текст Основного закона. И в этом случае Конституционный Суд в своем новом постановлении может дать уже иное толкование, в соответствии с которым Президент лишится возможности представлять Государственной Думе одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства трижды, что станет хоть и небольшим, но все же знаковым шагом к развитию в Российской Федерации института парламентаризма.

Заслуживает внимания мнение А. А. Петрова о возможности изменения и даже прекращения действия правовых позиций Конституционного Суда РФ при изменении текста конституции путем внесения в нее поправок, которые затронули вопросы, ранее являющиеся предметом рассмотрения в Суде¹⁸.

Также Конституционный Суд может дать толкование новой редакции ст. 112 Конституции РФ, в частности, по вопросу о том, может ли Председатель Правительства вновь предлагать на утверждение Государственной Думы одну и ту же кандидатуру федерального министра в случае, если она не была утверждена в первый раз. Отсутствие у Председателя Правитель-

ства такой возможности сделает участие Государственной Думы в формировании Правительства реальным, а не номинальным, позволит парламентариям усилить контроль за деятельностью высшего органа исполнительной власти, повысит ответственность членов Правительства перед парламентом. «В противном же случае все принятые в Законе о поправке изменения, касающиеся “усиления” роли парламента в системе высших органов власти, не возымеют должного эффекта и не повысят роль и значение Федерального Собрания, как о том заявлял Президент»¹⁹.

Знаковую роль сыграли позиции Конституционного Суда, изложенные им в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3, которым Суд признал принимаемые поправки в текст Основного закона соответствующими Конституции. Так, комментируя изменения, связанные с усложнением процедуры разрешения конфликта в случае отказа Государственной Думы в доверии Правительству законодатель указал, что данные изменения «согласуются с местом Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти, характером его функций и взаимоотношений с другими федеральными органами государственной власти, позволяют обеспечить своевременное формирование Правительства Российской Федерации, определяют механизмы сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству Российской Федерации или отказе ему в доверии Государственной Думой»²⁰. Что именно в данном случае Суд имеет в виду под «местом Правительства РФ в системе органов государственной власти» и в чем выражается «механизм сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству РФ или отказе ему в доверии», в Заключении не указывается.

Данные выводы Конституционного Суда не бесспорны, поскольку в таком слу-

чае система сдержек и противовесов оказывается фактически нивелирована. Созданная в результате конституционной реформы 2020 г. конфигурация полномочий высших органов государственной власти в случае любого конфликта оказывается на стороне Правительства, т. е. на стороне власти исполнительной, а не законодательной (представительной). Государственная Дума даже при наличии твердого несогласия с политикой Правительства оказывается в лучшем случае проигнорирована, а в худшем – распущена, несмотря на то, что имеет не меньший мандат от народа, чем Президент.

Таким образом, институт парламентаризма занимает крайне важное место в процессе формирования и построения демократического правового государства. Формируемый на всеобщих, равных и свободных выборах парламент, обладающий существенными полномочиями по формированию и контролю деятельности Правительства, независимый от иных ветвей власти – это гарантия стабильного и поступательного развития общества, сильного и процветающего государства.

Значимую роль в становлении современного парламентаризма в России сыграл Конституционный Суд Российской Федерации, правовые позиции которого оказали огромное влияние на трансформацию российского законодательства и практику его правоприменения. Тем не менее отдельные вопросы формирования, деятельности палат российского парламента, направления взаимодействия с другими органами публичной власти, которые прежде становились предметом рассмотрения в Конституционном Суде, были затронуты конституционной реформой 2020 г., что, как представляется, должно привести к изменению и ревизии Конституционным Судом ряда своих позиций по отдельным аспектам интерпретации института парламентаризма.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. // Рос. газета. 2020. 16 янв.

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Здесь и далее автором используются тексты решений Конституционного Суда России, размещенные на его официальном сайте. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>

⁴ Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С. 80–97.

⁵ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Вестник Конституц. Суда РФ. 2020. № 2.

⁶ См. подробнее: Конституционный Суд Российской Федерации : 30 лет на защите прав граждан. На примерах практики. URL: [http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Documents/Юбилейный сборник.pdf](http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Documents/Юбилейный%20сборник.pdf)

⁷ См. подробнее: Бондарева Е. А. Защита избирательных прав граждан Конституционным Судом России // Конституционализм и государствоведение. 2023. № 1 (29). С. 30–32.

⁸ См.: ПКС РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П ; ПКС РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П.

⁹ См.: ПКС РФ от 27 ноября 2009 г. № 18-П. П. 4.

¹⁰ См.: О внесении изменений и дополнений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 сентября 1999 г. № 4324-II ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 39. Ст. 4588 ; О внесении изменений и дополнения в статьи 24 и 85 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 октября 2002 г. № 3172-III ГД // Там же. 2002. № 44. Ст. 4336.

¹¹ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 октября 2016 г. № 68-7 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 44. Ст. 6103.

¹² Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 22. Ст. 1216.

¹³ О признании утратившими силу актов Президента Российской Федерации по вопросам организации и проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирований : указ Президента Российской Федерации от 3 ноября 2004 г. № 1392 (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 45. Ст. 4414.

¹⁴ О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹⁵ См.: О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 1. Ст. 1.

¹⁶ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

¹⁸ См.: Петров А. А. Правовые суперпозиции Конституционного Суда Российской Федерации : постановка проблемы // Рос. юрид. журнал. 2021. № 4. С. 7–19.

¹⁹ Головай Н. В. Институт парламентаризма в контексте конституционной реформы : материальные и процессуальные аспекты // Конституционализм и государствоведение. 2020. № 4 (20). С. 45–51.

²⁰ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

Воронежский государственный университет

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

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

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

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

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

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

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Статья посвящена исследованию отражения в конституциях России и зарубежных стран признаков формы правления. Автором проанализированы элементы системы «сдержек и противовесов» в России и Франции. Обращается внимание на поправки к Конституции РФ 2020 г.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, форма правления, республиканская форма правления, система «сдержек и противовесов», Конституция Французской Республики.

CONSTITUTIONAL CONSOLIDATION OF THE FORM OF GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

The article is devoted to the study of the reflection in the constitutions of Russia and foreign countries of signs of a form of government. The author analyzed the elements of the system of "checks and balances" in Russia and France. Attention is drawn to the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020.

Key words: constitution, form of government, republican form of government, system of "checks and balances", Constitution of the French Republic.

Поступила в редакцию 11 августа 2023 г.

Форма правления как одна из форм государства (наряду с формой государственного-территориального устройства и политическим режимом) характеризует систему высших органов государственной власти в стране, их взаимодействие между собой и всегда закрепляется в конституции каждого государства. Выделяются два вида формы правления – монархия и республика. В Основном законе государства указывается, монархическая или республиканская форма правления провозглашается. Каждая из форм правления имеет разновидности, которые характеризуют особенности формирования органов государственной власти, их взаимодействие, ответственность.

В теории государства республики и монархии подразделяются на виды, но они, как правило, в конституциях не указываются. Ученые и практики самостоятельно определяют вид республики или монархии, существующий в той или иной стране, на основе анализа признаков данного вида, нашедших свое отражение в конституции.

Монархии и республики различаются, прежде всего, главой государства: в монархии им является наследственный монарх (император, король, князь, султан и др.), а в республике – избранный президент. В абсолютной монархии (Саудовская Аравия, Оман, Катар, Объединенные Арабские Эмираты) монарх имеет неограниченную власть, формирует правительство и назначает судей, избранный парламент там или

© Стародубцева И. А., 2023

отсутствует, или имеет консультативные полномочия, все основные общественные отношения регулируются религиозными (исламскими) нормами и актами монарха. В дуалистической монархии (Королевство Иордания, Королевство Марокко) действует избираемый парламент, правительство формируется королем и перед ним ответственно. Однако в Конституции Королевства Марокко 2011 г. уже предусматривается, что премьер-министр после назначения обязан представить программу деятельности правительства на утверждение парламенту, что показывает расширение полномочий парламента по контролю за правительством в новой Конституции, принятой после так называемой «арабской весны» 2011 г.

Парламентарная монархия (Бельгия, Испания, Нидерланды, Швеция, Япония) отличается от абсолютной и дуалистической тем, что правительство формируется парламентом (или его нижней палатой) и несет перед ним ответственность (т. е. парламент вправе отправить правительство в отставку). Хотя формально назначение на должности осуществляет монарх после принятия парламентом решения об избрании премьер-министра (при этом может происходить формирование парламентской коалиции, достижение соглашений о составе правительства).

Республиканская форма правления подразделяется на три основных вида: президентская, парламентарная и полупрезидентская (смешанная), а также выделяют теократическую, социалистическую, суперпрезидентскую республики. Три классические республики отличаются основным важнейшим признаком – порядком формирования и отставки правительства: в президентской республике формирует правительство и отправляет его в отставку президент (США, Бразилия, Аргентина), в парламентарной республике – парламент или его нижняя палата (Австрия, Греция, Чехия, Федеративная Республика Германия), а в

полупрезидентской (смешанной) в формировании и (или) отставке правительства принимают участие и глава государства, и парламент (Россия, Франция, Финляндия). Вторым важным признаком, отличающим президентскую республику от полупрезидентской и парламентской, является отсутствие в президентской республике у главы государства полномочия по роспуску парламента (или его нижней палаты). Полупрезидентские (смешанные) республики имеют признаки и президентской, и парламентской республик. При этом они могут существенно отличаться в зависимости от конституции каждого государства, и быть ближе к президентской республике (например, Россия), или к парламентарной (например, Франция).

Конституция Российской Федерации закрепляет республиканскую форму правления, принцип разделения властей, предусматривает полномочия органов государственной власти, обеспечивающих их самостоятельность, взаимодействие и контроль в рамках существующей системы «сдержек и противовесов». Однако в Основном законе России, как и в зарубежных странах, не указывается конкретный вид республиканской формы правления (президентская, полупрезидентская или парламентарная), поэтому по данному вопросу в юридической науке существуют разные точки зрения. Одна группа ученых считает, что в Конституции Российской Федерации нашли свое отражение признаки полупрезидентской (смешанной) республики как форма правления¹. Существует вторая точка зрения на вид республиканской формы правления в России, ее сторонники полагают, что у нас президентская республика². В последнее десятилетие возникла третья точка зрения на форму правления в России – аргументируется появление суперпрезидентской республики³.

Актуальность темы исследования особенностей республиканской формы прав-

ления обосновывается многими причинами, среди которых наиболее существенными являются нижеследующие.

Во-первых, недостаточно сбалансированная конституционная система «сдержек и противовесов» в России в части взаимодействия главы государства, парламента и правительства. Теория разделения властей сформулирована и развита Дж. Локком и Ш. Л. Монтескье, в соответствии с которой законодательный орган должен принимать законы, а исполнительный – их исполнять; между ветвями власти должны быть «равновесие» и взаимные «сдержки», направленные на сдерживание от произвола и сосредоточения власти в одном органе. После поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 г. многие ученые приходят к выводу, что принцип разделения властей и система «сдержек и противовесов» претерпели еще больший дисбаланс в сторону усиления власти главы государства. Так, А. А. Кондрашев считает, что «поправки ставят под контроль главы государства все ветви власти, формируя фигуру полной безответственности как действующего, так и бывшего Президента РФ. Произошло беспрецедентное ослабление статуса Государственной Думы, Федерального собрания РФ и Правительства РФ и их подчинение Президенту РФ одновременно с утратой независимости Конституционного Суда РФ»⁴. Он полагает, что «поправки способны уже в самое ближайшее время (например, после прихода к власти нового Президента РФ) сформировать в стране более жесткий авторитарный режим, чем был создан ранее, с полным игнорированием принципа разделения властей, потенциально способны содействовать усилению репрессий, еще более масштабным ограничениям прав и свобод граждан и установлению системы “государственного” произвола посредством принятия все новых изначально “неправовых” законов, вводящих ограничения конституционных прав граждан»⁵. По мнению

Н. А. Бобровой, «лидирующее положение Президента в системе разделения властей дополнено формулировкой, согласно которой Президент теперь не только политический арбитр в отношениях между властями, а консолидирующий и объединяющий центр всего общества, который поддерживает гражданский мир и согласие в стране (ч. 2 ст. 80 Конституции)»⁶.

Во-вторых, конституционные нормы характеризуются слабостью парламентского контроля в России как элемента системы «сдержек и противовесов». Это проявляется в невозможности Государственной Думы отправить Правительство в отставку, а также в отсутствии в Конституции России норм, регулирующих парламентские расследования. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ, во-первых, по собственной инициативе, во-вторых, если вопрос о доверии Правительству РФ ставит его Председатель (в зарубежных странах указанные формы конституционно-правовой ответственности называются «резолюция порицания» и «вотум недоверия»). Однако ни в том, ни в другом случае не наступает отставка Правительства РФ, что характеризует механизм парламентского контроля в России как слабый. Решение об отставке высшего федерального органа исполнительной власти даже в случае выражения ему недоверия нижней палатой парламента принимает Президент Российской Федерации.

В конце 2008 г. в Конституцию Российской Федерации была внесена поправка, предусматривающая расширение контрольных полномочий Государственной Думы в отношении Правительства РФ, председатель которого обязан ежегодно отчитываться перед нижней палатой парламента. Однако полномочия Государственной Думы не были расширены в случае признания работы Правительства РФ неудовлетворительной. Решение о его отставке может принять только глава государства,

а предоставленное конституционной поправкой Государственной Думе полномочие заслушивать отчет Правительства РФ носит только информационный характер и существенно не влияет на расширение парламентского контроля за исполнительной властью. Указанные конституционные нормы, с одной стороны, ограничивают парламентский контроль в России, с другой стороны, не создают систему «сдержек и противовесов» между Государственной Думой и Правительством России в части парламентского «сдерживания» исполнительного органа. Они также предоставляют главе государства слишком широкие конституционные полномочия в механизме «сдержек и противовесов», и в Конституции Российской Федерации практически отсутствуют нормы, создающие «сдержки» главы государства иными органами.

После внесения в Конституцию РФ поправок в 2020 г. ситуация со «слабостью» парламентского контроля не изменилась. Ученые-конституционалисты отмечают, что «конституционные изменения привели к существенной трансформации системы сдержек и противовесов между ветвями власти, с одновременным усилением роли и позиций Президента РФ. Так, несмотря на то, что изменились формулировки ст. 111 Конституции РФ и процедура «согласия» Государственной Думы РФ преобразовалась в «утверждение кандидатуры» Председателя Правительства, как и прежде, сохранилось полномочие Президента РФ после трехкратного отклонения представленных кандидатур Государственной Думой назначить Председателя Правительства РФ и распустить Государственную Думу, назначив новые выборы. При этом добавление норме диспозитивности, используя конструкцию «вправе распустить», сохраняет достаточно уязвимое положение Государственной Думы в системе разделения властей»⁷.

Форму правления в России достаточно часто сравнивают с формой правления во Франции, если их характеризуют как полупрезидентские (смешанные) республики. Французская Республика по Конституции от 4 октября 1958 г. соответствует основным признакам смешанной республики как формы правления, в этом проявляется сходство с Россией. Однако Правительство Франции несет конституционную ответственность перед Национальным собранием (нижней палатой парламента), которое вправе отправить его в отставку, в отличие от России.

Конституция Французской Республики предусматривает следующие формы ответственности Правительства перед Национальным собранием (ст. 49): 1) резолюция порицания; 2) вотум недоверия по программе Правительства или по декларации об общей политике.

Национальное собрание может поставить вопрос об ответственности Правительства путем голосования по резолюции порицания. Конституция Французской Республики устанавливает два вида резолюции порицания: а) резолюция порицания общего характера (в виде неудовлетворительной оценки деятельности Правительства без конкретных конституционных оснований); б) резолюция порицания в качестве отказа в доверии Правительству в связи с голосованием по какому-либо акту. Конституция предусматривает сложные условия по началу процедуры внесения резолюции порицания, срокам и количеству в течение сессии.

Для принятия резолюции порицания общего характера установлены следующие требования. Инициатива резолюции порицания должна быть подписана не менее чем десятой частью депутатов Национального собрания, и голосование по ней может состояться только через 48 часов с момента внесения. Принимается резолю-

ция порицания простым большинством голосов. Депутат Национального собрания не может подписывать более трех резолюций порицания в течение одной и той же очередной сессии и более одной резолюции в течение одной и той же внеочередной сессии.

Второй вид резолюции порицания представляет собой отказ Национального собрания в доверии Правительству в связи с голосованием по какому-либо акту. Премьер-министр после обсуждения в Совете министров (конституционный орган, включающий Президента и Правительство Франции) может поставить в Национальном собрании вопрос об ответственности Правительства в связи с голосованием по какому-либо акту. В этом случае акт считается принятым, за исключением случая, когда резолюция порицания, внесенная в течение последующих 24 часов, будет принята. На нее распространяются вышеизложенные требования, предусмотренные для резолюции порицания общего характера в отношении инициативы и принятия простым большинством голосов. На данный вид резолюции порицания не распространяется ограничение о количестве резолюций, которые депутат Национального собрания может подписывать в течение одной сессии.

Вотум недоверия как форма конституционной ответственности Правительства Франции перед Национальным собранием инициируется премьер-министром после обсуждения этого вопроса в Совете министров путем постановки в Национальном собрании вопроса об ответственности Правительства по его программе или декларации об общей политике. Премьер-министр может также поставить вопрос об ответственности в связи с голосованием по какому-либо акту (что изложено выше), но в случае отказа Национального собрания в доверии требуется вынесение резолюции

порицания как формы ответственности, что является более сложной процедурой, чем неодобрение программы или декларации об общей политике Правительства. Национальное собрание принимает решение об одобрении или неодобрении программы или декларации об общей политике Правительства путем голосования простым большинством голосов. Если Национальное собрание примет резолюцию порицания или не одобрит программу или декларацию об общей политике Правительства, то премьер-министр обязан вручить Президенту Французской Республики заявление об отставке Правительства. В соответствии со ст. 51 Конституции Французской Республики закрытие очередной или внеочередной сессии парламента откладывается для завершения процедуры резолюции порицания и вотума недоверия.

Весной 2023 г. Правительством Франции была применена вышеуказанная норма абзаца третьего ст. 49.3 Конституции Французской Республики, которая дает ему право принять финансовый закон или закон о финансировании социального обеспечения без голосования в парламенте, т. е. без участия законодательного органа. Таким законом стал акт о пенсионной реформе, предполагающий постепенное повышение официального возраста выхода на пенсию для мужчин и женщин с 62 до 64 лет к 2030 г. Также с 2027 г. будет введено правило, согласно которому для получения полной пенсии необходимо делать страховые взносы, т. е. быть официально трудоустроенным, в течение 43 лет. Если такого рабочего стажа нет, то на полную выплату можно претендовать при выходе на пенсию в 67 лет. В середине марта 2023 г. премьер-министр Франции Элизабет Борн, несмотря на продолжающиеся в стране с января протесты, объявила о принятии законопроекта без согласования с Национальным собранием. Оппозиция

в Национальном собрании инициировала две резолюции порицания Правительству, но они не набрали нужного количества голосов, и закон о пенсионной реформе был принят без голосования в парламенте⁸. В Конституции Российской Федерации подобные нормы, позволяющие принять федеральный закон без участия парламента, отсутствуют.

Вышеизложенные нормы Конституции Французской Республики показывают широкие полномочия нижней палаты парламента по контролю за Правительством и последствия неудовлетворительной оценки его деятельности – обязанность премьер-министра заявить об отставке Правительства. Правительство Франции также более самостоятельно по сравнению с Россией и обладает более широкими полномочиями в законодательном процессе. Так, во Франции самостоятельность Правительства обеспечивается контрассигнатурой, предусматривающей согласие премьер-министра с рядом актов главы государства. Статья 19 Конституции Французской Республики содержит общую норму о том, что акты Президента Республики контрассигнуются премьер-министром и в случае необходимости – ответственными министрами, за исключением актов, указанных в той же статье. Контрассигнатура требуется

для промульгации законов, назначения на гражданские и военные должности, аккредитации послов, помилования.

Проведенный анализ норм Конституции Российской Федерации, регулирующих парламентскую ответственность Правительства РФ как элемент «сдержек и противовесов», позволил определить следующие признаки парламентского контроля за исполнительной властью в России:

а) отсутствие в Конституции Российской Федерации конкретных оснований для конституционно-правовой ответственности Правительства РФ;

б) решение Государственной Думы о выражении недоверия Правительству РФ не влечет его отставки;

в) применение конституционно-правовой санкции в виде отставки Правительства РФ осуществляет только Президент Российской Федерации.

Для усиления парламентского контроля за исполнительной властью в России с учетом опыта зарубежных стран предлагается совершенствовать Конституцию Российской Федерации в части расширения парламентского контроля за деятельностью Правительства РФ, в частности, предоставить право Государственной Думе выражать недоверие отдельным федеральным министрам, за которым бы следовала отставка.

¹ См.: Зазнаев О. И. Полупрезидентская система : политико-правовой анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2006. С. 15–16 ; Осавелюк А. М. Особенности правового статуса главы государства при разных формах правления : миф и реальность // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 48–51 ; Стародубцева И. А. Особенности конституционной системы «сдержек и противовесов» в России и Франции : от теории к развитию в законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 30–34 ; Ее же. Конституционно-правовая ответственность Правительства перед парламентом в России и Франции // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 47–49.

² См.: Горбуль Ю. А. К вопросу о форме правления современной России в контексте конституционных поправок 2020 года // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 31–35 ; Чиркин В. Е. Постсоциалистическое государство XXI века // Журнал рос. права. 2008. № 5. С. 16–17.

³ См.: Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33–37 ; Тарабан Н. А. Конституция Российской Федерации : двад-

цать лет в российской истории // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 8–12.

⁴ Кондрашев А. А. Конституционные поправки – 2020 : о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18–29.

⁵ Там же.

⁶ Боброва Н. А. Конституционная реформа – 2020 как решение проблемы «транзита власти» – 2024 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 3–9.

⁷ Безруков А. В., Кожевников О. А., Мещерягина В. А. Конституционная реформа 2020 года как основа построения устойчивой и эффективной системы публичного управления в России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 28–32.

⁸ URL: <https://www.rbc.ru/politics/17/04/2023/643d8cb79a7947d4539c6b11>

Воронежский государственный университет

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru

Тел.: 8-905-657-58-25

Voronezh State University

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

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru

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

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «СВОБОДА СОВЕСТИ» И «СВОБОДА ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ»: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

В статье с применением аспектного подхода проанализирована правовая природа свободы совести и свободы вероисповедания, определена роль данных свобод в системе конституционных ценностей современной России, выделены фундаментальные особенности их правового регулирования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: свобода совести, свобода вероисповедания, светское государство, религия, право, гарантии.

RELATIONSHIP OF THE CONCEPTS OF «FREEDOM OF CONSCIENCE» AND «FREEDOM OF RELIGION»: THEORETICAL AND CONSTITUTIONAL-LEGAL ASPECTS

Using an aspect approach, the article analyzes the legal nature of freedom of conscience and freedom of religion, defines the role of these freedoms in the system of constitutional values of modern Russia, and highlights the fundamental features of their legal regulation.

Key words: freedom of conscience, freedom of religion, secular state, religion, law, guarantees.

Поступила в редакцию 9 октября 2023 г.

Особенностям соотношения понятий «свобода совести» и «свобода вероисповедания» посвящено значительное количество научных исследований. Для того чтобы наиболее полно проанализировать этот вопрос, рассмотрим сначала *теоретический аспект* (здесь и далее курсив наш. – С. С.) данного соотношения и охарактеризуем основные позиции ученых относительно сущности и содержания этих понятий.

Общепризнанно, что «свобода совести и свобода вероисповедания является одной из *фундаментальных возможностей* человека. Реальное и максимальное их обеспечение составляет критерий демо-

кратичности государства, а эффективная их реализация выступает важным показателем уровня соблюдения ряда других прав личности»¹.

В широком многообразии научных работ по данной проблематике отражено несколько точек зрения относительно природы рассматриваемых юридических феноменов. Одни авторы однозначно относят свободу совести и свободу вероисповедания к *категории конституционных свобод*, другие – целенаправленно пишут именно о *праве на свободу совести и праве на свободу вероисповедания*, акцентируя внимание на том, что в данном случае речь идет о *конституционных правах личности*.

© Судакова С. В., 2023

В связи с этим уместно упомянуть о соотношении конституционного права и конституционной свободы в целом, поскольку для сферы юриспруденции это имеет существенное значение. Так, Б. С. Эбзев подчеркивает, что «конституционные права и конституционные свободы – это явления одного порядка, они образуют единый институт Основного закона, обладают *сходной правовой природой*». Принципиальной ошибки в их отождествлении, по мнению ученого, нет. Однако далее он отмечает, что в международной конституционной практике в ряде авторитетных международных документов (например, в Уставе ООН), а также в самой Конституции РФ различие конституционных прав и свобод четко обозначено². С учетом этих нюансов в некоторых источниках предлагаются следующие дефиниции: «под *правами человека* предлагают понимать *коллективную волю общества*, которую призвано обеспечить государство, а под *свободами*, соответственно, – *возможность человека* осуществлять свой выбор и действовать исходя из собственных целей. Предоставляя свободы, государство делает акцент именно на *свободном и самостоятельном самоопределении человека* в различных сферах общественной жизни»³.

Традиционно право на свободу совести и свободу вероисповедания принято относить к *первому поколению прав человека*, к категории *естественных прав*, поскольку это право относится «к совокупности правомочий, отражающих естественно-правовые начала в правовом статусе личности, обеспечивающих ее *индивидуальность* и *оригинальность* во взаимоотношениях с государством и обществом»⁴.

Свобода совести и свобода вероисповедания по своей природе являются очень близкими, но не совпадающими понятиями, поэтому особую важность в данном случае приобретает их терминологическая

определенность с целью формирования *стабильного понятийно-категориального аппарата современного законодательства* в данной сфере⁵. Здесь интересны научные позиции многих исследователей.

Например, Е. В. Тихонова рассматривает свободу совести и свободу вероисповедания, с одной стороны, в качестве *особого социального феномена нематериального (духовного) порядка*, обладающего высокой степенью абстракции и затрагивающего различные сферы общественной жизни, а с другой – в качестве *комплексного межотраслевого института российского права*⁶. По ее мнению, в своей смысловой основе данный институт представляет собой «совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере права человека принимать или не принимать, свободно выбирать, менять, распространять и выражать любые мировоззренческие системы (в том числе религиозные), не подвергаясь дискриминации и преследованиям со стороны государства и общества»⁷.

Глубокое и последовательно аргументированное обоснование свободы совести и свободы вероисповедания в качестве комплексного межотраслевого института дано в диссертационном исследовании А. В. Пчелинцева⁸.

Помимо этого, в науке укоренилась позиция о том, что свободу совести следует рассматривать в качестве одного из *основных личных прав человека*, которое предполагает независимость индивидуума от любого идеологического контроля. Данная свобода предоставляет каждому право самостоятельно выбирать для себя систему духовных ценностей⁹.

Не опровергая данных утверждений, С. А. Бурьянов, например, рассматривает свободу совести и вероисповедания как *важнейшее культурное право личности*. Он подчеркивает, что «свобода совести явля-

ется стержнем идентичности человека и выступает основой для реализации культурных прав, направленных на гармоничное и всестороннее развитие индивида». По его мнению, право на свободу совести следует рассматривать в качестве «системообразующего в системе прав человека, основополагающего неотъемлемого права каждого на удовлетворение собственной мировоззренческой потребности, придающей смысл существованию на основе свободного мировоззренческого выбора, а также правомерного поведения, основанного на упомянутом выборе без ограничения в других гражданских правах и свободах или риска их утраты»¹⁰.

В данном контексте стоит также упомянуть, что свобода совести и вероисповедания нередко рассматривается в литературе в качестве *фундаментального принципа*, заложенного в основу правового воздействия на сферу духовно-мировоззренческой ориентации личности. Например, О. В. Яценко подчеркивает, что «в праве и законодательстве существует *широкое и узкое понимание* принципа свободы совести. Этот исследователь полагает, что в современной России складывается *узкое понимание данного принципа*, сводящееся скорее к *веротерпимости*, чем к *отделению церкви от государства*»¹¹.

Как видно из проведенного анализа, в современной юридической науке комплексно и аргументированно *представлен разносторонний взгляд* на природу и роль свободы совести и свободы вероисповедания в структуре конституционно-правового статуса личности.

Теперь обратимся к смысловой оценке каждой из рассматриваемых свобод. Так, И. Э. Крутовская считает, что «законодатель *формально объединил* эти две свободы в одно право. Однако каждая из них имеет свою смысловую нагрузку и затрагивает хоть и смежные, но не всегда пересекаю-

щиеся сферы жизни человека»¹². Применительно к этому С. А. Авакьян отмечает важную деталь: «в Конституции РФ 1993 г. гарантируются свобода совести, свобода вероисповедания. Данные понятия разделены запятой, но находятся в одной статье и посвящаются одному и тому же вопросу. Создатели Основного закона хотели показать, что в принципе это близкие, но самостоятельные понятия»¹³.

Большинство ученых сходятся во мнении, что свобода вероисповедания и свобода совести соотносятся как часть и целое¹⁴.

Разграничивая эти понятия, С. А. Авакьян понимает под *свободой совести* «свободу *морально-этических воззрений человека* (т. е. взгляды на добро и зло, добродетель или подлость, хорошие и плохие поступки, честное или бесчестное поведение и т. д.)», а под *свободой вероисповедания* – «*возможность верить в существование какого-то необычного (божественного) существа, самого честного, справедливого, гуманного, думающего о нравственной чистоте каждого из нас, помогающего нам выбрать истинный путь, удерживающего от плохих поступков, настраивающего на помощь ближнему*»¹⁵. Данная точка зрения приобретает особую актуальность с учетом конституционной новеллы, закрепленной в ч. 2 ст. 67.1, о важности таких конституционных ценностей, как вера в Бога и духовные идеалы.

Некоторые авторы полагают¹⁶, что в отечественном законодательстве и правоприменительной практике более правильно, учитывая нормы международного права и опыт ряда зарубежных государств, вместо понятия «свобода вероисповедания» использовать термин «свобода религии». На наш взгляд, данная позиция носит дискуссионный характер, а в современных внешнеполитических реалиях уровень ее актуальности заметно снижается.

Так, в связи с прекращением членства России в Совете Европы Федеральным

законом от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы»¹⁷ в отношении Российской Федерации было прекращено действие Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., предусматривающей в том числе и право на свободу мысли, совести и религии (ст. 9). Учитывая этот пример, а также сложность современной международной обстановки, интенсивность ее изменчивости и противоречивые особенности развития законодательства ряда западных стран в отношении религиозных организаций, считаем более правильным сохранение привычного нам термина «свобода вероисповедания» в действующих нормативных правовых актах РФ. Тем более что данный термин имеет стабильное конституционное закрепление в главе 2 Основного закона.

В данном контексте интересна позиция А. С. Бакун, которая считает, что свобода вероисповедания относится к *первому поколению* прав и свобод человека, носит *фундаментальный характер* и отражает *«вита́льные человеческие потребности в вере в трансцендентное и сверхъестественное»*¹⁸.

По мнению О. А. Иванюк, свобода совести относится к числу наиболее неясных, «размытых» конституционных свобод. Это происходит во многом по причине использования в лингвистической конструкции данной свободы термина «совесть». Ведь совесть – это этическое понятие, обозначающее «способность личности осуществлять нравственный самоконтроль, самостоятельно формулировать для себя нравственные обязательства, требовать от себя их выполнения и производить самооценку совершенных поступков»¹⁹. В соответствии со ст. 29 Конституции РФ свобода совести и свобода вероисповедания гарантирует каждому и предполагает *право чело-*

*века «исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними»*²⁰. Конституция РФ закрепляет также *принцип светского характера государства*, который в части государственной конфессиональной политики предусматривает «гарантированность свободы вероисповедания, при которой никакая религия либо нерелигиозная, включая атеистическую, идеология не устанавливается в качестве обязательной»²¹. Конкретизация этих конституционных положений осуществляется, прежде всего, на уровне Федерального закона от 26 сентября 1997 г. (в ред. от 24.07.2023) № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»²² (далее – Федеральный закон № 125-ФЗ). Статья 3 данного закона предусматривает:

– *гарантированность* свободы совести и свободы вероисповедания со стороны государства как гражданам Российской Федерации, так и иностранным гражданам, на законных основаниях находящимся на ее территории (ч. 1 ст. 3);

– *недопустимость* какой-либо дискриминации по религиозному признаку (ч. 3–4 ст. 3);

– *уважение внутренней свободы человека*, его мировоззренческих убеждений, частной жизни, приоритетов семейного воспитания детей на актуальных для конкретной семьи этических идеалах (ч. 5 ст. 3);

– *допустимость ограничения* права на свободу совести и свободу вероисповедания *только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо* в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 2 ст. 3);

– *запрет на воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и свободу вероисповедания, в том числе сопряженное с насилием над личностью и умышленным оскорблением чувств верующих* (ч. 6 ст. 3);

– *правовую защиту тайны исповеди и свидетельский иммунитет священнослужителя* (ч. 7 ст. 3).

Конституционный Суд Российской Федерации в своих правовых позициях неоднократно подчеркивал, что в законотворческой и правоприменительной деятельности необходимо «принимать во внимание сочетание в религиозной свободе индивидуальных и коллективных, частных и публичных начал. Нормативный порядок реализации права на свободу совести и свободу вероисповедания <...> требует соотношения с порядком осуществления иных конституционных прав и обязывает как законодателя, так и правоприменителя стремиться к разумному балансу интересов верующих (их объединений) и светских институтов»²³.

Федеральный закон № 125-ФЗ в целях реализации *коллективного права* на свободу совести и свободу вероисповедания допускает создание религиозных объединений в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозная группа – это добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. В нее входят граждане Российской Федерации, а также могут войти иные лица, постоянно и на законных

основаниях проживающие на территории России (ст. 7).

Религиозная организация – это добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях, проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица (ст. 8).

Федеральный закон № 125-ФЗ регулирует права и условия деятельности религиозных объединений, порядок осуществления миссионерской деятельности, предусматривает необходимость обеспечения надзора и контроля за исполнением законодательства о свободе совести и свободе вероисповедания, закрепляет правовые ориентиры его проведения.

Резюмируя все вышеизложенное, следует сделать вывод, что свобода совести и свобода вероисповедания в отечественной конституционно-правовой науке и практике:

– рассматриваются в качестве *комплексного межотраслевого института*;

– относятся к числу *важнейших, личных и культурных прав* человека, имеющих неотъемлемый, естественно-правовой характер, признаются и гарантируются на конституционном уровне;

– по своей природе являются очень *близкими, но не совпадающими* юридическими категориями;

– учитываются в качестве *фундаментального принципа*, заложенного в основу правового воздействия на сферу духовно-мировоззренческой ориентации современного человека.

¹ Крутовая И. Э. Понятийные интерпретации свободы совести и свободы вероисповедания : законодательство и светские подходы // Вестник ин-та экон. исследований. 2022. № 2. С. 111.

² См. подробнее: Эбзеев Б. С. Конституционное право России : учебник. М. : Проспект, 2022. С. 398–399.

- ³ Права и свободы человека и гражданина. URL: <https://rosuchebnik.ru/material/prava-i-svobody-cheloveka-i-grazhdanina/>
- ⁴ Соколов Н. Я., Федорченко А. А., Шагиева Р. В. Теория государства и права : учебник / отв. ред. Р. В. Шагиева. М. : Проспект, 2019. С. 199.
- ⁵ См.: Булавина М. А. Свобода совести и свобода вероисповедания : конституционно-правовой аспект // Вестник ин-та мировых цивилизаций. 2019. Т. 10, № 3. С. 105.
- ⁶ См.: Тихонова Е. В. Институт свободы совести и свободы вероисповедания в праве современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2006. С. 10, 16.
- ⁷ Там же. С. 16.
- ⁸ См. подробнее: Пчелинцев А. В. Свобода вероисповедания и религиозные объединения в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 73–91.
- ⁹ См. подробнее, например: Конституция РФ : научно-практический комментарий / под ред. акад. Б. Н. Топорнина. М., 1997. С. 228 ; Рыбак С. В. Свобода совести как право человека на самоопределение по отношению к религии // Философия права. 2015. № 6. С. 53 ; Стрекозов В. Г. Конституционное право России : учебник для бакалавров. М. : Юрайт, 2012. С. 133–134 ; и др.
- ¹⁰ Бурьянов С. А. Конституционная свобода совести как культурное право человека // Культурные права и свободы человека и гражданина : вопросы теории и практики : сб. науч. ст., посвящ. 10-летию кафедры международного права и прав человека Юридического института. М., 2016. С. 88.
- ¹¹ Яценко О. В. Конституционная конструкция принципа свободы совести в юридической практике // Вестник Таганрог. ин-та управления и экономики. 2021. С. 109.
- ¹² Крутовая И. Э. Указ. соч. С. 113.
- ¹³ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2020. Т. 1. С. 709.
- ¹⁴ Подробнее см., например: Авакьян С. А. Свобода вероисповедания как конституционно-правовой институт // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». 1999. № 1. URL: <https://litresp.ru/chitat/ru/%D0%90/avakjyan-suren-adibekovich/svoboda-veroispovedaniya-kak-konstitucionno-pravovoj-institut/1> ; Булавина М. А. Указ. соч. С. 105 ; Пчелинцев А. В. Указ соч. С. 72 ; и др.
- ¹⁵ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2020. Т. 1. С. 709.
- ¹⁶ Об этом см. подробнее, например: Маркова Е. Н. Свобода совести и религии : негативное измерение и защита убеждений личности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019 ; Практика религиозной экспертизы / И. В. Забелина, А. В. Пчелинцев, Е. С. Элбакян. М. : Юрайт, 2020. С. 8–28 ; Пчелинцев А. В. Указ. соч. С. 73–91 ; и др.
- ¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 10. Ст. 1566.
- ¹⁸ Бакун А. С. Место свободы вероисповедания в системе конституционных ценностей // Конституционный дискурс в условиях трансформационных процессов : сб. науч. ст. Междунар. круглого стола, посвящ. 25-летию Конституции Республики Беларусь / [ред. кол.: В. В. Лосев (гл. ред.), Н. О. Мороз, А. С. Бакун]. Минск : МИТСО, 2019. С. 263.
- ¹⁹ Иванюк О. А. Свобода совести и свобода вероисповедания : соотношение понятий и границы законодательного регулирования // Журнал рос. права. 2010. № 9. С. 49–50.
- ²⁰ Конституция Российской Федерации : принята 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
- ²¹ Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М. : Проспект, 2020. С. 27. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ²² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465 ; 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5786.

²³ По делу о проверке конституционности части 3 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и пункта 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой религиозной организации Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников) «Слово жизни» Долгопрудный : постановление Конституц. Суда РФ от 3 ноября 2020 г. № 45-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

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

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Тел.: 8-908-138-92-47

Voronezh State University

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

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

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

О НЕКОТОРЫХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ДЕЙСТВУЮЩИХ И БУДУЩИХ

Рассмотрены основные конституционные изменения в сфере регулирования правового положения местного самоуправления, принятые в 2020 г. Проанализированы отдельные положения законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», направленные на формирование его новой модели, учитывающей особенности развития институтов публичной власти в отдельных регионах. Сделан вывод о целесообразности поэтапного характера внедрения новелл законодательства с тем, чтобы они могли выступить реальным средством улучшения качества жизни населения муниципальных образований.

К л ю ч е в ы е с л о в а: публичная власть, местное самоуправление, принципы организации местного самоуправления, проект федерального закона.

ON SOME PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ORGANIZATION, CURRENT AND FUTURE

The main constitutional changes in the sphere of regulation of the legal status of local self-government, adopted in 2020, are considered. Separate provisions of the draft law «On the general principles of organizing local self-government in a single system of public authority» are analyzed, aimed at forming its new model, taking into account the peculiarities of the development of public authorities in certain regions. The conclusion is made about the expediency of the phased nature of the introduction of new legislation so that they can act as a real means of improving the quality of life of the population of municipalities.

Key words: public authority, local self-government, principles of local self-government organization, draft federal law.

Поступила в редакцию 5 июля 2023 г.

Действующий вектор развития местного самоуправления неразрывно связан с конституционно-правовыми новеллами. В частности, масштабные изменения, внесенные в Основной закон РФ в 2020 г., закрепили полномочия федерального законодателя по установлению видов муниципальных образований и определению специфики осуществления публичной власти на территориях городов федерально-

го значения, административных центров субъектов РФ и других территориях; появилась возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления; регламентирован механизм делегирования таким органам отдельных государственных полномочий с предоставлением из федерального бюджета материально-технического и финансового обеспечения, необходимого для их исполнения; на органы местного самоуправления возложена обязанность

реализации мер, направленных на повышение доступности медицинской помощи населению.

Местное самоуправление становится частью единой системы публичной власти. Примечательно, что нормы, закрепляющие механизм участия государства в его делах, формулируются преимущественно диспозитивно с использованием глагола «могут». Так, например, в п. 1.1 ст. 131 Конституции РФ¹ говорится о том, что «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом», а ч. 2 ст. 132 содержит положение, согласно которому «органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями...» на условиях материально-технического и финансового обеспечения и подконтрольности государству исполнения таких обязательств.

В настоящее время продолжается обсуждение проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»². Основной идеей построения будущей модели местного самоуправления является учет региональной специфики организации и функционирования такого механизма. После его принятия данный нормативный правовой акт должен выступить качественно новой концептуальной базой совершенствования юридических основ местного самоуправления. Ключевая идея законопроекта состоит в его направленности на результативное воплощение положений Конституции РФ о единой системе публичной власти, обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и местно-

го самоуправления в интересах населения, модернизацию такой системы в целом. Важно отметить преемственность норм действующего федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ в части форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем, структуры органов, положений муниципальных правовых актов.

Одной из основных новаций, предусмотренных в положениях законопроекта, является последовательный переход до 1 января 2028 г. от действующей двухуровневой системы местного самоуправления к одноуровневой. Речь идет о ликвидации его «поселенческого» уровня и признании в качестве муниципальных образований городского округа, муниципального округа и внутригородской территории города федерального значения. Предлагаемые изменения не были восприняты однозначно, так как в случае их принятия отмечена вероятность «дистанцирования» населения от органов местного самоуправления, что чревато существенными препятствиями при взаимодействии данных субъектов при решении вопросов местного значения. В качестве компромиссного подхода обсуждается идея предоставления полномочий по определению структурной организации местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ с обязательным созданием территориальных органов местной администрации.

Положения проекта федерального закона направлены на установление гарантий реализации предусмотренной Конституцией РФ возможности участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления. Так, глава муниципального образования может замещать должность по результатам муниципальных выборов или избрания пред-

ставительным органом муниципального образования кандидатуры из своего состава либо из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ. Глава муниципального образования, избранный представительным органом по представлению губернатора, одновременно будет замещать должность главы местной администрации. Глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, с юридической точки зрения будет считаться одновременно замещающим государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность. Такие новеллы в числе прочих направлены на усиление связи и укрепление единства публичной власти, в данном случае власти исполнительной.

Будущий нормативный правовой акт усиливает ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед губернатором, закрепляя новое основание для их отрешения от должности – «систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления». Наряду с этим на них возлагается ответственность за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению реализации отдельных государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления органами государственной власти. При наличии подтвержденных фактов высшее должностное лицо субъекта РФ вправе вынести предупреждение либо объявить выговор главе муниципального образования, гла-

ве местной администрации, которые обязаны в срок не позднее одного месяца со дня применения таких взысканий принять меры по устранению причин, послуживших основанием для их применения. В противном случае губернатор вправе освободить от должности указанных лиц.

Для всех должностных лиц местного самоуправления, в качестве которых могут выступать как лицо, замещающее муниципальную должность, так и муниципальный служащий, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления, будет установлен единый срок полномочий продолжительностью пять лет.

Итоговый этап принятия федерального закона отложен до марта 2024 г. Важными характеристиками качественных преобразований окружающей действительности, в особенности юридической, являются осознанность, целесообразность, постепенность. Для приведения в действие столь масштабных изменений законодательства, по сути являющихся муниципальной реформой, необходимо время – время для содержательных дискуссий, уточнения правовых конструкций, осмысления минусов и преимуществ будущего порядка с тем, чтобы вновь созданный и приведенный в действие механизм местного самоуправления проявил себя по-настоящему результативным средством обеспечения качества жизни населения.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект от 16 декабря 2021 г. № 40361-8 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 5. Ст. 712.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29.05.2023 № 184-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2023. № 23 (ч. I). Ст. 4004.

*Воронежский институт Министерства
внутренних дел Российской Федерации*

Титова Е. А., кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры административного
права

E-mail: titova_ea@rambler.ru

*Voronezh Institute of the Ministry
of Internal Affairs of the Russian Federation*

Titova E. A., Candidate of Legal Sciences,
Lecturer of Administrative Law
Department

E-mail: titova_ea@rambler.ru

В. Е. Китаева

Воронежский государственный университет

КОНЦЕПЦИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК КОНСТИТУЦИОННО ЗАЩИЩАЕМОЙ ЦЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Актуальность темы обусловлена положением о том, что местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти (ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а единая система публичной власти в Российской Федерации, в свою очередь, создана для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации). Таким образом в статье обосновывается конституционная ценность единой системы публичной власти, как института, созданного для взаимодействия не только входящих в эту систему органов местного самоуправления и органов государственной власти, но и важности этого взаимодействия именно в интересах населения, развития территорий и улучшения качества жизни проживающего на этой территории населения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: концепция единой системы публичной власти, местное самоуправление, органы государственной власти, взаимодействие, эффективное решение задач в интересах населения.

THE CONCEPT OF A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC POWER AS A CONSTITUTIONALLY PROTECTED VALUE IN THE RUSSIAN FEDERATION

The relevance of the topic is due to the provision that local self-government in the Russian Federation is a form of people exercising their power (Article 1 of Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 «On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation»), and the unified system of public power in the Russian Federation, in turn, It was created for the most effective solution of tasks in the interests of people living in the relevant territory (Part 3 of Article 132 of the Constitution of the Russian Federation). Thus, the article substantiates the constitutional value of the unified system of public power as an institution created for the interaction not only of local self-government bodies and state authorities included in this system, but also the importance of this interaction in the interests of people, the development of territories and improving the quality of life of those living in this territory.

Key words: concept of unified system of public authority, local self-government, public authorities, interaction, effective solution of tasks in the interests of the population.

Поступила в редакцию 14 сентября 2023 г.

Понятие «публичная власть» не применялось законодателем вплоть до принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹. Данный термин неоднократно находил свое отражение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, например в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»². В указанном решении Конституционный Суд Российской Федерации впервые вводит понятие публичной власти в правовую действительность³. Еще тогда Конституционный Суд говорил о том, что «надлежащее обеспечение прав и свобод населения возможно только в том случае, если будет обеспечено согласованное функционирование властных институтов»⁴.

Прошло около 30 лет, прежде чем концепция единой системы публичной власти нашла свое закрепление в Конституции Российской Федерации. Данное положение, на наш взгляд, органично вписывается в общую систему государственного устройства нашей страны, поскольку и местное самоуправление, гарантированное государством на всей территории, и органы государственной власти, действуя в интересах населения, призваны осуществлять свою деятельность в рамках единой государственной политики, руководствуясь одними целями во благо населения и всего государства. Для того чтобы и органы государственной власти, и органы местного самоуправления придерживались единой политики, создается единая система публичной власти, которая позволяет функционировать данной системе в плоскости

закрепляемых конституционных ценностей Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не содержит определения понятия публичной власти, но называет отдельные элементы системы публичной власти. В соответствии с Основным законом Российской Федерации в систему публичной власти входят органы местного самоуправления и органы государственной власти. Понятие единой системы публичной власти сформулировано в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации»⁵. Под ней закон понимает федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности.

В Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)»⁶ говорится о том, что «многонациональный народ России, являясь в силу конституционного принципа народовластия носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляет ее как непосредственно, так и через органы публичной власти».

С течением времени вопросы публичной власти стали приобретать все большую актуальность с точки зрения принципа единства ее системы. И в 2020 г. такое понимание единства системы публичной власти преобразовалось в конституцион-

но-правовой принцип, который в настоящее время получил развитие и в иных нормативных правовых актах⁷.

На наш взгляд, концепция единой системы публичной власти с течением времени оказалась востребованной и обоснованной, в том числе благодаря тому, что предполагает активное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью развития территорий, улучшения качества жизни населения, проживающего на этих территориях.

Вместе с тем существует точка зрения о том, что концепция единой системы публичной власти недостаточно проработана и противоречит действующему законодательству. Так, Ю. В. Ким говорит о том, что «понятие единой системы публичной власти иррационально не только по отношению к механизму федеративного государства, но и по существу своему. Не учтено действительное состояние публично-властной сферы, сложившейся на сегодняшний день. Фактический состав субъектов – носителей публичной власти значительно шире»⁸.

Почему мы можем говорить о единой системе публичной власти как конституционно защищаемой ценности сегодня? Как минимум потому, что Закон о поправке к Конституции РФ принят и одобрен всеми обязательными участниками законодательного процесса. Конституционный Суд Российской Федерации также дал на него положительное заключение.

Основная ценность концепции единой системы публичной власти и самой категории «публичная власть» заключается в том, что включает в себя не только органы местного самоуправления и органы государственной власти, но и народовластие. Такой вывод можно сделать из толкования ст. 1 Федерального закона от 6 октября

2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹, где говорится о том, что местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, а также из смысла ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации¹⁰, которая устанавливает, что единая система публичной власти в Российской Федерации создана для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Так, С. А. Авакьян в качестве носителей публичной власти, помимо органов государства, субъектов РФ и органов местного самоуправления, выделяет российский народ – «генеральный», стоящий над всеми субъект властных функций; местное население в муниципальных образованиях и др. «Приведенные формулировки наводят на мысль о том, что власть народа в нашей стране – это политическая власть, представленная такими ее разновидностями, как государственная власть и власть местного самоуправления»¹¹.

Очень интересную формулировку на этот счет дал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П¹², где говорит не о единой системе публичной власти, а о единой системе народовластия, в которую включает и местное самоуправление как один из уровней публичной власти, и органы государственной власти. Таким образом, становится понятно, что данная концепция находит свое отражение не только в Конституции Российской Федерации, но также широко поддерживается среди научного сообщества и в качестве основы находит отражение в позициях Конституционного Суда Российской Федерации, доказывая свою ценность.

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

² По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституц. Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

³ См.: *Шайхутдинова Р. Р.* Публичная власть в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 65–68.

⁴ Конституционный Суд Российской Федерации : 30 лет на защите прав граждан. На примерах практики // КС РФ: официальный сайт. 2022. URL: <http://www.ksrf.ru/>

⁵ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

⁶ По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» : постановление Конституц. Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2909.

⁷ См. например: О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039 ; 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. I). Ст. 8973.

⁸ *Ким Ю. В.* Конституционная модель публично-властной организации в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 25–34.

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

¹⁰ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹¹ *Авакьян С. А.* Современные проблемы организации публичной власти : монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др. ; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.

¹² По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова : постановление Конституц. Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3239.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: kitaeva@mail.ru

Voronezh State University

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

E-mail: kitaeva@mail.ru

ГАРАНТИИ И СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВА НА ЖИЗНЬ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В данной статье рассматриваются научные подходы к изучению природы прав человека. Проводится анализ взаимодействия государства и личности с точки зрения приобретения и возможности использования человеком своих прав и свобод в правовом государстве с учетом современных реалий демократического общества. Автором делается вывод, что право на жизнь абсолютное, не подлежит ограничению и должно гарантироваться и охраняться государством на международном и национальном уровнях. В статье раскрываются способы защиты права на жизнь на национальном уровне судами судебной системы РФ, Уполномоченным по правам человека, органами исполнительной власти в России, прокуратурой, а также профсоюзами, правозащитными организациями и фондами. Подчеркивается важность способа самозащиты нарушенного права на жизнь и смежных с ним естественных прав, что находит свое отражение и декларируется Конституцией РФ.

К л ю ч е в ы е с л о в а: право на жизнь, естественные права человека, охрана права Конституцией РФ, прирожденные свойства, позитивистский взгляд, возможности, защита права на национальном уровне, судебная система, гармоничная личность, Конституционный Суд России, Уполномоченный по правам человека, прокуратура, правозащитные организации и фонды, самозащита.

GUARANTEES AND WAYS OF PROTECTING THE RIGHT TO LIFE AT THE NATIONAL LEVEL

This article discusses scientific approaches to the study of the nature of human rights. The analysis of the interaction between the state and the individual is carried out from the point of view of the acquisition and the possibility of a person using his rights and freedoms in a state governed by the rule of law, taking into account the modern realities of a democratic society. The author concludes that the right to life is absolute, not subject to restriction and must be guaranteed and protected by the state at the international and national levels. The article reveals ways to protect the right to life at the national level by the courts of the judicial system of the Russian Federation, the Commissioner for Human Rights, executive authorities in Russia, the Prosecutor's office, as well as trade unions, human rights organizations and foundations. The importance of the method of self-defense of the violated right to life and related natural rights is emphasized, which is reflected and declared by the Constitution of the Russian Federation.

Key words: right to life, natural human rights, protection of law by the Constitution of the Russian Federation, innate properties, positivist view, opportunities, protection of law at the national level, judicial system, harmonious personality, Constitutional Court of Russia, Commissioner for Human Rights, Prosecutor's Office, human rights organizations and foundations, self-defense.

Поступила в редакцию 18 сентября 2023 г.

© Аксёнова Д. Д., 2023

Существуют два конкурирующих взгляда на природу прав человека. Один рассматривает права человека в качестве естественных, изначально ему присущих, прирожденных свойств, не зависящих от их признания со стороны государства, следовательно – неотчуждаемых, так как государство не имеет прерогатив отнимать то, что оно не предоставляло. Тем не менее государство обязано охранять эти права.

Противостоящий этому позитивистский взгляд ставит права человека в зависимость от государства в той мере, в какой они от государства исходят, а государство обладает правами и возможностями определять вид прав, их пределы и, собственно, само их содержание. Более того, в крайней версии позитивистского подхода государство преподносит их гражданину в качестве дара.

Профессор Н. И. Матузов утверждает, что: «право на жизнь – первое фундаментальное естественное право человека, без которого все другие права лишаются смысла, ибо покойникам никакие права не нужны»¹.

На наш взгляд, данное утверждение профессора Н. И. Матузова более чем оправдано и сполна отражает концепцию современного развития общества в правовом государстве.

Право на жизнь проявляется в различных формах и несет отпечаток на других отраслях права, в том числе семейном праве, гражданском, уголовном праве и их подотраслях, а также административном праве.

Право на жизнь имеет свои цели, которые реализуются законодателем как основные векторы в политике современного государства, поскольку переход к устойчивому развитию требует гармонично развитого человека, личность, обладающую высокой нравственностью и духовностью.

Законодатель с помощью определенных механизмов, гарантий, закрепленных

в нормативно-правовых актах, призван быть двигателем прогресса в развертывании демократических отношений на национальном уровне, именно законодатель создает базис (платформу) для повышения уровня благосостояния людей, улучшения системы здравоохранения, развития культуры и спорта, улучшения качества образования и подготовки кадров.

Право на жизнь, как абсолютное право, не подлежит ограничению.

Право на жизнь многогранно, оно не сводимо только лишь к праву на физическое существование, но включает в себя и право на достойное существование, всестороннее развитие человеческой личности, право на удовлетворение духовных потребностей личности, на комфортное проживание, а также охрану этого права государством.

Комфортное проживание является одним из основных прав граждан, которое гарантируется законодательством. Под комфортным проживанием понимаются условия, обеспечивающие безопасность, здоровье, удобства и другие факторы, способствующие удовлетворению потребностей человека в его месте проживания.

Комфортное проживание включает в себя немало факторов, к примеру, доступность жилых помещений для индивида по разумной цене, наличие достаточного пространства для полноценного проживания, наличие коммунальных услуг и инфраструктуры, обеспечивающих комфорт и безопасность проживания, удовлетворение потребностей социальной сферы (магазинов, детских садов, школ, медицинских учреждений, спортивных объектов, парков, развлекательных заведений и т. д.). Крайне важным представляется сохранение экологической чистоты и природного благополучия окружающей среды.

Право на комфортное проживание является неотъемлемым элементом права на жизнь.

Защита прав граждан на комфортное проживание является важной задачей государства. Судебные органы, правозащитные организации, а также органы исполнительной власти имеют обязанность по защите прав граждан на комфортное проживание. Граждане, чьи права на комфортное проживание были нарушены, могут обратиться в суд с иском о защите этих прав. При этом они имеют право на компенсацию материального и морального ущерба, а также на восстановление нарушенных прав.

Нарушители правил жилищного использования могут быть привлечены как к административной ответственности, так и гражданской и уголовной ответственности.

Механизм реализации и защиты права на жизнь как на национальном, так и на международном уровне в настоящее время включает в себя судебную и внесудебную защиту.

Механизм судебной защиты на национальном уровне осуществляется судами судебной системы РФ: мировыми судьями, судами общей юрисдикции первой, апелляционной кассационной и надзорной инстанций.

Отдельного внимания заслуживает судебная практика Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, являющаяся обязательной к исполнению всеми указанными судами судебной системы России.

В своей деятельности суд независим, подчиняется только действующему законодательству, и при этом судебные акты в настоящее время могут выноситься без обязательного учета судом практики Международных судов и Европейского суда по правам человека.

Внесудебная защита на национальном уровне осуществляется: правоохранительными органами, органами прокуратуры, органами дознания и следствия, Уполномоченным по правам человека Российской Федерации, Общественной палатой Российской Федерации.

Прокуратура осуществляет надзор за органами исполнительной власти: полицией и юстицией, в которую входят следственные органы, служба судебных приставов и федеральная служба исполнения наказаний. Представляется интересным, что в сфере соблюдения прав человека и гражданина до 30 % нарушений законодательства выявляется именно работниками прокуратуры, принимающими ежегодно около полутора миллионов обращений граждан².

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается Государственной Думой РФ, действует в рамках своих полномочий в соответствии с ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека». Институт Уполномоченного по правам человека с 2017 г. действует во всех субъектах РФ. Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы на решения, действия и бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, судебные решения.

Общественная палата Российской Федерации выполняет функцию консультативно-совещательного органа в России с 1 июля 2005 г. В рамках своих полномочий Общественная палата РФ проводит общественную экспертизу социально значимых проектов Федеральных законов, проектов законов субъектов РФ, проектов нормативно-правовых актов органов исполнительной власти РФ и органов местного самоуправления.

Внесудебная защита естественного права на жизнь и иных смежных с ним прав и свобод в России также осуществляется институтами гражданского общества, общественными объединениями, благотворительными фондами (например, спасение тяжелобольных детей фондами «Линия жизни», «Алёша»), некоммерческими правозащитными организациями и профсоюзами. Одной из инициативных, самостоятельных форм внесудебной защи-

ты естественного права на жизнь являются внесудебные формы защиты прав и свобод личности, исключающие преступность деяния. Отношение к данным формам защиты прав и свобод неоднозначное, они широко изучаются. Само собой, по объективным причинам государство не всегда способно оказать необходимую помощь в защите прав и свобод всех лиц. Именно поэтому

Конституция России предоставила каждому лицу право самостоятельно защищать свой правовой статус в любой сфере общественных отношений всеми не запрещенными законом способами, согласно ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, т. е. делать это во внесудебном порядке, поскольку правосудие в России осуществляется только судом, согласно ч. 1 ст. 118 Конституции России³.

¹ Матузов Н. И. Право на жизнь в свете российских и международных стандартов // Правоведение. 1998. № 1. С. 198–199.

² См.: Коровяковский Д. Г. Инновационные подходы к развитию педагогических систем : теоретико-правовой подход // Правовая инициатива. 2020. № 3. С. 9–15.

³ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Аксёнова Д. Д., аспирант

E-mail: 125qwert@gmail.com

Тел.: 8-999-545-62-16

Voronezh State University

Aksenova D. D., Post-graduate Student

E-mail: 125qwert@gmail.com

Tel.: 8-999-545-62-16

С. Ю. Пронякина

Воронежский государственный университет

ЗАПРЕТ НА НАЛИЧИЕ ГРАЖДАНСТВА ИНОСТРАННОГО ГОСУДАРСТВА ДЛЯ СУДЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОТ ОТРАСЛЕВОЙ ДО КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАВОВОЙ НОРМЫ

В статье исследуется история закрепления правовой нормы о запрете на наличие гражданства иностранного государства для судей в законодательстве Российской Федерации; автор анализирует судебную практику об оспаривании решений квалификационной коллегии судей о досрочном прекращении полномочий судьи и об отказе в рекомендации на должность судьи в связи с наличием иностранного гражданства.

К л ю ч е в ы е с л о в а: гражданство, множественное гражданство, двойное гражданство, гражданство иностранного государства, судьи, судебная власть, конституционный запрет, Конституция РФ.

THE PROHIBITION OF FOREIGN CITIZENSHIP FOR JUDGES IN THE RUSSIAN FEDERATION: FROM INDUSTRY TO CONSTITUTIONAL LEGAL NORMS

The article examines the history of the consolidation of the legal norm on the ban on the possession of citizenship of a foreign state for judges in the legislation of the Russian Federation; the author analyzes the judicial practice on challenging the decisions of the qualification board of judges on the early termination of the powers of a judge and on the refusal to recommend a judge due to the presence of foreign citizenship.

Key words: citizenship, multiple citizenship, dual citizenship, citizenship of a foreign state, judges, judiciary, constitutional prohibition, Constitution of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 4 июля 2023 г.

Правовая норма о запрете на наличие гражданства иностранного государства у судьи не была изначально конституционной. В первоначальной редакции Конституции Российской Федерации были сформулированы основные требования к возрасту, образованию, стажу работы гражданина РФ – претенденту на должность судьи, которые сохранились до настоящего времени: «судьями могут быть граждане

Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет»¹. Дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ должны были быть установлены федеральными законами. Однако Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Рос-

© Пронякина С. Ю., 2023

сийской Федерации» в первоначальных редакциях также не содержали требования о запрете на наличие иностранного гражданства для судей.

В отсутствие законодательных ограничений вопрос о допустимости наличия гражданства иностранного государства у судьи вызывал дискуссию в научном сообществе. Исследователь Б. Д. Завидов отмечал, что в силу ст. 1 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» судья подчиняется только Конституции РФ, наличие у судьи двойного гражданства должно рассматриваться как основание для прекращения его полномочий². Противоположная точка зрения была высказана Ю. В. Кудрявцевым в Комментарий к Конституции РФ: «как представляется, судьей может быть и гражданин Российской Федерации, имеющий одновременно гражданство другого государства»³.

Кроме того, возможность наличия у судей Российской Федерации двойного гражданства неоднократно обсуждался непосредственно судьями. Например, судья Первомайского районного суда г. Пензы Л. В. Шустова высказывалась за изменение требований к кандидатам на должность судьи: «может ли лицо, имеющее двойное гражданство, претендовать на должность судьи? Учитывая весьма высокое конституционно-правовое положение судей, которые занимают государственные должности Российской Федерации категории “А”, и особую социальную значимость выполняемых ими функций, необходимо внести дополнения в законодательство о статусе судей, установив для них ограничения. Эти правовые меры будут способствовать совершенствованию социального и юридического положения носителей судебной власти, осуществлению независимого и справедливого правосудия»⁴. Председатель судебной коллегии по гражданским делам Архангельского областного суда, член Высшей квалификационной коллегии судей

РФ Е. А. Мартынов справедливо отмечал, что ст. 14 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» предусматривает прекращение полномочий судьи в случае прекращения гражданства Российской Федерации, не указывая, как поступать в той ситуации, когда судья, в частности действующий судья, приобретает гражданство иностранного государства, оставаясь гражданином Российской Федерации. Повышение требований к претендентам на должность судьи позволит сформировать достойный судейский корпус, повысит авторитет суда в глазах общественности и уважение к суду⁵.

Впервые правовые нормы, определяющие отношение законодателя к наличию иностранного гражданства у судьи, были закреплены только в конце 2008 г. в рамках общей тенденции борьбы с коррупцией в Российской Федерации. Статья 4 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»⁶ была дополнена новым требованием к судьям: «судьей может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства»; ст. 14 указанного закона была дополнена новым основанием для прекращения полномочий судьи: «приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства»⁷.

В 2012 г. VIII Всероссийским съездом судей был утвержден Кодекс судейской этики, ст. 6 которого закрепила требования к моральным качествам судьи: «судья должен следовать высоким стандартам морали и нравственности, быть честным,

в любой ситуации сохранять личное достоинство, дорожить своей честью, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти и причинить ущерб репутации судьи», «судья не должен совершать каких-либо действий либо давать повод другим лицам совершать такие действия, которые позволяли бы сделать вывод об оказании влияния на осуществление судьей его полномочий и усомниться в независимости и беспристрастности судьи»⁸.

Масштабные поправки к Конституции РФ в 2020 г., именуемые некоторыми учеными как «конституционная реформа»⁹, изменили и ст. 119 Конституции РФ. Требования к судьям были дополнены прямым запретом на наличие иностранного гражданства: «судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, постоянно проживающие в Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства»¹⁰.

Вслед за конституционными поправками были внесены изменения в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Согласно ст. 15 ФКЗ РФ «О судебной системе Российской Федерации» полномочия Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей

кассационных судов общей юрисдикции, апелляционных судов общей юрисдикции, военного кассационного суда, военного апелляционного суда, арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, Суда по интеллектуальным правам могут быть прекращены Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации в случае прекращения гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства¹¹. В Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» внесены уточняющие изменения: в дополнение к гражданству была включена категория «подданство»¹².

Следует отметить, что запрет на наличие иностранного гражданства распространяется и на судей в отставке. Например, за несоблюдение запрета иметь гражданство иностранного государства решением квалификационной коллегии судей Республики Коми от 17 ноября 2021 г. прекращены полномочия Федоренко Василия Федоровича – судьи, заместителя председателя Воркутинского городского суда Республики Коми в отставке¹³.

Кандидаты на должность судьи могут оспорить решения квалификационной коллегии судей субъекта РФ об отказе в рекомендации на должность судьи в Высшую квалификационную коллегию судей РФ (далее – ВККС РФ). В 2021 г. ВККС РФ рассмотрела жалобу мирового судьи судебного участка № 62 района Ясенево города Москвы Л. А. Чобанян на отказ квалификационной коллегии судей г. Москвы в рекомендации на должность судьи Кунцевского районного суда г. Москвы¹⁴. Мотивируя решение об отказе в рекомендации, коллегия

учла, что при поступлении на государственную службу Л. А. Чобанян нарушила ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которой гражданин не может быть принят на государственную службу при наличии гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. С пояснениями претендента о том, что она не знала о наличии второго гражданства при поступлении на государственную гражданскую службу, коллегия не согласилась, поскольку данный факт ставит под сомнение степень квалификации претендента как юриста. Вместе с тем ВККС РФ отменила решение квалификационной коллегии судей г. Москвы, посчитав, что коллегией допущены существенные противоречия в решении, в том числе несоответствие резолютивной и мотивировочной частей оспариваемого решения.

Конституционные ограничения для осуществления полномочий судьи в Российской Федерации обращены прежде всего к кандидатам на должность судьи. Вместе с тем несоблюдение данных требований действующим судьей будет являться основанием для досрочного прекращения его полномочий.

В 2016 г. в Верховном Суде РФ рассматривалось дело гражданина Н. А. Огурцова об отмене решения квалификационной коллегии судей о досрочном прекращении полномочий судьи. В удовлетворении требования отказано, поскольку было установлено, что заявитель, являясь гражданином другого государства, в нарушение положений федерального закона, поступил на государственную службу и замещал должность помощника судьи, в связи с чем необоснованно приобрел необходимый стаж работы, который давал право претендовать на замещение должности судьи. Судом отмечено, что названные действия

заявителя ставят под сомнение его порядочность и честность, подрывают к нему доверие, а также свидетельствуют о том, что он не соответствовал требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи. При этом Верховный Суд РФ не принял во внимание доводы заявителя, указывавшего, что наличие второго гражданства не может негативно характеризовать гражданина как личность, ставить под сомнение его порядочность, честность и вызывать недоверие к судебной власти¹⁵.

Важное значение имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная в деле по жалобе судьи Р. Г. Набиева. В 2021 г. судья оспаривал конституционность подп. 6 п. 1 ст. 14 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», в соответствии с которым к основаниям прекращения полномочий судьи относится приобретение гражданства (подданства) иностранного государства¹⁶. Р. Г. Набиев полагал, что оспариваемая норма не соответствует ст. 119 Конституции Российской Федерации в той части, в какой позволяет прекращать полномочия судьи в связи с приобретением гражданства иностранного государства на основании расширительного толкования состава документов, которыми может быть подтверждено наличие гражданства иностранного государства. Так Р. Г. Набиев для участия в конкурсе на должность судьи представил в квалификационную коллегию судей Волгоградской области постановление Государственной Миграционной Службы Азербайджанской Республики от 31 января 2019 г., которым признана его принадлежность к гражданству Азербайджанской Республики, поскольку на момент его рождения его родители, уроженцы Азербайджана, имели гражданство этой республики в составе СССР. При этом Р. Г. Набиев полагал, что данный документ не подтверждает наличие иностранного

гражданства. Однако суд признал кандидата лицом, имеющим второе гражданство на основании вышеуказанного постановления. Суд не усмотрел неопределенности в конституционности закона, поскольку он направлен на конкретизацию требований ст. 119 Конституции РФ к судьям в Российской Федерации, в частности, об отсутствии гражданства иностранного государства. Таким образом, наличие иностранного гражданства у кандидата на должность судьи недопустимо, при этом факт наличия гражданства иностранного государства может быть установлен на основании решения государственного органа (например, постановления миграционной службы).

В заключение можно сделать вывод, что правовые нормы, устанавливающие требования, предъявляемые к гражданству судей в Российской Федерации, с момента принятия Конституции РФ претерпели существенные изменения. Следует выделить три основных этапа становления и развития указанных норм.

1. Декабрь 1993 г. – декабрь 2008 г. – отсутствие запрета на наличие иностранного гражданства для судей в Конституции РФ и законодательстве РФ о статусе судей.

2. Декабрь 2008 г. – июль 2020 г. – запрет на наличие гражданства иностранного государства для судей в законодательстве РФ о статусе судей (отраслевая правовая норма).

3. Июль 2020 г. – по настоящее время – конституционный запрет на наличие гражданства иностранного государства для судей (конституционная правовая норма).

Переход правовой нормы о недопустимости гражданства иностранного государства для судей из отраслевой в конституционную, безусловно, свидетельствует о возрастающей роли указанного запрета для лиц, осуществляющих отправление правосудия в Российской Федерации. Конституционное правовое регулирование вопросов гражданства судей в России представляется оправданным и своевременным, поскольку политико-правовая связь судьи не только с Российской Федерацией, но и с иностранным государством может препятствовать реализации принципа независимости судей, а также несет в себе угрозы для государственного суверенитета в связи с тем, что судьи единолично принимают решения, затрагивающие национальные интересы Российской Федерации.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

² См.: *Завидов Б. Д.* Комментарий к Закону «О статусе судей в Российской Федерации» (постатейный). М. : Юстицинформ, 2003. С. 96.

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. М., 1996. С. 486.

⁴ См.: *Шустова Л. В.* О правовом статусе судей // Законы России : опыт, анализ, практика. 2007. № 11. С. 65–69.

⁵ См. *Мартынов Е. А.* Кандидат на должность судьи : проблемы при отборе. URL: <http://vkks.ru/publication/186/>

⁶ О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 16.04.2022) // Рос. газета. 1992. 29 июля.

⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.

⁸ Кодекс судейской этики от 19 декабря 2012 г. : утв. VIII Всерос. съездом судей 19 декабря 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См., например: Боброва Н. А. Конституционная реформа – 2020 как решение проблемы «транзита власти» – 2024 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2.

¹⁰ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹¹ О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

¹² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 426-ФЗ // Рос. газета. 2020. 11 дек.

¹³ URL: <http://vkks.ru/publication/90947/> ; http://www.jurizdat.ru/editions/official/vvks/archive/2022/4_84.htm

¹⁴ См.: Решения и заключения ВККС РФ по жалобам и ходатайствам за май-июнь 2021 г. URL: <http://vkks.ru/publication/82629/>

¹⁵ См.: Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 18 апреля 2016 г. № ДК16-17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Набиева Рашада Гасан оглы на нарушение его конституционных прав подпунктом 6 пункта 1 статьи 14 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда РФ от 20 мая 2021 г. № 887-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Пронякина С. Ю., аспирант кафедры
конституционного и муниципального права

E-mail: svpronyakina@ya.ru
Тел.: 8-908-148-61-00

Voronezh State University

Pronyakina S. Yu., Post-graduate Student of the
Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: svpronyakina@ya.ru
Tel.: 8-908-148-61-00

И. С. Копыткова

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В статье анализируется механизм защиты образовательных прав детей-инвалидов, рассматриваются перспективы развития инклюзивного образования в России и необходимые меры для достижения успешных результатов государственной социальной политики и политики детствосбережения, в первую очередь детей, нуждающихся в особой защите государства.

Ключевые слова: образовательные права, дети-инвалиды, инклюзивное образование.

CONSTITUTIONAL MECHANISM FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF DISABLED CHILDREN IN THE FIELD OF EDUCATION

The article analyzes the mechanism of protecting the educational rights of disabled children, discusses the prospects for the development of inclusive education in Russia and the necessary measures to achieve successful results of the state social policy and child-saving policy, protection of the rights and interests of children, primarily in need of special protection of the state.

Key words: educational rights, children with disabilities, inclusive education.

Поступила в редакцию 12 июня 2023 г.

2018–2027 годы в Российской Федерации объявлены Десятилетием детства. Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России независимо от их семейного, физического и социального благополучия и подлежат особой охране. Конституция России признает, что дети являются наиболее уязвимым слоем населения и требуют особой защиты со стороны государства. Идеология общественного воспитания детей с акцентом на изъятие из семьи сменяется на активизацию семейной воспитательной роли, повышение авторитета семьи как социального института в целях поддержания

стабильности всей социальной системы и ее гармоничного развития. Происходит постепенная поступательная интеграция общественных и государственных ресурсов в интересах семьи и детей.

Качество жизни любого человека в будущем во многом зависит от возможности получения образования, затем профессиональной подготовки и последующего трудоустройства. Образование формирует личностные качества, мировоззрение, моральный и этический потенциал человека. Невозможно переоценить значение образования как социального института, играющего одну из основных ролей в укреплении системы национальной безопасности страны¹.

© Копыткова И. С., 2023

Право на образование, выполняя особую социальную роль в сфере взаимоотношений государства и человека, достижения всеобщего благополучия, развития потенциала личности в социальном государстве, является фундаментальным. Подход к понятию «право на образование» представляет собой предмет активной научной дискуссии, так как законодательной однозначности этого понятия не имеется, что обуславливает множественность разнообразных научных подходов к обозначению этого права.

Так, например, доктор юридических наук А. Ф. Ноздрачев, комментируя ст. 43 Конституции России, под правом на образование понимает «право человека на получение определенной суммы знаний, культурных навыков, профессиональной ориентации, необходимых для нормальной жизнедеятельности в условиях современного общества»².

Т. Н. Матюшева в своей диссертации обосновала и защитила следующую формулировку: «Конституционное социально-культурное право на образование – это гарантированная каждому в России возможность получения знаний, умений, навыков и профессиональной подготовки на основе взаимосодействия различных субъектов сферы образования»³.

В. И. Шкатулла трактует понятие «право на образование» как «основное и естественное право, имеющее своей целью удовлетворение потребностей человека в информации и непосредственно в самом образовании»⁴.

Формулировку, определяющую существенные характеристики права на образование, дает Т. В. Грачева, исходя из того, что данное право является неотъемлемым, субъективным правом человека, «конституционное право на образование – это реально существующая, гарантированная государством и международным сообще-

ством фактическая возможность лица обладать и пользоваться знаниями, умениями и навыками в целях повышения своего культурного уровня в личных интересах и в интересах всего общества»⁵.

Всеобщая декларация прав человека признает, что «ребенок должен иметь доступ к образованию, направленному на развитие его личности». Содержание конституционного права на образование вытекает из положений Конституции РФ, международных правовых актов по правам человека, Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и включает в себя следующие элементы: право на получение образования каждым; право на получение различных уровней образования; обязанность получения основного общего образования; право на получение образования в различных формах; свободу выбора получения образования; приоритетное право родителей в выборе вида образования для своих малолетних детей; свобода преподавания; право на свободный выбор языка обучения. Ответственность за получение детьми образования возлагается на их родителей (законных представителей), а создание необходимых для получения качественного доступного образования специальных условий – на органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования, органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования и организации, осуществляющие образовательную деятельность.

По поводу содержания конституционного права на образование в юридической литературе также нет единого мнения. Применительно к анализу опыта реализации права на образование детьми-инвалидами в современный период в нашей стране, учитывая пробелы в правовом регулировании, недостаточное финансирование потребностей инклюзивной системы

образования и ряд других трудностей, интерес представляет точка зрения Л. А. Резвановой. В содержании права человека на образование она выделяет следующие элементы: право доступа, минимальное право, право на развитие и право участия. При этом под правом доступа понимается равное право на свободный доступ во все образовательные учреждения и организации; под минимальным правом – право на получение знаний, умений и навыков, необходимых для достойного существования человека в обществе; под правом на развитие – право на свободное развитие творческих способностей и интересов индивида; под правом участия – право всех работников учреждений и организаций системы образования на выражение собственной воли в вопросах образования и на участие в принятии решений в этих учреждениях. И хотя данная точка зрения не раскрывает конституционное содержание понятия «право на образование», но довольно точно отражает российскую действительность в отношении образовательных прав детей-инвалидов⁶.

Таким образом, конституционная защита прав детей в образовательной сфере – это система гарантированных государством мер поддержки («любому ребенку независимо от состояния здоровья»), направленных на реализацию и защиту образовательных прав и интересов детей в соответствии с их потенциальными возможностями и интересами, профессиональную подготовку и впоследствии посильный труд.

Существует легальное определение понятия «инвалид», критерии и порядок отнесения к этой категории населения детей (ст. 1 ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»), которое является более узким по сравнению с категорией «лицо с ограниченными возможностями здоровья». По мнению Е. Ю. Шинкаревой,

«наличие правового статуса инвалида само по себе не означает необходимости создания для лица дополнительных гарантий реализации права на образование. Значение имеют его образовательные возможности и потребности, которые и обуславливают особый правовой статус лица в сфере образования»⁷. Законодатель не оговаривает, каких детей следует признавать «лицами с ограниченными возможностями здоровья», что нивелирует государственные гарантии и защиту их образовательных прав. «Ребенок-инвалид» всегда «лицо с ОВЗ», но «лицо с ОВЗ» – не всегда является инвалидом. Категория «лицо с ОВЗ» присваивается специалистами медико-педагогической комиссии, имеет место субъективная оценка каждого конкретного случая, «человеческий фактор специалиста» при проведении комиссионного исследования и иные обстоятельства, следовательно, не исключена вероятность ошибки при присвоении этого статуса в силу того, что физические и/или психологические дефекты ребенка могут быть не выражены в момент проведения комиссионного исследования, и соответственно, наличие в дальнейшем негативных последствий и для ребенка, и для педагога, и для общества, и для государства в виде ущемления прав и законных интересов ребенка, неполноценность гарантий и возможности пользования льготами.

Анализ нормативных правовых актов и научной литературы по вопросам реализации права на образование детей-инвалидов и детей с ОВЗ указывает на безотлагательное установление единого понятия группы лиц, имеющих особые права в сфере образования с целью решения вопроса о дополнительных гарантиях при реализации права на образование. Представляется правильным отказ от термина «ребенок с ограниченными возможностями» в пользу термина «дети с особыми образователь-

ными потребностями (нуждами)» в целях уменьшения числа детей, оказавшихся по объективным причинам либо в несоответствующих здоровью условиях получения образования, либо вне системы образования вовсе. Наличие специального образовательного статуса у ребенка должно возникать не в результате наличия заболевания, а как конституционная гарантия права на получение образования.

Дети с особыми образовательными потребностями ввиду наличия инвалидности или ограниченных возможностей здоровья нуждаются в получении специальной комплексной психолого-медико-педагогической помощи и особых условий при получении образования: наличия адаптированной к потребностям ребенка архитектурной среды и технических средств, адаптированных образовательных и коррекционно-развивающих программ. Это способствует социализации ребенка, достигая цели его обучения и воспитания – максимально возможное введение в социум, активизация ресурсов развития детей, преодоление трудностей в обучении, создание индивидуальной образовательной траектории, формирование у них способностей жить самостоятельно, поскольку приоритетом государственной политики России в отношении обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов государство определило создание условий для полноценной социальной адаптации и интеграции в общество⁸.

Основные права и свободы личности по своему назначению – прежде всего конституционно-правовой институт, который дает толчок развитию отдельных его проявлений в отраслевом законодательстве. Современная тенденция развития института основных прав идет по пути признания их не только за индивидами, но и за социальными общностями, учитывая, что нарушение прав последних влечет и нарушение прав составляющих их членов⁹.

Основным законом, гарантирующим права детей-инвалидов на образование в России, является Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», которым регламентировано создание необходимых специальных условий для получения без дискриминации качественного доступного образования обучающимися с инвалидностью, с ОВЗ на протяжении всей жизни, начиная с раннего возраста (оказание ранней коррекционной помощи), коррекции нарушений развития и социальной адаптации, вплоть до профессиональной самореализации как в рамках отдельных образовательных организаций, так и в инклюзивном формате. Дети-инвалиды могут поступить в любое учреждение профессионального образования вне конкурса, имеют право на стипендию, специальные учебники и учебные пособия, а также услуги сурдопереводчиков. Также в России действует Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», который гарантирует право детей-инвалидов на медицинскую помощь и реабилитацию, в том числе в рамках образовательного процесса.

По состоянию на 1 февраля 2023 г. по данным Федерального реестра инвалидов в России 670 603 (в возрасте от 4 до 17 лет) ребенка-инвалида, которые вправе получать инклюзивное образование¹⁰. Однако актуальных данных о количестве детей-инвалидов, получающих инклюзивное образование, не имеется. Представляется необходимым создание на государственном уровне механизма отчетности, позволяющего контролировать процент охвата образованием и успеваемость детей-инвалидов.

Для реализации прав детей-инвалидов на образование в России повсеместно прилагаются усилия к внедрению системы инклюзивного образования – индивидуальной интеграции и адаптации детей вне зависимости от состояния их здоровья в

общий образовательный процесс. Они ходят вместе с нормотипичными учащимися в обычные школы, где учитывают их особые потребности и оказывают специальную поддержку и сопровождение. Инклюзивное образование в России развивается относительно недавно, и на сегодняшний день опыт его внедрения еще не очень широко распространен. Несмотря на успехи, внедрение инклюзивного образования в России имеет ряд трудностей. Согласно проведенному Институтом проблем инклюзивного образования МГППУ и Международной лабораторией исследований социальной интеграции НИУ ВШЭ значение индекса инклюзии в сфере образования остается в 2021 г. очень низким. Больше всего проблем обнаружили в детсадах, техникумах и колледжах. Самый низкий индекс зафиксирован в дошкольном образовании – 0,23 (по шкале от 0 до 1).

Развитие инклюзивного мышления в обществе включает в себя осознание и принятие того, что люди с ограниченными возможностями здоровья являются полноценными членами общества и имеют право на равные возможности. Важно продвигать понимание и принятие инклюзивного образования в обществе. Средства массовой информации должны объединить свои усилия для информационного воспитания общества в целях формирования и укрепления уважительного отношения ко всем детям, оказавшимся из-за физического или психического дефекта в затруднительном положении¹¹. Роль средств массовой информации, которые свободны и независимы, трудно переоценить, ведь по степени своего влияния они метафорично сравниваются с четвертой ветвью власти.

В настоящее время с принятием конституционных новелл отмечается повышение внимания государства к проблемам детей-инвалидов. Показательным элементом особого отношения государства к детям-инвалидам явилось утверждение

30 декабря 2022 г. Министерством Просвещения России «Приоритетных направлений развития образования обучающихся с инвалидностью, с ограниченными возможностями здоровья до 2030 года», которые определили комплекс первоочередных мер и последовательность действий в сфере образования указанной категории обучающихся с учетом их психофизических особенностей и образовательных потребностей, динамики социальных, экономических изменений на долгосрочный период.

Не питая иллюзий, необходимо, однако, акцентировать внимание на высоком стимулирующем потенциале субъективного права: «даже не основанное на реальных социальных возможностях, содержательно противоречащее действительности как юридическое средство право способно подтягивать социальные возможности до своего уровня»¹². Например, во многих регионах страны у детей-инвалидов нет возможности пользоваться доступной окружающей архитектурной средой в образовательных учреждениях, поскольку нет финансирования на ее создание в местных бюджетах. Однако обладая соответствующим правом, при должном уровне настойчивости родителей детей-инвалидов они могут требовать у государства, местных органов власти, администрации образовательного учреждения устранения нарушения права, осуществления действий по проектированию и размещению пандусов, лифтов, расширению дверных проемов, установке специальных средств реабилитации и т. д., что будет способствовать изменению социальных условий и трансформации их в фактические возможности, соответствующие правовым предписаниям.

Перспективы инклюзивного образования в России достаточно положительные и обнадеживающие, несмотря на различные трудности, связанные с финансированием, кадровым обеспечением и культурными привычками. Для достижения эффектив-

ных результатов в реализации концепции инклюзивного образования необходимо планомерно и поступательно совершать следующие шаги.

1. Улучшение доступности дошкольных учреждений для детей-инвалидов. Необходимо обеспечить безбарьерную среду в дошкольных учреждениях, обеспечить специальное оборудование и инфраструктуру для детей с различными видами инвалидности.

2. Увеличение количества профессионально подготовленных кадров для системы социального обслуживания и образования детей-инвалидов. Из более чем 180 тыс. учителей, воспитателей, психологов, социальных педагогов, работающих с детьми-инвалидами, только около 10 % имеют специальное дефектологическое образование. Целесообразно включить методы инклюзивного образования в программы подготовки педагогов, а также использовать методы каскадного обучения, когда педагоги, владеющие методами инклюзивного образования, готовят других преподавателей.

3. Проведение комплексной медицинской и психологической реабилитации, внедрение новых методик для тестирования детей и корректного определения стартовых образовательных возможностей, а также создание условий для включения детей-инвалидов в общий поток образования с помощью формирования на базе образовательной единицы команды из опытных педагогов, логопедов, психологов, реабилитологов и медицинских работников, которые будут сотрудничать в разработке и внедрении индивидуальных программ обучения для детей с инвалидностью.

4. Государственная поддержка в сфере образования для семей детей-инвалидов: предоставление консультаций и информации, развитие партнерства между образовательными учреждениями и родителями,

обмен опытом с другими родителями; обеспечение доступа к ресурсам и материалам; финансовая поддержка; помощь в организации индивидуального обучения с активной поддержкой социального волонтерства и репетиторства; организация совместных мероприятий для детей-инвалидов и их семей (спортивные соревнования, творческие конкурсы и экскурсии и т. п.); организация социальной и психологической поддержки родителей детей-инвалидов, временного ухода за ребенком («Комнаты передышки»), предоставление консультаций психолога; расширение охвата детей с ограниченными возможностями здоровья инклюзивным образованием. Предполагается увеличение количества инклюзивных классов и групп в школах и детских садах, а также расширение программ реабилитации и коррекции для детей с ограниченными возможностями здоровья; усиление сотрудничества между образовательными учреждениями и родительским сообществом с трансляцией обратной связи и предложением своих идей для улучшения инклюзивного образования; привлечение внимания научного сообщества к решению проблемы сокращения детской инвалидизации и систематизированию законодательства по вопросу образования детей-инвалидов, последовательно исключив пробелы правового регулирования, единообразно используя определение «дети с особыми образовательными потребностями».

Таким образом, анализ действующего конституционного механизма защиты образовательных прав детей-инвалидов позволяет констатировать, что несмотря на имеющиеся проблемы, целенаправленно и системно, с адекватной финансовой федеральной поддержкой государством решаются вопросы правового регулирования государственной социальной политики и политики детствосбережения, защиты прав и

интересов детей, в первую очередь нуждающихся в особой защите государства.

Инклюзивное образование создает не только лучшие условия для обучения, но и способствует устранению барьеров и стереотипных представлений в обществе. Надлежащее удовлетворение особых образовательных потребностей детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов демонстрирует работу конституционного механизма по защите прав указанной группы населения в сфере образования и представляется как помощь в образовательном процессе для получения качественного образования на основе специальных государственных образовательных стандартов и программно-методического сопровождения, учитывающих реальные возможности детей-инвалидов, при использовании технических и иных средств, без которых невозможно освоение

общеобразовательных учебных программ в безбарьерной доступной среде. Совокупность этих мероприятий поможет реализовать успешные перспективы инклюзивного образования в России и создать действительно равные условия для всех детей, независимо от их физических и умственных возможностей. Часто ошибочно считают, что инклюзия в сфере образования финансово непрактична и малодоступна, имеет эфемерную пользу только для детей-инвалидов. В перспективе переход от коррекционной специальной системы образования к инклюзивной, осуществляющийся с учетом потребностей и интересов всех категорий обучающихся, имеет позитивный результат для всего общества и государства в целом. Такой подход позволяет создать общество, готовое не опасаться инвалидности, а принять ее так, как она есть – часть человеческого разнообразия.

¹ См.: Горбатовская Е. А., Гостева Л. З. Образование как одна из составляющих обеспечения национальной безопасности // Вестник Амур. гос. ун-та. Сер.: Гуманитарные науки. 2020. № 88. С. 4.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд., доп. и перераб. М., 1996. С. 189.

³ Матюшева Т. Н. Конституционное право на образование и гарантии его реализации детьми со специальным социальным статусом в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 7.

⁴ Шкатулла В. И. Образовательное право России : учебник для вузов. М. : Юстицинформ, 2015. 774 с.

⁵ Грачева Т. В. Реализация конституционного права человека и гражданина Российской Федерации на образование : на примере города Москвы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 24.

⁶ См.: Резванова Л. А. Сущность социального государства и ее проявление в сфере образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2004. 22 с.

⁷ Шинкарева Е. Ю. Право на образование ребенка с ограниченными возможностями и его реализация в Российской Федерации (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 13.

⁸ См.: Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 11. С. 9.

⁹ См.: Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М. : Юрист, 2003. С. 224–225.

¹⁰ См.: Информация о численности детей-инвалидов в Российской Федерации, федеральных округах и субъектах РФ в разрезе пола, возраста и причин инвалидности, а также о доле детей-инвалидов в общей численности инвалидов. URL: <https://sfri.ru/analitika/chislennost/chislennost-detei>

¹¹ Гришковец А. А., Галицкая Н. В. Права детей-инвалидов : государственные гарантии и правовые средства защиты // Вестник СГЮА. 2021. № 3 (140). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prava-detey-invalidov-gosudarstvennye-garantii-i-pravovye-sredstva-zaschity>

¹² Алексеев С. С. Право : азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 635.

Воронежский государственный университет

Копыткова И. С., аспирант кафедры
конституционного и муниципального права

E-mail: 321721@bk.ru

Тел.: 8-925-373-07-07

Voronezh State University

Kopytkova I. S., Post-graduate Student of the
Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: 321721@bk.ru

Tel.: 8-925-373-07-07

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

МЕСТО НОВЫХ ОРГАНОВ РЕГИОНАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СОВЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ

Статья посвящена анализу положения создаваемых в последнее время конституционных (уставных) советов при законодательных органах субъектов РФ в единой системе публичной власти. Посредством метода сравнительно-правовых исследований правового статуса, порядка формирования, требований к должностным лицам и полномочий подобных органов, созданных в республиках Адыгея, Башкортостан и Якутия, делается вывод об их реальном значении в правовой охране региональных актов высшей юридической силы и в механизме разделения властей.

К л ю ч е в ы е с л о в а: единая система публичной власти, органы публичной власти, иные государственные органы, конституционные (уставные) советы, правовая охрана конституций (уставов) субъектов Федерации.

THE PLACE OF THE NEW BODIES OF REGIONAL CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COUNCILS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to the analysis of the position of the constitutional (statutory) councils created recently under the legislative bodies of the subjects of the Russian Federation in the unified system of public power. By means of the method of comparative legal studies of the legal status, formation procedure, requirements for officials and powers of similar bodies established in the republics of Adygea, Bashkortostan and Yakutia, it is concluded that their real significance in the legal protection of regional acts of supreme legal force and in the mechanism of separation of powers.

Key words: unified system of public power, public authorities, other state bodies, constitutional (statutory) councils, legal protection of constitutions (charters) of the subjects of the Federation.

Поступила в редакцию 8 мая 2023 г.

© Попов В. А., 2023

Конституционная реформа 2020 г. не только легализовала на самом высшем уровне давно используемую в науке и практике Конституционного Суда России категорию «публичная власть», но и внесла определенные коррективы в правовое регулирование ее составных элементов. Во-первых, нормой ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹ на основе не бесспорного организационного подхода была определена система публичной власти, включающая в себя федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления. И во-вторых, ст. 118 Конституции России², впервые закрепив состав судебной системы, не упомянула о конституционных (уставных) судах как об одном из ее структурных элементов, что было воспринято законодателем в качестве нормативного основания для их полной ликвидации: в целях реализации данного положения Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ³ был установлен переходный период до 1 января 2023 г., в течение которого все конституционные (уставные) суды должны быть упразднены.

Однако с учетом того, что в федеративном государстве возникает необходимость как в проверке на соответствие Конституции законов и подзаконных актов субъектов Федерации, поскольку федеральная Конституция обладает верховенством и высшей юридической силой, так и в правовой охране уставов (конституций) самих субъектов Федерации, что также предполагает проверку регионального нормотворчества на соответствие им и принятие мер по их устранению из системы правового регулирования. Из этого следует, как справедливо отмечает И. А. Кравец на примере

России, выделение общественных отношений по поводу осуществления федерального конституционного правосудия и отношений, связанных с конституционным правосудием в субъектах Российской Федерации⁴. Вместе с тем последние подверглись корректировке: упраздняя судебные органы регионального конституционного контроля, федеральный законодатель наделил субъекты РФ полномочием по формированию конституционных (уставных) советов при законодательных органах. Во многом это можно считать оправданным и целесообразным: практика правового регулирования за период с 1996 по 2021 г., к сожалению, показала несостоятельность региональных судебных конституционных органов: по состоянию на 2020 г. они функционировали лишь в 15 субъектах Федерации, а количество выносимых ими решений не превышало десятка в год (так, Конституционным Судом Республики Адыгеи за 2016 г. вынесено 3 решения, за 2017 г. – 3, за 2018 г. – 0, за 2019 г. – 3, за 2020 г. – 4). Хотя в научной литературе встречаются и иные позиции по данной проблеме: по мнению В. Н. Демидова, создание уставных (конституционных судов) «расширило бы полномочия регионов в вопросе оказания гражданам судебной защиты их прав и свобод, укрепило основы конституционного строя на уровне субъектов Федерации»⁵.

Не вдаваясь в более подробный анализ эффективности предыдущей модели конституционного (уставного) контроля в субъектах Федерации, акцентируем основное внимание на правовом положении новых органов по охране региональных актов высшей юридической силы в единой системе публичной власти и в системе органов государственной власти субъектов. По состоянию на 1 мая 2023 г. конституционные советы созданы и функционируют пока только в 3 субъектах – в Республике Саха (Якутия), Республике Адыгея и Республике

Башкортостан, однако и данный опыт уже позволит сделать определенный вывод в отношении их сущности и реальной роли в укреплении конституционной законности. Важно отметить, что Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁶ (далее – Закон № 414-ФЗ) не установил каких-либо базовых положений о данных органах; его норма ч. 2 ст. 4 не закрепляет конституционные (уставные) советы в качестве самостоятельного звена органов государственной власти субъекта РФ, поэтому в условиях отсутствия унифицированного видения рамочных основ формирования и деятельности данных органов целесообразно провести сравнительно-правовое исследование законов тех субъектов, где они уже функционируют.

Обратим, прежде всего, внимание на конституционно-правовые основы данных советов и определение их статуса. С точки зрения логики ст. 37 Закона № 414-ФЗ их можно было бы отнести к иным государственным органам, которые субъекты РФ вправе создавать в соответствии со своими конституциями (уставами). Но так ли это? Следует отметить, что только Конституция Республики Якутия от 4 апреля 1992 г.⁷ прямо закрепляет статус Конституционного Совета в качестве постоянно действующего государственного органа, создаваемого при Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики. Аналогичное положение содержится и в Законе Республики Якутия от 26 мая 2021 г. № 2356-З № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)»⁸ (далее – Закон Якутии). Высшие по юридической силе нормативные акты Республики Адыгея⁹ и Республики Башкортостан¹⁰ вовсе не содержат положений, связанных с основами правового положения советов: Конституция Башкирии упоминает ее Конституционный Суд только как

субъект права законодательной инициативы (ст. 76). Закон Республики Адыгея от 28 апреля 2022 г. № 66 «О конституционном Совете Республики Адыгея»¹¹ (далее – Закон Адыгеи) и Закон Республики Башкортостан от 21 ноября 2022 г. № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан»¹² (далее – Закон Башкортостана) вовсе не фиксируют отнесение данных органов к какой-либо категории, упоминая лишь их создание при законодательных органах – Государственном Совете – Хасэ и Государственном Собрании – Курултае соответственно. Данное обстоятельство уже формально не позволяет отнести их к категории иных государственных органов. При этом стоит помнить и о теоретических признаках органов государственной власти (государственных органов), к которым следует отнести создание и функционирование в рамках закона, наличие профессионального штата служащих, закрепленные полномочия и ответственность. С учетом современных тенденций в литературе предлагаются и общие признаки органа публичной власти: так, Е. Н. Кобзарь-Фролова относит к ним: деятельность, осуществляемую на основе конституционных принципов; согласованное функционирование в рамках Конституции РФ; взаимодействие с иными органами как основу деятельности; взаимосвязь публичных функций и задач и т. д.¹³ Поэтому только анализ всех указанных параметров позволит определить реальное место существующих конституционных (уставных) советов в единой системе публичной власти.

Формирование любого государственного или муниципального органа является важнейшим элементом его правового статуса, поскольку отражает его сущность и место в механизме сдержек и противовесов. Принцип независимости упраздненных конституционных (уставных) судов предполагал взаимодействие высшего

должностного лица, которое обычно представляло кандидатуры судей, и законодательного органа власти, назначавшего на должность соответствующего кандидата, модель чего заимствована у Конституционного Суда России. Члены нынешних конституционных советов назначаются схожим образом: так, 9 конституционных советников Якутии замещают свои должности посредством индивидуального голосования депутатов Государственного Совета по представлению Главы Республики (ст. 4 Закона Якутии); в Республике Башкортостан члены Конституционного совета назначаются аналогичным образом, однако ч. 5 ст. 5 Закона Башкортостана дополнительно предусматривает субъектов, которые вправе вносить предложения по кандидатам высшему должностному лицу (не менее одной трети депутатов Государственного Собрания, представительные органы местного самоуправления, юридические научные заведения). Несколько иной механизм, характерный больше для квазисудебных органов конституционного контроля Франции и Республики Казахстан, избран законодателем Адыгеи, где члены Конституционного совета назначаются на паритетных началах – по 7 человек – Главой Республики и Государственным Советом по инициативе группы депутатов численностью не менее одной трети от общего количества. Возникает вопрос о том, какой из этих вариантов является более оптимальным и способствующим эффективному и независимому осуществлению конституционными советами своих полномочий? В литературе отмечается, что исключительная роль главы субъекта Федерации при назначении членов данных органов ведет к нивелированию парламентского влияния на кадровую политику, поэтому А. В. Савоськиным и В. В. Курятниковым предлагается расширить перечень субъектов, уполномоченных на равных началах вносить кандидатуры

должностных лиц конституционных советов в региональный законодательный орган, включив в них депутатов, представительные органы муниципальной власти, суды, юридические научные организации и даже институты гражданского общества¹⁴. Причем такое предложение гарантирует их непосредственное участие в формировании органа по охране конституций и уставов в отличие от модели, закрепленной в Законе Башкортостана и оставляющей «последнее слово» за Главой Республики в рамках широких дискреционных полномочий.

Нельзя не обратить внимание и на срок полномочий членов конституционных советов, который также является неотъемлемым компонентом их правового статуса. В отечественной правовой науке и международном праве уже фактически выработана юридическая аксиома, правда, в отношении судей, согласно которой неограниченный срок их пребывания в должности является надлежащей гарантией их несменяемости и независимости и обеспечивает устойчивое место в механизме сдержек и противовесов. Именно к этому постепенно стремился наш законодатель на протяжении последних десятилетий: с 2005 г. судьи Конституционного Суда РФ, с 2009 г. – судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а с 2021 г. – мировые судьи (на второй срок) назначаются без ограничения срока полномочий. И хотя члены нынешних конституционных (уставных) советов не являются судьями, данный аспект их правового положения также нуждается в анализе, поскольку функция правовой охраны высших по силе нормативных актов субъектов РФ предполагает определенное «противостояние» и сдерживание законодательного и исполнительных органов государственной власти. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 5 Закона Якутии конституционные советники данного субъекта Федерации назначаются

сроком на 10 лет и по истечении данного срока могут быть назначены на должность на новый срок по представлению высшего должностного лица. Схожий подход предусмотрен и нормой ст. 7 Закона Башкортостана, однако им установлен меньший срок – 5 лет – и ограничение по их количеству для одного и того же лица (только 2). В Республике Адыгея срок полномочий членов Конституционного совета и вовсе привязан к сроку полномочий Государственного Совета (ч. 6 ст. 2 Закона Адыгеи). Такое правовое регулирование, по нашему мнению, не способствует полноценному самостоятельному положению органов конституционного контроля в системе разделения властей. Во-первых, отсутствие законодательно закрепленных критериев назначения членов конституционных советов на второй или последующие сроки ставит их в уязвимое положение по отношению к законодательной власти и главе субъекта РФ, которые вправе решать данный вопрос исключительно по своему усмотрению. И во-вторых, ограничение срока полномочий членов Конституционного совета Адыгеи сроком полномочий региональных парламентариев свидетельствует о фактической зависимости контрольного органа от органа законодательного. Частично этот тезис разделяет и В. В. Курятников: выражая свое критическое отношение к небольшому периоду деятельности рассматриваемых органов, он в то же время выступает против пожизненного назначения, которое «видится явно устаревшей моделью формирования любых органов публичной власти», предлагая при этом оптимальный срок в пределах 8–12 лет¹⁵. Представляется, что принцип несменяемости не предполагает осуществления полномочий пожизненно, поскольку сочетается с установлением предельного возраста пребывания в должности – так, как это реализовано в отношении судей Конституционного Суда

России (70 лет; за исключением его председателя и заместителя председателя, который вправе замещать данную должность до 76 лет).

Не менее важным при ответе на вопрос о положении региональных органов по охране конституций и уставов в единой системе публичной власти является анализ правового статуса их членов, прежде всего, на предмет их места в структуре публичных должностей и предъявляемых к ним требований. И опять же рассматриваемые нами регионы демонстрируют диаметрально противоположные подходы к этому аспекту. Условно предложенные модели можно охарактеризовать как профессиональную, общественную и смешанную. В полной мере профессиональная модель отражена в Законе Башкортостана, где все члены Конституционного совета Республики являются лицами, замещающими государственные должности на постоянной основе – со всеми предусматриваемыми для них ограничениями и запретами. Прямо обратная ситуация сложилась в Республике Адыгея, должностные лица Конституционного совета которой осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе, т. е., по сути, на общественных началах (ч. 8 ст. 2 Закона Адыгеи). Наконец, смешанный вариант имеет место в Республике Якутия: лицами, замещающими государственные должности со всеми элементами правового статуса, нормой ч. 1 ст. 5 Закона Якутии рассматриваются только председатель Конституционного совета, его заместитель и судья-секретарь. Общественный и непостоянный характер осуществления полномочий указанными лицами является весомым аргументом в пользу того, чтобы не признавать конституционные (уставные) советы полноценными и независимыми государственными органами. Этот же фактор закономерно влияет и на требования к кандидатам на должность.

В Республике Адыгея они наиболее лояльные: достаточно наличия высшего образования (не обязательно юридического), опыта работы в управленческой, правовой, финансовой и социальной сферах, а также знания Конституции и законодательства. В Якутии требования уже более жесткие и включают в себя минимальный возраст в 40 лет, наличие высшего юридического образования (специалитет или магистратура) и признанной высокой квалификации в области права – в виде ученой степени или почетного звания, а также стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет. Схожим образом сформулированы требования к должности члена Конституционного совета Башкирии, за исключением дифференциации минимального возраста и стажа в зависимости от вида должности.

Наконец, акцентируем внимание на компетенции конституционных советов изучаемых регионов, принимаемых ими решениях и их юридической силе, что позволит более корректно определить реальное положение органов конституционного контроля в системе публичной власти. Совершенно очевидно, что ядром правовой охраны конституций и уставов выступает нормоконтроль, поэтому, безусловно, это полномочие «перешло по наследству» от конституционных судов к советам. С учетом федеральных тенденций 2020 г., помимо последующего контроля, активно внедряется и предварительный нормоконтроль: причем единственным полномочием Конституционного совета Республики Адыгея является именно рассмотрение *проектов* конституционных законов субъекта РФ, поступивших в Государственный Совет – Хасэ (ч. 3 ст. 1 Закона Адыгеи), т. е. речь идет о предварительном абстрактном и, вероятно, обязательном контроле, поскольку указанным нормативным актом не установлены критерии допустимости обращения законодательного органа, а

соответственно, Конституционный совет обязать рассмотреть его в силу норм закона. Последующий контроль имеет место в Республике Якутия, Конституционный совет которой по запросу органов государственной власти Республики, прокурора, ряда уполномоченных, представительных органов местного самоуправления и групп их депутатов численностью не менее одной трети от общего числа проверяет на соответствие Конституции Республики конституционные законы Якутии, нормативные акты Ил Тумэн, Главы, Правительства и иных исполнительных органов, а также уставы муниципальных образований и их нормативные акты; предварительный контроль ограничен субъектом обращения, которым выступает только Глава Республики, и предметом – законами региона до их подписания и опубликования высшим должностным лицом. По смыслу ч. 4 ст. 3 Закона Якутии Конституционный совет и по своей инициативе – в отсутствие указания на повод для рассмотрения дела – оценивает конституционность законов по вопросам основ конституционного строя Республики, а также национально-государственного статуса и административно-территориального устройства. Осуществление предварительного нормоконтроля в Республике Башкортостан возможно как по обращению законодательного органа – по вопросу конституционности региональных законов и постановлений Курултая, так и высшего должностного лица – относительно принятых парламентом законов до их подписания и обнародования.

Стоит отметить, что в Законе Республики Башкортостан – единственном из всех рассматриваемых – нашел свое отражение институт жалобы. Граждане (идет ли речь и об их объединениях, включая юридических лиц, из гипотезы нормы п. 3 ч. 1 ст. 4 Закона Башкортостан не ясно) вправе обратиться с жалобой о конституционности нормативного акта Республики или мунци-

ципального правового акта, нарушающих конституционные права и свободы. Представляется, что практическая целесообразность данного полномочия и его реальная роль в восстановлении прав граждан весьма низкая. Во-первых, в соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции России регулирование и защита прав и свобод граждан находятся в исключительном ведении Федерации, поэтому представить права и свободы, закрепляемые в конституциях (уставах) субъектов и отличные от федеральной Конституции, достаточно трудно. Во-вторых, с учетом специфики юридической силы решений конституционных советов, о чем речь пойдет далее, говорить о реальном восстановлении нарушенных прав и свобод граждан посредством исполнения решения достаточно трудно. В своем интервью 10 апреля 2023 г. председатель Конституционного совета Башкортостана Хайдар Валиев отметил, что «к сожалению, не всегда граждане правильно понимают, чем именно занимается Конституционный совет»¹⁶: пока немногочисленная практика это наглядно демонстрирует. Так, Решением Конституционного совета Республики Башкортостан от 15 марта 2023 г. № Р-1¹⁷ было отказано в принятии обращения гражданки N, которая обжаловала не нормативный акт Республики или муниципального, а действия местной администрации и решения судов общей юрисдикции. Причем Закон Башкортостана не закрепляет в качестве критерия допустимости жалобы необходимость применения оспариваемого нормативного акта в конкретном судебном деле, предоставляя возможность обращения частным субъектам в порядке абстрактного контроля, хотя, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ относительно федерального конституционного процесса, обращение с жалобой в орган конституционного контроля является резервным и исключительным способом защиты конституционных прав, которое

не может подменять иные виды судопроизводства¹⁸. В связи с этим использование юридической возможности обращения с жалобой в конституционные (уставные) советы можно рассматривать только как факкультативную форму защиты нарушенных прав и свобод.

Полномочия конституционных советов не ограничиваются нормоконтролем. В компетенцию Конституционного совета Республики Якутия входит также дача толкования Конституции по запросу Главы субъекта, депутатов Ил Тумэн, Прокурора Якутии, представительных органов местного самоуправления, группы депутатов представительного органа муниципального образования в составе не менее одной трети от общего количества. Орган правовой охраны Конституции Башкортостана готовит проект толкования и только по запросу Государственного Собрания, а также является субъектом права законодательной инициативы и осуществляет пропаганду конституционных ценностей. Е. Л. Иванова, в целом положительно оценивая внедрение на региональном уровне функции предварительного нормоконтроля, в то же время высказывает критическое суждение относительно целесообразности наделения конституционных советов полномочием по толкованию, поскольку их создание при законодательных органах в то время, когда потребность в толковании при правоприменении конституционных (уставных) норм обусловлена зачастую конфликтными отношениями различных ветвей власти, влечет снижение беспристрастности и объективности членов контрольного органа¹⁹. Соглашаясь с этой позицией, отметим также и то, что ни Закон Башкортостана, ни Закон Якутии не закрепляют каких-либо критериев допустимости запросов о толковании, хотя, как показала практика Конституционного Суда РФ, дача толкования федеральной Конституции является одной из наименее востребованных

категорий дел, что связано с выработкой самим органом конституционного контроля более десятка критериев допустимости запросов о толковании: за 28 лет существования этого полномочия Конституционный Суд принял всего 13 постановлений (итоговых решений) о толковании федерального Основного закона.

Юридическая сила решений конституционных советов является аспектом, объединяющим все рассматриваемые нами регионы, и фактором, который не позволяет судить о полной самостоятельности и реальном положении в системе сдержек и противовесов таких органов. Выносимые заключения (в Республике Якутия – постановления о толковании и заключения по иным категориям дел) носят рекомендательный характер, хотя и подлежат обязательному рассмотрению государственными органами и органами местного самоуправления. Это обстоятельство уже не позволяет относить конституционные советы к органам конституционного контроля: как известно, разграничение конституционного контроля и надзора связано с отсутствием в надзоре механизма исполнения решения, а значит, обязанности уполномоченного органа внести поправки в признанный неконституционным нормативный акт в соответствии с правовыми позициями органа правовой охраны, а также ответственности за неисполнение решений контрольного органа. Соответственно, признанные не соответствующими конституциям (уставам) положения законов и подзаконных актов при надзоре автоматически не утрачивают своей юридической силы. Поэтому рассмотрение конституционных советов в качестве органов конституционного надзора в большей степени соответствует их реальному правовому статусу.

Таким образом, следует констатировать, что созданные за последние 2 года конституционные советы Республик Адыгея, Башкортостан и Якутия занимают до-

статочно неопределенное место в единой системе публичной власти. В большей степени статусу иного государственного органа в контексте ст. 37 Закона № 414-ФЗ соответствует Конституционный совет Республики Башкортостан, все члены которого осуществляют свои полномочия на профессиональной постоянной основе и замещают государственные должности субъекта Федерации; к нему же частично примыкает Конституционный совет Якутии. Напротив, Конституционный совет Адыгеи представляет собой, скорее, консультативно-совещательный орган при региональном парламенте без какого-либо значимого места в системе публичной власти. Создание региональных органов конституционного надзора при законодательных органах власти и наделение их носящими рекомендательный характер полномочиями фактически свидетельствует об организационной и финансово-материальной зависимости таких органов от парламентов субъектов РФ, а не о реальном взаимодействии в рамках механизма сдержек и противовесов. С таким подходом солидарна, к примеру, И. А. Митусова, которая полагает, что новым конституционным (уставным) советам «будет сложнее обеспечивать соблюдение принципов гласности и независимости в своей деятельности»²⁰. Аналогичную позицию формулирует и В. В. Курятников, по мнению которого, включение конституционных (уставных) советов в состав законодательного органа превращает их деятельность из конституционного контроля во внутренний парламентский аудит²¹. В связи с вышесказанным говорить о реальной правовой охране проанализированными органами конституций и уставов субъектов Российской Федерации было бы достаточно трудно.

Однако упразднение органов судебного конституционного (уставного) контроля еще не означает создания угрозы публичного правопорядка в субъектах РФ.

Еще Пленум Верховного Суда России в Постановлении от 25 декабря 2018 г. № 50²² разъяснил, что в случае отсутствия в регионе конституционного или уставного суда рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов на предмет соответствия их конституции или уставу субъекта Российской Федерации осуществляется судами общей юрисдикции (п. 4), т. е. нормоконтроль обличается в форму административного судопроизводства. В то же время полностью считать неэффективной деятельность конституционных (уставных) советов не совсем верно: как это парадоксально ни звучало бы, представляется, что наиболее перспективным видится

их создание в качестве совещательных и консультативных органов, работающих на общественных началах, при парламентах субъектов. Это, конечно, нивелирует их самостоятельность и независимость, сделав лишь факультативным и вспомогательным способом правовой охраны региональных основных законов, однако при исключении монополии высшего должностного лица на предоставление кандидатур членов данных органов и предоставления такого права научному юридическому сообществу трансформирует конституционные (уставные) советы в достаточно активных посредников между гражданским обществом и публичной властью.

¹ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 16.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ 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. I). Ст. 8029.

⁴ См.: Кравец И. А. Конституционное правосудие в России (судебное конституционное право и судебный конституционный процесс) : учеб. пособие. Новосибирск : Новосиб. гос. техн. ун-т, 2015. С. 19.

⁵ Демидов В. Н. Конституционное (уставное) правосудие в субъектах Российской Федерации – сущностный элемент правового государства // Российский юридический журнал. 2013. № 3 (90). С. 78.

⁶ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 14.04.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

⁷ Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 24.11.2022) // Якутские ведомости. 1992. № 7.

⁸ О Конституционном совете Республики Саха (Якутия) : закон Республики Якутия от 26 мая 2021 г. № 2356-З № 623-VI // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁹ См.: Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (в ред. от 15.06.2022) // Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея. 1995. № 3.

¹⁰ См.: Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. (в ред. от 01.10.2021) // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1994. № 4. Ст. 146.

¹¹ О Конституционном совете Республики Адыгея : закон Республики Адыгея от 28 апреля 2022 г. № 66 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹² О Конституционном совете Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 21 ноября 2022 г. № 625-з // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹³ См.: Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации : понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 196.

¹⁴ См.: Савоськин А. В., Курятников В. В. Порядок формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ : проблемы и решения // Lex Russica (Русский закон). 2023. Т. 76, № 4 (197). С. 100.

¹⁵ См.: Курятников В. В. К вопросу об оптимальной численности и сроке полномочий членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ // Право и государство : теория и практика. 2022. № 11 (215). С. 108.

¹⁶ Конституционный совет Башкирии : результаты первых ста дней работы. URL: <https://www.bashinform.ru/articles/social/2023-04-10/konstitutsionnyy-sovet-bashkirii-rezultaty-pervyh-sta-dney-raboty-3213384>

¹⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению обращения гражданки N на нарушение ее жилищных прав : решение Конституц. Совета Республики Башкортостан от 15 марта 2023 г. № P-1. URL: <https://ksrb.bashkortostan.ru/documents/active/479188/>

¹⁸ См.: По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в истолковании, приданном ее положениям в правоприменительной практике после вступления в силу Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 г. № 21-П, в связи с жалобой гражданина Р. Инамова : постановление Конституц. Суда РФ от 7 ноября 2012 г. № 24-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 47. Ст. 6551.

¹⁹ См.: Иванова Е. Л. К вопросу о компетенции конституционных (уставных) советов при законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2022. Т. 23, № 1 (87). С. 55.

²⁰ Митусова И. А. Конституционные советы в субъектах Российской Федерации взамен конституционных (уставных) судов // Право и государство : теория и практика. 2022. № 3 (207). С. 176.

²¹ См.: Курятников В. В. Конституционные (уставные) советы субъектов РФ как специализированные органы по защите Основного закона в системе разделения властей // Право и государство : теория и практика. 2022. № 4 (208). С. 72.

²² О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

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

Е. А. Раджабова

Воронежский государственный университет

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

Статья посвящена делегированию полномочий в конституционном праве. Автором рассмотрены доктринальные подходы к определению «делегирование полномочий»; определены признаки и формы делегирования, дано авторское определение; проанализировано соотношение исследуемого понятия со смежными терминами, используемыми в российском конституционно-правовом законодательстве.

К л ю ч е в ы е с л о в а: органы публичной власти, делегирование, передача полномочий, Конституция РФ.

DELEGATION OF AUTHORITY: THEORETICAL AND CONSTITUTIONAL-LEGAL FOUNDATIONS

The article is devoted to the delegation of powers in constitutional law. The author considers the doctrinal approaches to the definition of «delegation of authority»; the signs and forms of delegation are defined, the author's definition is given; the correlation of the concept under study with related terms used in the Russian constitutional and legal legislation is analyzed.

Key words: public authorities, delegation, transfer of powers, the Constitution of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 15 сентября 2023 г.

В конституционно-правовой науке вопрос о делегировании полномочий рассматривается в контексте проблематики компетенции и взаимодействия органов публичной власти. Конституция РФ не содержит общего положения о делегировании, однако сам термин встречается в текстах законов и подзаконных актов наряду с такими категориями, как «наделение», «передача», «предоставление». Отсутствие легального определения понятия «делегирование» и смежных с ним правовых конструкций способствует неоднозначному использованию терминологии в норматив-

ных правовых актах, предоставляя широкие возможности для различных толкований, встречающихся в научной литературе и судебной практике. Последнее может оказывать негативное влияние на систему законодательства и, как следствие, на эффективность правоприменения. В связи с этим представляется актуальным анализ различных подходов к определению перечисленных выше понятий и их юридико-лингвистических различий, что позволит объяснить особенности содержания и функционирования института делегирования в нашей стране и предложить наиболее эффективные варианты решения возникающих трудностей.

© Раджабова Е. А., 2023

1. Конституционно-правовые аспекты делегирования

В конституционном праве термин «делеги́рование» находит широкое применение при толковании положений ст. 78 Конституции РФ, в соответствии с которой федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий; и положений ст. 132 Конституции РФ, устанавливающей возможность наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Таким образом, в тексте Основного закона содержатся два термина: «наделение полномочиями» (применительно к органам местного самоуправления) и «передача полномочий» (применительно к органам государственной власти).

Перечисленные конституционные конструкции используются в федеральном законодательстве. Так, Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» оперирует понятием «передача полномочий» (далее – Закон № 4-ФКЗ). В соответствии со ст. 13 Закона № 4-ФКЗ Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий при условии, что подобное действие не противоречит Конституции РФ и федеральному законодательству. В то же время Правительство РФ может осуществлять полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений¹.

Положение о передаче полномочий содержится в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 414-ФЗ). Данный нормативный

правовой акт дополняет и конкретизирует вопросы делегирования: устанавливает принципы, условия и особенности передачи полномочий в системе исполнительной власти². Закон № 414-ФЗ предусматривает несколько самостоятельных механизмов передачи полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Такая передача осуществляется федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также путем заключения соглашений.

Кроме понятия «передача полномочий», Закон № 414-ФЗ оперирует другим понятием – «перераспределение полномочий», в соответствии со ст. 6 допускается перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ на основе закона субъекта и на определенный срок.

В главе 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) говорится о «наделении отдельными государственными полномочиями» органов местного самоуправления³. В тексте главы используется преимущественно термин «наделение», однако в ст. 19 допускается и иное словосочетание – «отдельные государственные полномочия называются «передаваемыми». Таким образом, в Законе № 131-ФЗ понятия «передача полномочий» и «наделение полномочиями» используются в качестве синонимов.

В специальных федеральных законах⁴, отраслевых кодексах⁵, предусматривающих возможность осуществления федеральных полномочий органами государственной власти субъектов РФ, законодателем используется термин «передача» (например, согласно ст. 9 Земельного кодекса РФ полномочия федеральных органов

исполнительной власти в области земельных отношений могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов постановлениями Правительства РФ).

При анализе нормативных правовых актов были выявлены случаи употребления терминов «делегирование» и «предоставление».

Так, Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее – Закон № 199-ФЗ) свидетельствует об использовании законодателем термина «делегирование» наряду с термином «наделение». Согласно ст. 17 Закона № 199-ФЗ «полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния являются полномочиями Российской Федерации, которые передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации (с возможностью делегирования органам местного самоуправления)»⁶.

В ведомственных правовых актах также отмечены случаи употребления термина «делегирование полномочий» в значении передачи (например, Письмо Росстроя от 1 марта 2007 г. «О реализации делегированных полномочий в области градостроительной деятельности»⁷).

В региональном законодательстве применительно к органам местного самоуправления используется как термин «делегирование» (например, закон Волгоградской области от 12 декабря 2005 г. № 1140-ОД «О делегировании органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственных полномочий на регистрацию актов гражданского состояния»), так и термин «наделение» (например, Закон Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских

округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий»).

В нормативных правовых актах высших должностных лиц субъектов РФ, устанавливающих передачу отдельных должностных полномочий, зачастую используется термин «делегирование» (например, Указ губернатора Ростовской области от 27 февраля 2014 г. № 23 «О делегировании отдельных полномочий представителя нанимателя и отдельных полномочий работодателя»; Постановление губернатора Новосибирской области от 19 апреля 2019 г. «О делегировании полномочий представителя нанимателя»).

Таким образом, несмотря на наличие широкого законодательного регулирования института делегирования (от Конституции РФ до ведомственных актов) до настоящего времени остается открытым вопрос о содержании и соотношении понятия «делегирование» со смежными правовыми категориями.

Возможно, обращение к судебной практике, а именно к решениям Конституционного Суда РФ (далее также – Суд), внесет определенную ясность в обнаружившейся неопределенности относительно содержания исследуемых нами понятий.

В этой связи представляет интерес Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П, где выражена правовая позиция в отношении неконституционности отдельных правовых конструкций устава конкретного субъекта Федерации⁸.

Так, в Уставе (Основном законе) Курской области были закреплены следующие положения, которые стали основанием для обращения депутатов Государственной Думы РФ с запросом в Конституционный Суд РФ: 1) «органы местного самоуправления в соответствии с решением представительного органа местного самоуправления

или непосредственно населения вправе на основании договора передавать часть своих полномочий органам государственной власти Курской области»; 2) «органы государственной власти района вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законодательством Курской области делегировать отдельные свои полномочия органам местного самоуправления».

По словам заявителей, Уставом субъекта РФ вводятся не предусмотренные Конституцией РФ положения, так как «статьей 132 Конституции РФ установлено, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. Наделение законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями означает обязательность и безусловность исполнения указанных полномочий органами местного самоуправления, а также выполнение установленных в соответствии с Конституцией РФ законодательных процедур. Делегирование полномочий имеет совершенно иной правовой смысл, так как исключает обязательность и безусловность исполнения полномочий органами местного самоуправления в соответствии с законом, поскольку делегирование обуславливает передачу полномочий по взаимному соглашению (договору), что противоречит указанному конституционному положению; передача полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти Конституцией РФ также не предусмотрена. В связи с этим термин «делегирование» искажает правовое содержание положения статьи 132 Конституции РФ»⁹.

Признавая спорные положения не соответствующими Конституции РФ, Суд отметил, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем; передача органам государственной власти полномо-

чий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно не допустима. При этом Конституционный Суд РФ уточнил, что не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» Судом установлено: «Муниципальным органам могут быть посредством закона переданы отдельные полномочия...»¹⁰.

Таким образом, в решениях Конституционного Суда РФ так же, как и в Конституции РФ, используются термины «наделение» и «передача», которые рассматриваются как синонимы. Иные понятия в отношении передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления Судом не используются.

Закрепляя только два варианта делегирования: «передача полномочий» (применительно к органам исполнительной власти) и «наделение отдельными государственными полномочиями» (применительно к органам местного самоуправления), Конституция РФ не предусматривает иные способы делегирования полномочий. При этом анализ положений российского законодательства и судебная практика говорят об ином. Отметим следующее.

Во-первых, федеральный законодатель может делегировать исполнительной власти полномочие по регулированию отдельных общественных отношений посредством установления в законе оговорки о регулировании данных отношений актом исполнительной власти. Последнее находит

свое отражение в ст. 115 Конституции РФ и ст. 23 Закона № 4-ФЗ, где предусмотрено принятие актов Правительством РФ на основании федеральных законов. Например, согласно Федеральному закону от 9 марта 2022 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» Правительству РФ и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ временно передаются особые полномочия в части налогообложения. В Проекте Федерального закона № 1036538-7 «О внесении изменений в статьи 3.5, 8.32, 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» используется следующая правовая конструкция – «предоставление полномочий» (полномочия предоставляются Правительству РФ)¹¹.

Представляют интерес несколько правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных им по данному вопросу. Так, Суд применительно к делегированию полномочий Правительству РФ использует термины «делегирование» и «наделение» как синонимы. В Постановлении от 14 июля 2005 г. № 8-П Конституционный Суд РФ отметил: «федеральный законодатель, наделяя Правительство Российской Федерации теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен четко определить круг вопросов, по которым Правительство Российской Федерации вправе принимать нормативно-обязывающие решения. При этом предметом делегирования, во всяком случае, не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к исключительным прерогативам законодателя»¹². Отметим, что Суд применительно к делегированию полномочий Правительству РФ использует термины «делегирование» и «наделение» как синонимы.

Во-вторых, федеральный законодатель полномочие по регулированию отдельных

общественных отношений также может предоставить Президенту РФ. Согласно ст. 4.2 Федерального закона от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» в целях обеспечения финансовой стабильности Президент РФ вправе установить особый порядок валютного регулирования и валютного контроля, в том числе в отношении осуществления валютных операций, открытия и ведения счетов (вкладов) в РФ, данные полномочия Президент РФ вправе передать Правительству РФ и (или) Центральному банку РФ¹³.

Отметим также, что в некоторых Указах Президента РФ¹⁴ употреблен термин «предоставление» (полномочия предоставляются Правительству РФ и Центральному банку РФ).

В результате изучения нормативных источников мы пришли к следующим выводам. В Конституции РФ, в Законе № 131-ФЗ и в решениях Конституционного Суда РФ термины «наделение» и «передача» используются как равнозначные. В Законе № 199-ФЗ, а также в правовых позициях Суда, наряду с терминами «наделение», «передача», используется и понятие «делегирование». В подзаконных нормативных правовых актах зачастую применяется термин «делегирование», а в правовых актах Президента РФ – «предоставление». Данная ситуация указывает на неоднозначное использование терминологии в нормотворчестве, что, несомненно, приводит к научным дискуссиям.

2. «Делегирование», «передача», «наделение», «предоставление»: попытка терминологического осмысления

Вопрос о содержании и соотношении понятий «делегирование», «наделение», «передача», «предоставление» полномо-

чий уже длительное время остается предметом дискуссий в конституционно-правовой науке. В современной научной литературе выделяют несколько подходов.

Первый: отождествление понятия «наделение» и «делегирование».

Так, Б. М. Лазарев рассматривает «делегирование» как особый способ наделения полномочиями, «при котором один орган управления возлагает на другой обязанность и предоставляет ему на один раз право решить вопрос, отнесенный к компетенции первого органа»¹⁵.

Второй: разграничение терминов «наделение» и «делегирование».

С точки зрения Н. И. Соломка, следует разграничивать термины «делегирование» и «наделение» по принципу сохранения права на реализацию переданных полномочий¹⁶. Автор отмечает, что при наделении у органа, передавшего полномочия, сохраняется только право на общее руководство и контроль за исполнением полномочий; право же на реализацию этих полномочий возможно только в случае делегирования.

По мнению ряда авторов, «наделение» есть правовое закрепление полномочий за определенными органами власти, фактически же передачу полномочий ученые обозначают термином «делегирование»¹⁷.

Третий: разделение терминов «наделение» и «делегирование», но определение для них родового понятия.

Так, М. А. Липчанская и А. В. Шиндина считают, что наделение полномочиями является разновидностью делегирования¹⁸.

По утверждению Н. В. Кузнецовой, для понятий «делегирование» и «наделение» родовым является понятие «передача». При наделении полномочий процесс передачи прав и обязанностей исключает компетенции передавшего свои права органа, тогда как при делегировании как родовом понятии передача прав не означает возможность потери компетенций дове-

рителем. В связи с этим, отмечает автор, необходимо ввести законодательное определение понятий «наделение», «передача» и «делегирование», классифицировав государственные полномочия на «переданные государственные полномочия» и «делегированные государственные полномочия»¹⁹.

Четвертый: синонимичное использование терминов «делегирование» и «передача». Так, под делегированием понимается «деятельность компетентного лица (доверителя), выраженная в передаче определенного объема полномочий другому лицу (делегату) с соблюдением установленного порядка и формы, влекущая правовые последствия»²⁰.

Ю. А. Тихомиров формулирует понятие «делегирование» через «передачу». По его мнению, делегирование есть передача прав, полномочий от одних органов власти другим²¹.

По мнению Н. А. Игнатюк, делегирование государственных полномочий нужно трактовать как «передачу прав органов государственной власти на определенное время для решения тех или иных задач, расширяющих компетенцию органов местного самоуправления»²².

И. Н. Барциц под делегированием понимает «основанный на соглашении (договоре) юридический акт, согласно которому один государственный орган временно и на определенных условиях передает другому государственному органу отдельные свои полномочия или часть полномочий при сохранении контроля за их осуществлением»²³.

По мнению А. В. Корепиной, под делегированием следует понимать способ перераспределения компетенции органов исполнительной власти, заключающийся в передаче одним органом власти другому части полномочий²⁴. Применительно к взаимоотношениям органов государственной власти и органов местного самоуправления автор разделяет термины «делегиро-

вание» и «перераспределение». Так, для обозначения передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления использует понятие «делегирование», а в случае передачи полномочий органом местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ – «перераспределение».

По словам М. С. Чакаловой, под делегированием понимается «предоставление на неограниченный или определенный срок полномочий в форме закона, без права делегирования их другому лицу, с целью децентрализации, при котором полномочие не утрачивает государственный характер и его осуществление подконтрольно соответствующим органам государственной власти»²⁵. Автор отмечает, что «наделение» является более широким понятием и включает понятия «передача» и «делегирование». У органов местного самоуправления существует два вида полномочий – собственные и делегированные. В процессе «передачи» происходит исключение полномочий из компетенции органов государственной власти и включение их в компетенцию муниципальных органов, в связи с чем, делает вывод автор, содержащуюся в законодательстве формулировку «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» необходимо заменить на другую – «делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления».

Пятый: делегирование как предоставление.

Так, Э. Б. Балданов использует понятие «делегирование должностных полномочий» и предлагает под ним понимать основанное на доверии предоставление в письменной или устной форме субъектом управления подчиненному (с его согласия и на определенный срок) части своих прав и обязанностей по выполнению полномочий, не входящих в компетенцию подчиненного²⁶.

На основе анализа приведенных точек зрения можно сделать вывод, что доктрина не выработала единого мнения относительно понятия, характеризующего передачу полномочий. Каждая точка зрения имеет глубокое осмысление и подтверждение. Однако, отдавая должное тому, что было сделано предшественниками, мы считаем, что делегирование представляет собой процесс предоставления полномочий. Термин «предоставить» с точки зрения толкования сводится к следующему: «предоставить» – дать возможность кому-либо обладать, распоряжаться, пользоваться чем-либо, либо дать кому-либо возможность обладать чем-либо. Как видим, он является более широким, включающим в себя не столько процесс передачи-наделения, сколько процедурные моменты его организации. При подобном толковании очевидно, что саму передачу-наделение процесс предоставления охватить не может.

3. Признаки и формы делегирования полномочий

Отсутствие законодательной дефиниции термина «делегирование», разнообразие научных представлений на этот счет и отсутствие унифицированной терминологии в законодательстве делают актуальным вопрос о признаках делегирования.

Во-первых, характерной особенностью делегирования является наличие специального субъектного состава, который, с одной стороны, представлен субъектом делегирования с соответствующим правовым статусом (органа публичной власти или публичного должностного лица), а с другой – исполнителем делегированных полномочий. При этом важно определить, какие органы могут выступать в роли субъекта делегирования с соответствующим правовым статусом. По этому поводу отметим, что согласно действующему российскому законодательству субъектами делегирова-

ния полномочий могут выступать различные субъекты: федеральный законодатель; Правительство РФ и Президент РФ; федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ; высшие должностные лица субъектов РФ и руководители структурных подразделений; органы местного самоуправления).

Во-вторых, делегирование полномочий является двусторонним публично-правовым (императивным) правоотношением, в котором один субъект имеет собственную компетенцию (полномочие, функцию, предмет ведения, услуги), определенную нормативными правовыми актами, а другой – правомочие на получение и реализацию этой компетенции (полномочия, функции, предметы ведения²⁷, услуги²⁸). В данном случае следует согласиться с утверждением Ю. А. Тихомирова, что «каждый субъект обладает своим объемом и характером компетенций. Как базовое, данное понятие может иметь место в виде публичных функций, предметов ведения, полномочий или прав и обязанностей, юрисдикций, публичных услуг»²⁹.

В-третьих, на основании примеров положений нормативных правовых актов и судебной практики, приведенных ранее, отметим, что делегирование полномочий возможно, как в силу нормативно-правового предписания (закона, постановления, указа, приказа, распоряжения), так и в силу соглашения (договора) между субъектами. Последнее позволяет говорить о двух формах³⁰ делегирования: императивное делегирование (безусловно-обязательное)

и диспозитивное делегирование (базируется на свободном согласии обоих субъектов делегирования и сопровождается заключением соответствующего договора). Форма делегирования может предусматривать статутное делегирование (предоставление полномочий парламентом), институциональное делегирование (предусматривает предоставление полномочий президентом или правительством), структурное (передача полномочий по властной вертикали от вышестоящих к нижестоящим), функциональное (передача полномочий между различными уровнями управленческих структур) и компетенционное (предоставление полномочий по решению только части задачи, входящих в круг компетенций, навыков и знаний субъекта делегирования, например, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ).

С учетом рассмотренных доктринальных подходов к определению понятия «делегирование» и смежных с ним терминов и выделенных нами признаков предлагаем следующее авторское определение: под делегированием следует понимать предоставление уполномоченному на то законом субъекту права принятия собственных властных административно-управленческих решений, а также их последующей реализации иному органу или должностному лицу, входящим в единую систему публичной власти, на неопределенный или ограниченный сроком период в целях наиболее эффективного достижения целей и задач правового регулирования.

¹ О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

² 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. I). Ст. 8973.

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

⁴ См.: Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8424 ; Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Там же. 2011. № 48. Ст. 6724 ; Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ // Там же. 2007. № 46. Ст. 5553.

⁵ См.: Лесной кодекс Российской Федерации : федер. закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278 ; Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Там же. 2001. № 44. Ст. 4147 ; Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Там же. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 10.

⁷ О реализации делегированных полномочий в области градостроительной деятельности : письмо Росстроя от 1 марта 2007 г. // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. № 5. 2007.

⁸ По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» : постановление Конституц. Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Вестник Конституц. Суда РФ. 2001. № 1.

⁹ Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 24 июня 1999 г. № 4234-II ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 28. Ст. 3635.

¹⁰ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституц. Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Вестник Конституц. Суда РФ. 1997. № 1.

¹¹ Проект Федерального закона № 1036538-7 «О внесении изменений в статьи 3.5, 8.32, 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 10.03.2022).

¹² Постановление Конституц. Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П // Вестник Конституц. Суда РФ. 2005. № 4.

¹³ См.: О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств : федер. закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 24. Ст. 3394.

¹⁴ См.: О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 3 мая 2022 г. № 252 «О применении ответных специальных экономических мер в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций» : указ Президента РФ от 22 декабря 2022 г. № 942 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 52. Ст. 9580 ; О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации в сфере валютного регулирования : указ Президента РФ от 18 марта 2022 г. № 126 // Там же. 2022. № 12. Ст. 1808.

¹⁵ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 252.

¹⁶ См.: Соломка Н. И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 169 с.

¹⁷ См.: Волчинская Е. К. Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / Е. К. Волчинская, Н. А. Игнатюк, Н. М. Казанцев и др. ; под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М. : Контракт, ИНФРА-М, 2006. 352 с.

¹⁸ Липчанская М. А., Шиндина А. В. Конституционные параметры делегирования полномочий в конституционной системе власти современной России : монография. Саратов, 2018. С. 159–160.

¹⁹ См.: Кузнецова Н. В. Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 21.

²⁰ Якагин Д. Д. Юридическое делегирование : теория, практика, техника : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 9.

²¹ См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 310–316.

²² Игнатьев Н. А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 18.

²³ Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления : курс лекций : в 2 т. М. : ДЕЛО ; РАНХиГС, 2019. Т. 1. С. 107.

²⁴ См.: Корепина А. В. Делегирование полномочий как метод государственного управления // Вестник института : преступление, наказание, исправление. 2016. № 2 (34). С. 46.

²⁵ Чакалова М. С. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации : проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2010. С. 14.

²⁶ См.: Балданов Э. Б. Делегирование должностных полномочий в органах внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 6.

²⁷ Согласно существующей позиции предметы введения не могут быть делегированы, однако позволим себе не согласиться с данным утверждением, основываясь на следующем примере. Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 28.04.2023) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» органам законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации предоставлено полномочие по ограничению прав человека: «в целях предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию законами субъектов могут устанавливаться: (...) меры по недопущению нахождения детей (лиц, не достигших возраста 18 лет) в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей (...)». При этом необходимо отметить, что в соответствии со ст. 71 Конституции РФ регулирование прав человека (включающее их ограничение) является предметом ведения Российской Федерации.

²⁸ Регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации : утв. приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 17 октября 2013 г. № 850 // Рос. газета. 2013. 21 нояб. Пункт 18 Регламента гласит: «Заместитель Министра в соответствии с распределением обязанностей и по поручению Министра...» и далее перечисляются полномочия, которые может выполнять это должностное лицо.

²⁹ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал рос. права. 2000. № 10. С. 24.

³⁰ Вопрос относительно форм делегирования остается предметом дискуссий в юридической науке и выходит за рамки нашего исследования. Однако отметим, что согласно философскому словарю «форма» (от лат. formal) – способ организации и способ существования предмета, процесса, явления.

Воронежский государственный университет

Раджабова Е. А., магистрант

E-mail: rajabovae@yandex.ru

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

Voronezh State University

Radzhabova E. A., Master-Student

E-mail: rajabovae@yandex.ru

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

А. А. Воронов

Адвокатская палата Воронежской области;
Воронежский институт ФСИН России

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ГАРАНТИИ НА ПОЛУЧЕНИЕ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

В статье рассмотрены проблемы оценки эффективности реализации конституционной гарантии на получение квалифицированной юридической помощи. На основании анализа сделан вывод о необходимости разработки системы оценивания эффективности деятельности субъектов оказания квалифицированной юридической помощи с учетом анализа затрат и реализации целей, т. е. степени полезности системы, в которую должны входить анализ результатов мониторинга функционирования системы, данных статистики, использование системного анализа, моделирования, финансового анализа, методологических подходов естественных наук.

Ключевые слова: конституционные гарантии, квалифицированная юридическая помощь, адвокатура, мониторинг, оценка эффективности, критерии.

THE EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTING THE CONSTITUTIONAL GUARANTEE FOR OBTAINING PROFESSIONAL LEGAL ASSISTANCE

The article deals with the problems of assessing the effectiveness of the implementation of the constitutional guarantee to receive qualified legal assistance. Based on the analysis, it is concluded that it is necessary to develop a system for evaluating the effectiveness of subjects providing qualified legal assistance, which should include the analysis of monitoring results, statistical data, the use of system analysis, modeling, financial analysis, methodological approaches of natural sciences.

Key words: constitutional guarantees, qualified legal assistance, advocacy, monitoring, efficiency assessment, criteria.

Поступила в редакцию 31 августа 2023 г.

В начале данной публикации хотелось бы обратиться к словам нашего коллеги и одного из учителей, известного ученого, юриста и адвоката П. Д. Баренбойма, высказанные в его небольшой, но очень яркой монографии «Принцип сдержек и противовесов (баланс ветвей власти) как

неотъемлемая часть доктрины разделения властей и его применение в рамках Конституции России». В частности, им была отмечена мысль о том, что «процесс поиска конкретизации конституционных полномочий с целью повышения эффективности применения Основного закона России показывает, что российская наука конституционного права недостаточно разработала за прошедшие после принятия Конститу-

© Воронов А. А., 2023

ции четверть века вопросы применения принципов разделения властей и сдержек и противовесов и реализации конституционных гарантий в рамках нашего Основного закона и оказалась в целом не готова к сегодняшнему (назовем так) «конституционному моменту»¹.

Казалось бы, с момента публикации монографии прошло уже более трех лет, а ее основные идеи не только не утратили своей актуальности, но и являются своего рода ориентиром для дальнейшего развития науки конституционного права и решения проблем реализации основных конституционных гарантий. При этом необходимо отметить, что именно положения ст. 2 Конституции РФ являются исходными и для исследования любых проблем, связанных с реализацией конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина².

Как справедливо отмечает профессор Т. Д. Зражевская, «становление правового государства в России предполагает верховенство закона, эффективную реализацию нормативных правовых актов государства. Конституционные институты формируют важнейшие устои государства и общества, в том числе правового статуса личности, поэтому оценка эффективности достижения поставленных в законодательстве целей весьма сложна и требует системного анализа многих разнопорядковых факторов. Соответственно, возникает комплекс проблем, связанных с определением эффективности»³.

К сожалению, понятие эффективности в настоящее время не нашло своего должного отражения в нормативных источниках и чаще всего используется ораторами применительно к системе управления, экономике и др. В этой связи согласимся с профессором Ю. Н. Стариковым, который обращает внимание на то обстоятельство, что в российском политико-правовом лексиконе укрепился термин «эффективный», однако отсутствуют разъяснения относи-

тельно критериев эффективности, а также походы к пониманию и разъяснению эффективности⁴.

Одной из наиболее важных гарантий, предусмотренных Конституцией России, является гарантия обеспечения и реализации права на получение квалифицированной юридической помощи, причем закрепление права в Основном законе и предоставление гражданину указанного и гарантированного права, с одной стороны, ряд исследователей рассматривают как увеличение гарантий его реализации, а с другой стороны, как частичное нарушение принципа равенства требующего, предусматривающего «оправдание» обеспечения права и соблюдение баланса интересов сторон при каждом неравном обращении⁵. Соответственно, можно предположить, что реализация права на профессиональную юридическую помощь направлена как на защиту нарушенных прав, так и на возможность справедливого «противодействия нарушающей стороне». Реализация требования по обеспечению права на получение квалифицированной юридической помощи, несущего в себе социально-правовые функции, является одной из обязанностей государства, выступающего основным гарантом обеспечения прав человека⁶.

Сегодня общество вправе рассчитывать на наличие в стране эффективного механизма реализации гарантий на получение именно квалифицированной юридической помощи. Данное обстоятельство обусловлено, в первую очередь, потенциальной, внутренней потребностью любого человека на справедливость⁷.

Исходя из принципа аналогии (без применения к конкретному объекту), отметим, что определение эффективности функционирования системы оказания квалифицированной юридической помощи в стране можно понимать как способность самой системы и ее составляющих элементов (подсистем, субъектов) в целом

реализовать стоящие перед ней цели, саму эффективность – как степень фактической реализации данных целей⁸. Соответственно, это правило необходимо учитывать при выработке критериев качества функционирования системы и оценки эффективности реализации анализируемой конституционной гарантии.

Квалифицированность юридической помощи определяется двумя основными критериями – профессионализмом и высокой квалификацией (уровень образования, квалификационный экзамен, практический опыт, наличие органа, оценивающего качество оказываемой помощи) субъекта оказания, а также качеством оказываемой помощи.

Субъектами оказания квалифицированной юридической помощи являются адвокаты, а институт адвокатуры является единственным институтом, деятельность которого отражена в Конституции России как основного субъекта по оказанию указанной помощи. Также к субъектам оказания юридической помощи относятся юридические клиники и государственные бюро, действующие в рамках системы оказания бесплатной юридической помощи, государственные и муниципальные органы (юридические подразделения), органы прокуратуры, иные правоохранительные органы, суды, а также ряд негосударственных организаций, нотариальные конторы и общественные организации. Вполне очевидно, что для ряда субъектов оказание правовой помощи не является определяющим, но в то же время в ходе выполнения поставленных задач могут реализовываться и данные функции (например, в процессе профессионального правового консультирования).

Отметим, что сегодня в науке используются два основных междисциплинарных подхода при изучении проблемы эффективности, один из которых акцентирует внимание на соотношении между затра-

ченными средствами и полученными результатами (при этом итоги деятельности рассматриваются как вторичные), а второй подход акцентирует внимание на достижении социально значимого результата деятельности субъекта и оставляет за рамками исследования финансовый аспект⁹.

Говоря о втором подходе, отметим, что в последнее время основным инструментом, используемым при оценке эффективности функционирования государственных институтов и органов власти, а также эффективности выполнения поставленных перед ними задач является мониторинг их деятельности, на основании которого с учетом соответствия разработанным критериям делается заключение о степени эффективности функционирования и реализации целевых задач, а также об отнесении объектов анализа к категории рисков причинения ущерба соответствующей деятельностью (низкий, средний, высокий)¹⁰. Этот инструмент достаточно интересно зарекомендовал себя в разных сферах жизнедеятельности, например в образовании, где при оценивании эффективности образовательной деятельности и качества образования по результатам мониторинга производится анализ самых разных показателей, начиная от наличия в системе (образовательной организации) эффективного кадрового состава, высокой доли обучающихся, успешно выполняющих оценочные задания (тестирование) и заканчивая наличием внутренней системы оценки качества¹¹.

При этом следует обратить внимание на качество предоставляемой и получаемой информации для проведения мониторингов. Для получения реальных итогов необходимо, чтобы информация была всегда своевременной, полной и достоверной. Поскольку оценка эффективности государственных систем и институтов (а также институтов гражданского общества) для России является достаточно новым

направлением, существуют определенные проблемы при выборе критериев оценки и внедрении оценочных исследований¹².

С учетом сказанного вполне допустимо применение данного механизма оценивания эффективности функционирования системы оказания квалифицированной юридической помощи, обеспечивающей реализацию конституционной гарантии на ее получение, однако если, например, эффективность правосудия выражается в качественно-количественных показателях работы судей¹³, то вполне можно допустить, что эффективность анализируемой системы связана с качественно-количественными показателями субъектов, оказывающих квалифицированную юридическую помощь, в первую очередь адвокатов, нотариусов, иных профессиональных юристов. Соответственно, в качестве основных статистических данных, необходимых для анализа, выступает информация о количестве субъектов оказания юридической помощи и числе конкретных правовых действий по разрешению конкретной проблемной правовой ситуации.

К слову сказать, субъекты управления системы адвокатуры уже давно работают в данном направлении, формируют периодические отчеты с указанием сведений о количестве адвокатов, осуществляющих деятельность в регионе (адвокатском образовании), об участии в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению, об оказании правовой помощи, обязательность которой не предусмотрена действующим законодательством, об оказании правовой помощи организациям, об оказании бесплатной юридической помощи в рамках реализации соответствующего законодательства, о количестве жалоб на ненадлежащее оказание юридической помощи, в том числе бесплатной, об оказании помощи в рамках ст. 50 ГПК РФ, ст. 54 КАС РФ, количестве нарушений прав адвокатов и т. д.

Вполне допустимым к изучению вопросов эффективности, требующим серьезного анализа и развития, можно признать и метод моделирования оценки качества оказываемой правовой помощи, в ходе которого при построении соответствующей модели следует учитывать такие показатели, как оценка уровня квалификации субъекта оказания юридической помощи, средний уровень оказания юридической помощи (зависящий от сложности каждого случая оказания помощи, количества случаев оказания помощи), коэффициент безупречной работы (характеризуемый количеством жалоб на действия субъекта оказания и числом удовлетворенных жалоб заявителей)¹⁴. Все указанные показатели формируются на результатах данных мониторинга и статистики функционирования субъектов системы оказания квалифицированной юридической помощи.

Ну, и наконец, нельзя забывать про естественно-математический подход к анализу эффективности путем измерения и изучения коэффициентов полезного действия конкретной системы в целом, поскольку он базируется на законах природы, которые трудно, а точнее невозможно каким-то образом «скорректировать» или «подогнать» под понятия целесообразности, потребности времени, интересы заинтересованных лиц.

Показатель эффективности деятельности системы в виде отношения показателя общего результата процесса к показателю его затрат характеризует функционирование системы с точки зрения расходов системы на реализацию целей, а показатель коэффициента полезного действия (для правовых систем он называется «полезность») определяется как отношение показателя результата деятельности системы к показателю ее общей деятельности. Среднее значение этих показателей, одновременно учитывающее эффективность деятельности в классическом понимании (число случаев оказания помощи, качество ока-

зываемой помощи и т. д.) и эффективность в зависимости от затрат и будет являться в итоге критерием эффективности работы системы оказания юридической помощи. Значение итогового показателя состоит в том, что он определяет особенности эффективности функционирования системы с учетом анализа затрат и реализации целей, т. е. степени полезности системы. Реализация данного подхода будет максимально эффективной в случае привлечения к решению представителей юридического сообщества, экономистов, исследователей в области системного анализа и наличия достоверных данных о функционировании системы.

Подводя итог, в данной небольшой работе мы хотим обратить внимание исследователей на необходимость комплексного анализа проблематики оценивания эффективности функционирования комплексной системы оказания квалифицированной юридической помощи. В то же время нельзя проводить разделение императивных нормативных установок и потребности общества и государства в идеологии, в обеспечении реальной законности и справедливости, в независимости судебной власти, в минимизации коррупционных проявлений во всех государствообразующих системах. События последнего времени как никогда подтверждают данный тезис. В последнее время появились предложения исследователей, связанные с необходимостью формирования национальной идеологии, построенной на принципах, которые противоречат требованиям законодательства, но востребованных в современном обще-

стве, на принципах, закрепляющих «Духовное выше материального», «Общее выше личного», «Справедливость выше закона» и др.¹⁵ Здесь сложно сразу дать ответ, в том числе из-за ограниченности объема публикации, поскольку новые подходы сформулированы с учетом сложившейся современной правоприменительной, судебной практики, отношения государства и общества к законности, проблем обеспечения частной собственности, степени доверия общества к государственным институтам и др. Вполне возможно, что дискуссия будет продолжена и найдется компромиссный вариант совместного применения «сухих» и строгих норм закона и принципов духовности, нравственности, равноправия, справедливости, следования истине и правде.

Россия сегодня находится в сложных условиях, и необходимость развития всех сфер государственности, стремление обеспечить нашим гражданам все конституционные гарантии не подлежит сомнению. В этой связи реализация права каждого на получение квалифицированной юридической помощи остается чуть ли не единственной гарантией возможности защиты от нарушителей законности, в первую очередь, со стороны самого государства, и об этом свидетельствует возросшее число обращений граждан и к адвокатам, и к субъектам государственной системы оказания бесплатной юридической помощи, и в правоохранительные органы, следовательно, устойчивость и эффективность системы оказания квалифицированной юридической помощи должна быть безусловно обеспечена.

¹ Баренбойм П. Д. Принцип сдержек и противовесов (баланс ветвей власти) как неотъемлемая часть доктрины разделения властей и его применение в рамках Конституции России. М. : ЛУМ, 2020. С. 4.

² См.: Власян А. Р. Проблемы реализации конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7, № 10А. С. 41–46.

³ Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 4.

⁴ См.: *Старилов Ю. Н.* Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2013. № 6. С. 2–13.

⁵ См.: *Плеть А. С.* Конституционное право на бесплатную юридическую помощь и механизм его реализации в современной России : дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2008. С. 12.

⁶ См.: *Атагимова Э. И.* Оказание квалифицированной бесплатной юридической помощи как гарантия реализации конституционных прав граждан // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). С. 38–43.

⁷ См.: *Воронов А. А.* К вопросу об оценивании эффективности судебной деятельности // Инновационная наука. 2022. № 7-1. С. 41–44.

⁸ См.: *Аносов В. В.* Критерии оценки эффективности законодательной деятельности // Социально-политические науки. 2017. № 1. С. 116–119.

⁹ См.: *Кулагин Д. А.* Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 10.

¹⁰ См.: Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования : постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5385.

¹¹ См.: Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования : приказ Минобрнауки России от 25 ноября 2021 г. № 1094 (утрачивает силу с 1 сентября 2023 г. в связи с изданием Приказа Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409). URL: <http://pravo.gov.ru>

¹² См.: *Апканиева К. И.* Оценки эффективности деятельности органов государственной власти в РФ : состояние, проблемы и пути решения // Молодой ученый. 2018. № 45 (231). С. 123–127.

¹³ См.: *Астафьев А. Ю.* Эффективность судебной деятельности : понятие и критерии оценки // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2012. № 1 (12). С. 123–133.

¹⁴ См.: *Благовещенский Н. Ю.* Модель оценки качества и обеспечения контроля за оказанием бесплатной юридической помощи // Правовая информатика. 2022. № 1. С. 61–75.

¹⁵ См.: *Малинецкий Г. Г.* Чудо Русского мира и изборское сознание. URL: <https://izborsk-club.ru/24357>

Адвокатская палата Воронежской области;
Воронежский институт
ФСИН России

Воронов А. А., доктор юридических наук,
кандидат физико-математических наук,
профессор, адвокат, профессор кафедры
гражданского и трудового права

E-mail: a.a.voronov@mail.ru
Тел.: 8-920-211-79-89

Law Chamber of the Voronezh Region;
Voronezh Institute of the Federal Penitentiary
Service of Russia

Voronov A. A., Doctor of Legal Sciences, Candidate
of Physical and Mathematical Sciences, Professor,
Lawyer, Professor of the Civil and Labor Law
Department

E-mail: a.a.voronov@mail.ru
Tel.: 8-920-211-79-89

Е. В. Кулакова

Донецкий государственный университет

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВРЕМЕННЫХ СЛЕДСТВЕННЫХ КОМИССИЙ В ПАРЛАМЕНТЕ

Статья посвящена теоретическому анализу института парламентского расследования, который зарекомендовал себя в качестве значимого инструмента демократического политического режима. На основе проведенного анализа обобщены общие принципы деятельности парламентских временных следственных комиссий.

Ключевые слова: парламент, парламентский контроль, временные следственные комиссии, принципы, современные государства.

GENERAL PRINCIPLES OF FUNCTION A TEMPORAL COMMISSION OF INQUIRY IN THE PARLIAMENT

The article is devoted to the theoretical analysis of the institute of parliamentary investigation, which has established itself as a significant tool of the democratic political regime. Based on the analysis, the general principles of the activities of the parliamentary temporary investigative commissions are summarized.

Key words: parliament, parliamentary control, temporal commissions of inquiry, principles, modern states.

Поступила в редакцию 13 апреля 2023 г.

Формирование эффективной модели власти является проблемой, которая не обошла ни одно современное государство и с которой время от времени сталкивается практически любое государства мира.

Принцип представительства при формировании органов государственной власти на сегодняшний день считается одним из эффективных демократических механизмов, но возникают ситуации, когда необходим контроль и за органами государственной власти, что дает возможность повысить уровень стабильности всей политической системы государства. В мировой практике институт парламентского расследования зарекомендовал себя в качестве значимого инструмента демократическо-

го политического режима, эффективного функционирования реализации принципа разделения властей.

Парламентское расследование осуществляется следственными комиссиями, которые создаются в парламенте или одной из его палат.

Необходимо отметить, что органы парламентского контроля, уполномоченные проводить расследования, в разных государствах носят различные наименования. Как правило, это следственный комитет (Австрия, ФРГ), парламентская комиссия (Греция, Дания, Испания, Италия, Португалия) или специализированный комитет (комитет по проверке выборов в Швеции, комитет по вопросам обороны в ФРГ)¹. В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О парламентском расследовании

Федерального Собрания Российской Федерации» органом, уполномоченным проводить парламентское расследование, является парламентская комиссия².

Целью парламентского расследования является установление фактов неэффективного государственного управления, выявление злоупотреблений со стороны органов государственной власти. Как отмечает А. С. Спиридонов, анализ мировой практики применения исследуемой формы парламентского контроля свидетельствует о том, что парламентские расследования проводятся в случаях, когда необходимо изучить события и обстоятельства, представляющие большую общественную и государственную значимость³.

Также одной из причин введения института парламентского расследования в парламентах современных государств является проблема коррупции и, соответственно, весь спектр последствий, которые она порождает: секретный характер принятия публично-властных решений; распространение кулуарных договоренностей; безнаказанность незаконных действий должностных лиц; лоббирование интересов лиц, близких к властным структурам, и т. д.

Институт парламентских расследований выступает средством парламентского контроля в странах с различными формами правления, является общеправовым элементом, характерным для любого государства. Особенностью данной формы парламентского контроля является то, что парламентские расследования позволяют законодательному органу не только выявить причины и условия конкретных фактов или обстоятельств, но и осуществить комплексный подход к решению проблемы на законодательном уровне. Итоги парламентского расследования могут быть связаны не только с выявлением и устранением имеющихся нарушений в деятельности подконтрольных субъектов, но и с возмож-

ностью устранения причин, породивших их возникновение⁴.

Среди ученых, внесших существенный вклад в изучение и разработку основных положений о парламентском расследовании, а также осуществивших рассмотрение особенностей парламентского расследования в современных государствах, можно выделить следующих: С. А. Авакьяна, Е. И. Козлову, О. Е. Кутафина, А. С. Спиридонова, Д. Б. Трошева, А. А. Федорову, Ю. Г. Федотову, Ю. А. Тихомирову и др.

Парламентские расследования являются одной из форм контрольных полномочий парламента. Как отмечает Д. Б. Трошев, в демократических зарубежных странах парламентское расследование является формой парламентского контроля, представляющей собой особую разновидность процесса сбора, проверки и оценки информации парламентом по определенному кругу вопросов государственной важности⁵.

Анализ законодательства большинства стран демонстрирует, что право проведения парламентских расследований должно быть закреплено в Основном законе государства, поскольку данное право является важным элементом системы «сдержек и противовесов», нуждающимся в конституционной регламентации как гарантии реализации. При этом эффективность функционирования института парламентских расследований в значительной степени предопределена тем, насколько четко и оптимально законодателем будет установлен предмет таких расследований, сама процедура и временные рамки расследования. Таким образом, анализ и характеристика деятельности временных следственных комиссий в современных парламентах являются актуальными с точки зрения определения основных принципов их функционирования и определения их содержания.

Анализируя институт парламентского расследования, принципы функциониро-

вания и деятельности временных следственных комиссий, можно выделить следующие общие принципы их деятельности.

Во-первых, комиссия должна четко соблюдать требования относительно сроков, в течение которых она может осуществлять свою деятельность. Конституцией, законом или же Регламентом парламента должны быть четко определены возложенные на комиссии полномочия и порядок их осуществления. Законодательство некоторых стран (например, Новой Зеландии) предусматривает обязанность комиссии предоставлять органу, который инициирует создание этой комиссии, проект с расчетом сроков проведения расследования.

Превышение сроков, установленных законом, влечет за собой злоупотребление комиссией своими правами, а также нарушение прав тех субъектов, деятельность которых расследуется.

Во-вторых, комиссия должна осуществлять расследование способом, позволяющим получать максимально всю необходимую информацию при минимальных затратах средств и времени.

Таким образом, сбор, анализ, обработка информации должны осуществляться на постоянной основе, т. е. регулярно, что позволит оперативнее реагировать при расследовании тех или иных проблем. Как правило, расследование предусматривает сбор и анализ достаточно большого объема информации и доказательств, поэтому ее распределение на фактический материал и интерпретацию, т. е. оценку собранных фактов специалистами, позволит придерживаться принципа о минимальных затратах времени при максимальном владении информацией.

В-третьих, при проведении расследования комиссии должны придерживаться требований об объективности и непредвзятости. Остановиться хотелось бы на критерии непредвзятости, который предус-

матривает возможность учета интересов политических партий только в том объеме, который обусловлен целью расследования.

Не секрет, что степень заинтересованности в ходе и в итогах расследования конкретных политических партий или отдельных должностных лиц обусловлена их потенциально возможными финансовыми расходами, которые могут стать результатом деятельности комиссий. Кроме того, такая заинтересованность также обусловлена тем, что в результате расследования соответствующие политические силы могут испортить или запятнать свою политическую репутацию, утратить поддержку электората, финансирование и т. д. Поэтому комиссии должны быть максимально непредвзятыми при проведении расследования во избежание распространения неподтвержденной или еще не полностью доказанной информации.

На законодательном уровне должна быть предусмотрена возможность юридического пересмотра расследования в случае его проведения с нарушением установленных сроков и процедур.

Для того чтобы качественно соблюдался принцип непредвзятости расследования, необходимо предоставлять реальную возможность партиям и иным заинтересованным субъектам при проведении расследования представлять и отстаивать свои интересы. Необходимо соблюдение баланса между тайной следствия и неразглашением информации о расследовании с принципом гласности и проведение открытых слушаний во время расследований только при большом общественном резонансе такого расследования и большой заинтересованности общественности. Таким образом, с одной стороны, информация по особо значимым вопросам (например, определенная чрезвычайная ситуация), которая является обоснованной и доказанной, должна быть доведена до широкой

общественности, но с другой стороны, необходимо обеспечить возможность лицам, информация о которых разглашается, надлежащим образом представлять и защищать собственные интересы, так как в современных условиях обеспечение полной и закрытой информации, которая касается предмета расследования, является практически невозможным.

Исходя из предыдущего принципа, следует и четвертый принцип, который заключается в том, что комиссии при проведении парламентских расследований должны придерживаться требования соблюдения тайны. Орган, ответственный за создание комиссии, может обязать ее соблюдать принцип тайны, который предусматривает запрет на распространение информации или доказательств, собранных в ходе расследования. В таком случае основные выводы комиссии должны оставаться закрытыми до принятия официального решения о возможности их оглашения. Если данные, которые были получены во время расследования, стали доступны общественности, то комиссия должна обеспечить лицу, информация о котором раскрыта, право на ответ.

Целями соблюдения принципа тайны являются: обеспечение национальной безопасности; защита индивидуального права на приватность по вопросам финансового или индивидуального характера; предотвращение возникновения угрозы реализации права на справедливое и непредвзятое расследование; предоставление гарантий справедливости деятельности комиссий; ограничение свободной интерпретации комиссией действующего законодательства; повышение роли общественного доверия к компетентным следственным органам, в том числе парламентским.

Итак, требование о соблюдении тайны расследования является способом защиты самой комиссии от внешнего вмешательства в ее работу, особенно во время рас-

смотрения вопросов, которые имеют широкий общественный резонанс.

Пятым принципом функционирования и деятельности временных следственных комиссий можно выделить принцип рациональности и аргументированности их выводов, сформулированных на основании собственного расследования. Этот принцип призван исключить возможные ошибки в практике и анализе, непредвзятость и учет всех фактов при принятии решений. При этом комиссии должны воздерживаться и от юридических ошибок, что требует внимательного и скрупулезного отношения к законодательной аргументации принятого решения.

Также среди принципов функционирования временных следственных комиссий можно выделить принцип комплексности итогового отчета комиссии. Такой отчет должен быть комплексным в части анализа и полноты расследования всех рассмотренных вопросов.

Проанализировав зарубежную практику формирования и деятельности следственных комиссий, можно выделить ряд спорных моментов, связанных с природой самих комиссий.

Такое расследование декларируется как независимое и свободное от политики, хотя на практике членами этих же комиссий являются сами парламентарии. В редких случаях проводятся независимые расследования с привлечением независимых экспертов, которые при этом часто не имеют права голоса. Также анализ опыта современных парламентских расследований свидетельствует о том, что основу такого расследования часто составляют вопросы, вызывающие общественный интерес или даже резонанс. Большинство законодательных актов, регламентирующих деятельность таких комиссий, не предусматривают возможности инициирования расследования представителями обще-

ственности, в большинстве своем эти полномочия принадлежат парламенту в целом или же депутатским группам.

Таким образом, целью законодательства, регламентирующего деятельность временных следственных комиссий, является разработка общих принципов и стандартов, которые должны отвечать общим принципам надлежащего функционирования органов государственной власти и вписываться в модель политической системы государства. Анализируя законодательство современных государств, можно установить, что законодательно определенными параметрами деятельности следственных комиссий являются: сфера и объем их полномочий, принципы и порядок их формирования, особенности формулировки результатов их работы, ответственность и т. д. Такие принципы

функционирования парламентских следственных комиссий, которые закрепляли бы требования о сроках, минимальных затратах средств и времени, объективности и непредвзятости, соблюдении тайны расследования, или остаются вообще без внимания законодателя, или же прописаны очень опосредованно, без детализации и конкретики. Поэтому чем качественнее, подробнее и детальнее будет сформулировано законодательство, регламентирующее деятельность временных следственных комиссий, тем более действенным инструментом будет наделена законодательная ветвь власти в государстве, а вместе с ней и общество, его граждане, которые получают возможность при необходимости получить оценку деятельности органов исполнительной власти или соответствующих должностных лиц.

¹ См.: Трошев Д. Б. Возбуждение парламентского расследования // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2. С. 40–47.

² См.: О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

³ См.: Спиридонов А. С. Парламентский контроль в Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М. : Издание Государственной Думы, 2011. С. 12.

⁴ См.: Феготова Ю. Г. Парламентское расследование как форма парламентского контроля в Российской Федерации : автореф. дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 3.

⁵ См.: Трошев Д. Б. Парламентские расследования как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7.

Донецкий государственный университет

Кулакова Е. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права

E-mail: kulakovaliza@mail.ru

Тел.: 8-949-414-29-13

Donetsk State University

Kulakova E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and International Law Department

E-mail: kulakovaliza@mail.ru

Тел.: 8-949-414-29-13

Н. В. Симонова

Воронежский государственный университет

ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ: ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ

Рассматривается конституционное право на благоприятную окружающую среду. Анализируются нормативные правовые акты отраслевого законодательства, закрепляющие это право. Исследуется понятие «благоприятная окружающая среда» и выделяются критерии ее оценивания.

Ключевые слова: экологические права, право на благоприятную окружающую среду, благоприятная окружающая среда, критерии благоприятной окружающей среды.

EVERY PERSON'S RIGHT FOR A FAVOURABLE ECOLOGICAL ENVIRONMENT

The article deals with the constitutional right for a favourable environment. Normative legal acts of the industry legislation consolidating this right are analysed. The idea of a favourable ecological environment and the criteria of its evaluation are dwelt upon as well.

Key words: ecological rights, a right for a favourable environment, a favourable environment, criteria of a favourable environment.

Поступила в редакцию 13 сентября 2023 г.

Конституция Российской Федерации 1993 г. впервые в российской истории, обозначая основные права человека, говорит и об экологических правах и обязанностях. В ст. 42 провозглашается право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением¹. Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

В системе экологических прав центральным является право на благоприятную окружающую среду. Это одно из естественных прав, оно неотчуждаемо, принадлежит каждому с момента его рождения.

В Конституции Российской Федерации не раскрывается понятие «благоприятная окружающая среда» и не обозначаются ее критерии. Поэтому стоит обратиться к отраслевому законодательству.

В преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» говорится, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации². По сути здесь воспроизведены конституционные положения об экологических правах и обязанностях.

В ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что

© Симонова Н. В., 2023

каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде. Здесь развиваются положения ст. 42 Конституции Российской Федерации. Но в отличие от нее эти права принадлежат не каждому, а гражданам государства.

В различных нормативных правовых актах указывается «право человека» и «право гражданина» на благоприятную окружающую среду. Встает вопрос, а как эти понятия соотносить. В общем виде можно говорить о том, что права человека закреплены в международных актах, они существуют независимо от их закрепления в национальном законодательстве. Права гражданина распространяются на тех лиц, которые имеют гражданство государства.

Провозглашенные на конституционном уровне экологические права находят свое развитие в экологическом законодательстве. Помимо уже отмеченного Федерального закона «Об охране окружающей среды», о праве на благоприятную окружающую среду говорится во многих нормативных правовых актах. Так, например, Федеральный закон «Об экологической экспертизе» направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду³. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» направлен на реализацию конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии⁴. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия

населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду⁵.

Согласно Основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности⁶.

Охрана окружающей среды относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). То есть и субъекты Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие данные отношения. Так, например, в Воронежской области Закон «Об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности на территории Воронежской области» устанавливает, что каждый гражданин в соответствии с Конституцией Российской Федерации имеет право на благоприятную окружающую среду, ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, достоверную информацию о состоянии окружающей среды и возмещение вреда окружающей среде⁷.

Прописав в Конституции Российской Федерации экологические права, государство должно гарантировать гражданам их реализацию. Стоит отметить, что право на благоприятную окружающую среду может

быть нарушено не только из-за действия или бездействия каких-то лиц, но и вследствие природных катаклизмов, не зависящих от человека⁸. В таких случаях государство компенсирует вред, причиненный гражданам.

В настоящее время наблюдается тенденция по ухудшению состояния окружающей среды. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (далее Росгидромет), анализируя данные мониторинга загрязнения окружающей среды, отмечает, что в 2022 г. концентрация углекислого газа в атмосфере достигла очередного максимума. Результаты наблюдений показывают, что качество атмосферного воздуха городов Российской Федерации сохраняется неудовлетворительным⁹:

- в 205 городах (82 % городов, где проводятся наблюдения) с населением 71,3 млн человек средние за год концентрации какого-либо загрязняющего вещества превысили 1 предельно допустимую концентрацию (далее ПДК);

- в 48 городах (26 % городов, где проводятся наблюдения) с численностью населения 13,2 млн человек средние за год концентрации бенз(а)пирена – вещества 1-го класса опасности, поступающего в атмосферу в результате сжигания твердого топлива, превысили 1 ПДК;

- в 36 городах с населением 10,1 млн человек максимальные концентрации загрязняющих веществ превысили 10 ПДК, за год было отмечено 274 случая превышения 10 ПДК различными загрязняющими веществами, длительность которых в городах с непрерывными наблюдениями составляла от 20 минут до 5 часов 20 минут;

- в 129 городах (55 % городов) с населением 53,0 млн человек качество атмосферного воздуха характеризовалось индексом загрязнения атмосферы¹⁰ (далее ИЗА) более 7;

- список городов с ИЗА более 14 в 2022 г. включает 40 городов с населением 10,4 млн

человек. В большинстве городов списка основными источниками выбросов являются предприятия топливно-энергетического комплекса, в 13 городах – предприятия черной и цветной металлургии, алюминиевой промышленности, в 8 – химической, в 11 – лесной и деревообрабатывающей промышленности.

Анализ данных, полученных в результате регулярных наблюдений за загрязнением окружающей среды Российской Федерации в 2022 г., свидетельствует, что на ряде территорий и акваторий страны сохраняются повышенные уровни загрязнения. Это подтверждает необходимость последовательного снижения уровней негативного техногенного воздействия для минимизации их неблагоприятного влияния на здоровье населения и окружающую среду. При таких показателях трудно назвать окружающую среду благоприятной.

Право на благоприятную окружающую среду, закрепленное на конституционном уровне, детализируется в отраслевом законодательстве, которое и определяет, какая среда является благоприятной.

Благоприятная окружающая среда, согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды», – это окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. При этом качество окружающей среды определено как состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью.

Само понятие «благоприятная окружающая среда» размыто. В законодательном определении нет юридических критериев для понимания благоприятного состояния окружающей среды. Также в данном определении прямо не говорится о том, для кого (чего) окружающая среда должна быть бла-

гоприятной. Конечно для человека, в первую очередь. Но исходя из анализа нормы, не только для него, так как речь идет о качестве окружающей среды, которое обеспечивается устойчивым функционированием естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, что предполагает охрану окружающей среды и ее компонентов как самостоятельной ценности, а ее отдельных элементов, например объектов животного мира, – как обладающих правами, не сводящимися к возможной пользе от их использования человеком¹¹.

Представители науки экологического права предлагают трактовать понятие «благоприятная окружающая среда» более широко¹². В отличие от законодательного, научное определение дает более развернутые ответы на вопрос, какая же среда является благоприятной. В частности, предлагается оценивать окружающую среду как благоприятную, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска¹³.

Здесь нельзя не согласиться с Л. И. Брославским, который пишет, что должен быть четкий понятийный аппарат, закрепленный в нормативном правовом акте, чтобы «положения статьи 42 Конституции Российской Федерации “работали”, а не оставались лишь декларациями»¹⁴.

М. М. Бринчук говорит, что в первую очередь существует потребность в выработке критериев благоприятной окружающей среды в целях создания соответствующего эколого-правового механизма. Только

определив такие критерии, можно обладать знанием, какие эколого-правовые средства в каждый конкретный момент применить, какую природоохранную деятельность осуществить, чтобы достичь цели по поддержанию благоприятного состояния окружающей среды или его восстановлению¹⁵.

Критериями, т. е. определенными показателями, позволяющими оценивать состояние окружающей среды, как правильно отмечает О. И. Крассов, могут быть качественные и количественные показатели состояния природы, отражающие степень ее воздействия на здоровье людей¹⁶.

В законодательстве содержатся юридически значимые критерии оценки благоприятного состояния окружающей среды и соответственно соблюдения данного субъективного права. Прежде всего, юридическими критериями служат нормативы качества окружающей среды и нормативы предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду, предусмотренные Федеральным законом «Об охране окружающей среды», иными актами экологического законодательства. Нормативы качества окружающей среды – это нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды. (Согласно ФЗ «Об охране окружающей среды» это нормативы допустимых выбросов и сбросов, технологические и технические нормативы, нормативы образования отходов и лимиты на их размещение, нормативы допустимых физических воздействий,

нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду и иные.)

Такие нормативы направлены преимущественно на обеспечение чистоты окружающей среды, что является лишь одной, хотя и важной характеристикой благоприятного состояния окружающей среды. Экологическое законодательство посредством установления нормативов ограничивает уровень негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, последствия которой могут привести к негативным изменениям качественного состояния окружающей среды.

Таким образом, чтобы провозглашенные на конституционном уровне и получившие развитие в отраслевом законодательстве экологические права, в том числе право на благоприятную окружающую среду, соблюдались, эффективно реализовывались, необходимо детальное регулирование этих вопросов. В частности, в законодательстве должно быть четкое определение, какая среда является благоприятной и каковы критерии ее оценивания. Так как учитывающиеся сегодня критерии оценки благоприятного состояния окружающей среды не охватывают многие показатели, это приводит к тому, что право на благоприятную окружающую среду должным образом не обеспечивается.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок от 01.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

² Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об экологической экспертизе : федер. закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Об охране атмосферного воздуха : федер. закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 5 июля 2005 г. № 48-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Кравцова Е. А. Социальная составляющая конституционного права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 52.

⁹ См.: Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2022 год. М., 2023. URL: <https://www.meteorf.gov.ru/product/infomaterials/90/>

¹⁰ Для оценки степени суммарного загрязнения атмосферы рядом веществ используется комплексный показатель – индекс загрязнения атмосферы (ИЗА). ИЗА позволяет учитывать концентрации примесей многих веществ, измеренных в городе, и представить уровень загрязнения одним числом. Загрязнение считается низким, если ИЗА от 0 до 4, повышенным при ИЗА от 5 до 6, высоким при ИЗА от 7 до 13 и очень высоким при ИЗА, равном или большем 14.

¹¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / под общ. ред. О. Л. Дубовик. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. С. 39–40.

¹² См., например: *Васильева М. И.* О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды // *Государство и право.* 2002. № 11. С. 87; *Бринчук М. М.* Комментарий к статье 42 Конституции Российской Федерации. Комментарий. М., 1994. С. 233; *Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Чаркин С. А.* Экологическое право России. М. : Юрайт, 2018. С. 55.

¹³ См.: *Бринчук М. М.* Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // *Журнал рос. права.* 2008. № 9. С. 51.

¹⁴ *Брославский Л. И.* Благоприятная окружающая среда как правовая категория // *Экологическое право.* 2021. № 2. С. 11.

¹⁵ *Бринчук М. М.* Указ. соч. С. 40.

¹⁶ См.: *Краппов О. И.* Экологическое право. М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 72.

Воронежский государственный университет

Симонова Н. В., кандидат юридических наук,
доцент кафедры трудового права

E-mail: *simonova.natalja2010@yandex.ru*
Тел.: 8 (473) 220-84-74

Voronezh State University

Simonova N. V., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Labour Law Department

E-mail: *simonova.natalja2010@yandex.ru*
Tel.: 8 (473) 220-84-74

К. А. Лебедева

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

**ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ, РЕАЛИЗУЕМОЕ В РАМКАХ
ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА, НА ПРИМЕРЕ
ФГБОУ ВО «ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Образование рассматривается в едином, взаимосвязанном процессе, процессе интеграции, объединяющем не только ступени образования, но и рынок труда в лице работодателей. Показаны механизмы мотивации, которые позволяют повысить качество образования обучающихся. Приведен пример образовательной организации, для которой интеграционный процесс является основой для превращения в мультидисциплинарный образовательно-научный инновационный центр.

К л ю ч е в ы е с л о в а: образование, интеграция, интеграция образовательных организаций, образовательные программы высшего образования, рынок труда, работодатели, качество образования, мотивация к обучению.

**THE RIGHT TO EDUCATION, IMPLEMENTED WITHIN
THE FRAMEWORK OF THE INTEGRATION PROCESS,
ON THE EXAMPLE OF THE FSBI VOYAGE «FINANCIAL
UNIVERSITY UNDER THE GOVERNMENT
OF THE RUSSIAN FEDERATION»**

Education is considered in a single, interconnected process, called integration, which unites not only the levels of education, but also the labor market represented by employers. Motivation mechanisms are shown that allow improving the quality of education of students. An example of an educational organization is given, for which the integration process is the basis for turning into a multidisciplinary educational and scientific innovation center.

Key words: education, integration, integration of educational organizations, educational programs of higher education, labor market, employers, quality of education, motivation for learning.

Поступила в редакцию 19 августа 2023 г.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый человек имеет право на образование¹. Это право обеспечивается на всем протяжении жизни человека и га-

рантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям². Уточним, что же лежит в основе данного понятия.

© Лебедева К. А., 2023

Образование – единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства. Процесс обучения направлен на развитие способностей, овладение умениями, знаниями и навыками, приобретение опыта применения полученных знаний на практике.

Этот процесс тесно связан с воспитанием, которое направлено на всестороннее развитие личности посредством обучения основным нормам и правилам поведения и духовно-нравственным ценностям в обществе.

Развитие современной науки, образования, обогащение картины мира новыми данными происходит под влиянием двух неразрывно связанных процессов: дифференциации и интеграции. Их можно отнести к одной из важнейших закономерностей развития человеческого общества. На современном этапе его развития преобладающим процессом выступает интеграция, которая охватила различные сферы человеческой деятельности, в том числе образование и науку.

Энциклопедический словарь дает следующее определение *интеграции* (лат. *integratio* – восстановление – восполнение, от *integer* – целый): 1) понятие, означающее состояние связанности отдельных дифференцированных частей и функций системы, организма в целое, а также процесс, ведущий к такому состоянию; 2) процесс сближения и связи наук, происходящий наряду с процессами их дифференциации³.

В широком смысле *интеграция* – это средство по восстановлению некоторой целостности: полноты понимания какого-либо явления, системы знаний, картины мира, мировоззрения, отношений между людьми. Процесс взаимопроникновения отдельных фрагментов знаний и установление связей между ними⁴.

Для изучения интеграционных процессов широкие перспективы открываются в педагогике, так как для формального наращивания знаний есть разумные пределы, но для установления связей между уже известными объемами информации этих пределов не существует⁵.

Многие выдающиеся педагоги обращали внимание на необходимость интегрального подхода к формированию знаний. И. Г. Песталоцци рассматривал процесс установления взаимосвязей между различными предметами в начальной школе. Я. А. Коменский, подчеркивая непрерывность и бесконечность образования, пришел к выводу о необходимости создания метода для комплексного формирования личности⁶.

Процессы интеграции, протекающие во всех сферах жизни и деятельности человечества, выводят сегодня на один из первых планов *проблему интеграции в образовании*. Интеграционные процессы в образовании являются преобладающими. В обучении она осуществляется путем слияния в одном синтезированном курсе (теме, разделе, программе) элементов разных учебных предметов, слияния научных понятий и методов разных дисциплин в общенаучные понятия и методы познания, комплексирования и суммирования основ наук в раскрытии межпредметных учебных проблем.

В методическом аспекте интеграционные процессы необходимы, во-первых, для того, чтобы актуализировать как можно больше внутренних духовных и психофизиологических ресурсов; во-вторых, для более органичного восприятия материала, в котором сосуществуют различные предметные ракурсы (межпредметные связи); в-третьих, для получения образовательного продукта как целостного жизненного феномена.

В условиях развития современного постиндустриального общества интеграция знаний становится необходимым условием

для овладения и эффективного управления новой информацией (учебной, научной), укрепления связей между учебными предметами, осуществления глобальной цели образования – обеспечения целостного развития личности⁷.

Основным проявлением интеграционных процессов в образовании являются:

1) интеграция образовательных организаций (интегрируются типы образовательных организаций (вуз, колледж, лицей, школа, детский сад). Результат – интегрированная образовательная организация;

2) интеграция содержания образования (учебные дисциплины, курсы, элементы содержания образования). Результат – междисциплинарные блоки: учебные комплексы, курсы, интегрированные учебные дисциплины⁸.

Современный рынок труда требует от системы образования новых специалистов, готовых постоянно совершенствоваться и накапливать новый профессиональный опыт посредством освоения новых технологий, создает необходимость в новой системе подготовки молодого поколения, основанной на принципах интеграции знаний из разных предметных областей.

Решение названных выше проблем можно найти в *межпредметной интеграции* в образовательном процессе, которую необходимо рассматривать как взаимопроникновение содержания различных дисциплин с целью направленного формирования у обучающихся разносторонней, комплексной системы научных представлений о различных явлениях материального мира⁹.

Межпредметная интеграция подразумевает согласование содержания учебных программ, позволяющее изучать темы синхронно, не дублируя тем и порций знаний; решение проблемы разобщенности предметов, что дает возможность устанавливать связи между понятиями и общими проблемами различных дисциплин; повы-

шение творческого и эвристического потенциала учащихся¹⁰.

Важным аспектом реализации интеграционных процессов является также синтез образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности в высшем образовании.

Согласно ст. 72 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании» целями интеграции образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности в высшем образовании являются:

- кадровое обеспечение научных исследований;

- повышение качества подготовки обучающихся по образовательным программам высшего образования;

- привлечение обучающихся к проведению научных исследований под руководством научных работников;

- использование новых знаний и достижений науки и техники в образовательной деятельности.

Интеграция образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности в высшем образовании реализуется в рамках программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

Главной целью образовательных организаций, в особенности тех, которые реализуют образовательные программы высшего образования, является образовательная трансформация в условиях непрерывной подготовки кадров в системе «Школа – СО – ВУЗ – Предприятие»¹¹. Происходит создание многоуровневых образовательных комплексов, в которых происходит подготовка кадров по образовательным программам разного уровня на базе одного образовательного учреждения.

Немаловажным процессом является интеграция образования и производства, которая представляет собой мощный ресурс стратегического развития региона и важный показатель качества образователь-

ных услуг конкретного вуза¹². Происходит управление интеграцией рынков образовательных услуг и труда, которые направлены на повышение качества высшего образования и профессиональной востребованности выпускников. Происходит развитие партнерских отношений образовательных центров и организаций с представителями организаций различных направлений деятельности, с государственным сектором экономики.

В качестве примера процесса непрерывной подготовки кадров и интеграции образовательных программ различных уровней можно представить ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финуниверситет), который подготавливает специалистов в области финансов, бухгалтерского учета и аудита, менеджмента и маркетинга.

Вуз включает в себя лицей, колледжи, факультеты, институты, научные центры и научные лаборатории.

С 2016 г. Финуниверситет в качестве стратегической линии трансформации определил переход традиционного вуза в инновационный, став научно-образовательным комплексом.

Вуз осуществляет интеграцию профессионального образования в начальное, общее среднее, среднее, высшее и дополнительное при взаимодействии с работодателем. Успешно происходит закрепление идеи многоуровневого образования, где университет становится образовательным кластером поэтапного освоения программ образования.

Программа развития Финуниверситета до 2030 г. направлена на модернизацию и развитие университета и отвечает задачам инновационного экономического развития Российской Федерации.

Стратегическая цель – становление университета как ведущего мультидисциплинарного образовательно-научного инновационного центра, обеспечивающего

цифровую трансформацию приоритетных отраслей инновационной экономики, участвующего в обеспечении национальной безопасности страны.

В соответствии со стратегическими инициативами Финуниверситетом определено приоритетное направление развития и обеспечения интеграции образования, науки, прикладных разработок:

1) построение инновационной образовательной модели, обеспечивающей подготовку высококвалифицированных кадров, владеющих навыками высоких технологий;

2) изучение ведущих практик и их применение в коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности университета;

3) конкурентное участие в развитии четвертой промышленной революции;

4) выстраивание партнерских отношений с компаниями – лидерами рынка в целях обеспечения трансфера лучшего практического опыта в образование и реализации исследовательских программ по приоритетным направлениям социально-экономического и научно-технологического развития РФ;

5) повышение привлекательности образовательных программ университета¹³.

Для вуза важной задачей является не только увеличение числа обучающихся, но и поддержание интереса к учебе, чтобы обучающиеся провели в стенах учебного кластера максимальное количество времени: от поступления в среднюю школу до выпуска из магистратуры и аспирантуры с последующим трудоустройством. Формирование механизма мотивации к обучению и ее закрепление, поддержание у обучающихся заинтересованности, возможность удовлетворять их потребности в получении образования – вот стимулирующие механизмы, которые преследует образовательная организация.

Финансовый университет поддерживает своих школьников и студентов в пла-

не проведения спортивных соревнований, где команды могут побороться за звание лучших. Примером служит проведение спортивного мероприятия «Гонка несгибаемых», где участники различных факультетов объединяются для прохождения эстафеты с различными испытаниями, показывают дух соперничества и укрепляют дружеские связи, которые служат основой построения деловых профессиональных отношений в будущем.

Для повышения стимула к успешному обучению проводятся следующие мероприятия: выплата грантов и стипендий различного номинального уровня; поездки в лагерь – для школьников, в дом отдыха «Лесное озеро» – для студентов; организация практики в организациях-партнерах (государственные структуры, банковский сектор, отраслевые компании): в Министерство финансов РФ, Счетную палату РФ; Казначейство России, Федеральную таможенную службу, Сбербанк России. Требования работодателей носят доминирующий характер, поскольку они заинтересованы в трудоустройстве выпускников высокого качества подготовки, обладающих такими индивидуальными качествами, как дисциплинированность, амбициозность, нацеленность на высокий результат.

Вуз тщательно подходит к составу профессорско-преподавательского состава, который состоит в большей степени из профессоров. При выборе лекторов отдается предпочтение преподавателям-практи-

кам компаний финансового, банковского сектора, бухгалтерских, аудиторских фирм.

Ключевым условием успешной подготовки кадров является трудоустройство выпускников вуза, при котором сохраняется условие полного соответствия профиля подготовки студентов и места работы выпускников. Многие организации, где студенты проходили практику, готовы оставить практикантов с дальнейшим трудоустройством на базовые должности с учетом положительной рекомендации в процессе прохождения практики.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что интеграция в образовании – реальная потребность времени, способствующая развитию разносторонней личности. Первоочередной задачей образовательной трансформации в условиях непрерывной подготовки кадров является построение единого образовательного пространства, удовлетворение потребностей обучающихся, востребованных работодателями, в качественном образовании, а компаний – в высококвалифицированных кадрах для повышения конкурентоспособности и одновременно получения нового результата. Для этого образовательными организациями и учебными центрами создаются условия качественной подготовки специалистов для их дальнейшего успешного трудоустройства. Данным ярким примером процесса интеграции в образовании является Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации.

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

² Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Лебер А. И., Уразова Н. Г. К вопросу интеграции науки и образования // Вестник Иркут. гос. техн. ун-та. 2011. № 12 (59). С. 302–305.

⁴ См.: Порядок разработки и утверждения образовательных программ высшего образования : приказ ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ» от 6 сентября 2022 г. № 1952/о. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Клепиков Н. В. Интеграционные процессы в современном образовании // Школьные технологии. 2014. № 5. С. 3–14.

⁶ См.: Буза М. К. Интеграционные процессы в современном образовании // Информатизация образования – 2014 : педагогические аспекты создания и функционирования виртуальной образовательной среды : материалы Междунар. науч. конф. Минск, 2014. С. 59–61.

⁷ См.: Лебер А. И., Уразова Н. Г. Указ. соч. С. 302–305.

⁸ См.: Там же.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ См.: Клепиков Н. В. Указ. соч. С. 3–14.

¹¹ См.: Сазонова Т. В., Анищенко В. А. Образовательная трансформация в условиях непрерывной подготовки кадров // Современные проблемы науки и образования. 2021. № 3. С. 69–72.

¹² См.: Голышев И. Г. Управление интеграционными процессами в сфере высшего образования как система «Черного ящика» // Сибирский педагогический журнал. 2011. № 2. С. 254–261.

¹³ Программа развития Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» до 2030 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июля 2021 г. № 1881-п. URL: <http://www.fa.ru/univer/Pages/2030.aspx>

Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации

Лебедева К. А., специалист по учебно-методической работе Департамента аудита и корпоративной отчетности факультета налогов, аудита и бизнес-анализа

E-mail: ksenialebedeva@list.ru
Тел.: 8-909-682-64-42

Financial University under the Government
of the Russian Federation

Lebedeva K. A., Specialist in Educational and Methodological Work of the Department of Audit and Corporate Reporting of the Faculty of Taxes, Audit and Business Analysis

E-mail: ksenialebedeva@list.ru
Tel.: 8-909-682-64-42

М. С. Пермиловский

Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова

ДАЙТЕ «ПРАВУ» ШАНС*: О ПОЛЬЗЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЮСНАТУРАЛИЗМА

Рассмотрены нормативистские и юснатуралистические характеристики Конституции Российской Федерации. Установлено, что при провозглашенном нормативизме конституционный текст содержит множество юснатуралистических понятий, нуждающихся в расширительном толковании как со стороны законодательной власти, так и со стороны судебной власти. Сделан вывод об использовании в практике конституционного правосудия юснатурализма как способа преодоления избыточного легизма в отраслевом законодательстве в целях гарантирования прав и свобод личности.

Ключевые слова: право, юснатурализм, нормативизм, легизм, конституционное правосудие, нравственность.

GIVE «LAW» A CHANCE: ON THE BENEFITS OF CONSTITUTIONAL JUSTNATURALISM

Consideration of normative and jusnaturalistic characteristics of the Constitution of the Russian Federation. It has been established that under the proclaimed normativism, the constitutional text contains many jusnaturalistic concepts that need an extended interpretation both from the side of the government and the side from the judiciary. The conclusion is made about the game in the practice of the constitutional implementation of jusnaturalism as the completion of overcoming excessive legalism in sectoral legislation in guaranteeing the exercise of the right and freedom of the individual.

Key words: law, jusnaturalism, normativism, legalism, constitutional justice, morality.

Поступила в редакцию 15 августа 2023 г.

Правовая система России входит в группу романо-германских правовых систем, где основным источником права является закон, а Конституция Российской Федерации императивно предписывает применение только ее собственных положений и норм законов. Это свидетельствует, по крайней мере, формально о нормативистском характере российского права

(легизм). Значит, в его основе должны быть абстрактно-обобщенно-типичные правила (нормы), от количества которых (во избежание правовых пробелов) зависит эффективность регулирования общественных отношений и правоприменения.

Нормативизм в отличие от других концепций правопонимания является ясным (правила поведения следуют из текста нормы права), гласным (законы и нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию), предсказуемым (при единообраз-

* Аллюзия на композицию «Give Peace a Chance» британского музыканта Джона Леннона (1969 г.).

© Пермиловский М. С., 2023

ном истолковании норм права в правоприменительной деятельности), исполняемым (реализация норм права обеспечивается публично-правовым принуждением), последовательным принципу разделения властей (правоприменитель не вправе произвольно создавать нормы права). Из данного суждения можно сделать вывод о формальной безупречности нормативизма. В кельзеновском понимании право и есть совокупность только позитивных норм, «очищенных» от целей их создания и расширительного толкования, выходящего за рамки норм права¹.

Вместе с тем нормы права зачастую сформулированы в качестве наименований прав человека (конституционный уровень) либо предусматривают механизм их реализации (отраслевой уровень), в отдельных случаях малопонятный для «простого» человека (например, градостроительное, техническое, налоговое, пенсионное законодательство). Реализация самих по себе таких норм может осуществляться механически, т. е. без чувств нравственного долга и уважения к закону. В этом случае норма права отделяется от совести и приобретает автономию от моральной нормы, а право утрачивает свою человекоориентированность, являющуюся центральной идеей юснатурализма². Тем самым правовое регулирование вместо содержательной ценности приобретает декларативность. Применительно к правам человека такую ситуацию можно сравнить, как писал Ж. Бодрийяр, с дипломами, выдаваемыми без эквивалентности знаниям, т. е. с симулякрами³.

Это означает, что нормы права даже в рамках нормативизма нельзя рассматривать вне связи с иными социальными нормами (религиозными, моральными, традиционными) и явлениями (уровнем жизни, экономикой, политикой, культурой, психологией).

Аналогичный вывод содержится в трудах правоведа Российской империи

В. Г. Щеглова применительно к взаимосвязи нравственности и права. Ученый подчеркивает, что нравственность влияет на право как в процессе его создания, так и в процессе его исполнения. В первом случае гарантированный законом принцип равенства является формой правового альтруизма, обусловленного христианской заповедью любви к ближнему. Во втором – нравственное чувство долга побуждает добросовестного человека стремиться к исполнению требований закона⁴. «Право, – пишет В. Г. Щеглов, – определяет те условия общественной жизни, которые оказываются необходимыми для осуществления нравственных идеалов человека»⁵. Близки к этому рассуждения Р. Дворкина: «Никакая общая политика поддержания закона железной рукой не может быть оправдана, если закон в целом не является источником моральных обязанностей»⁶.

В целях преодоления избыточного формализма, характерного для легизма, естественно-правовая школа права предлагает использовать в процессе правоустановления и правоприменения такие надюридические понятия, как «справедливость», «ценность», «равенство», «нравственность», «солидарность» и т. п. Большинство из них в настоящее время зафиксированы в Конституции Российской Федерации, несмотря на закрепленный в ней нормативизм (ст. 15). Так, понятие «справедливость» дважды упоминается в конституционном тексте – в преамбуле в качестве «общенародного принципа, сквозь содержание которого оцениваются и иные конституционные положения»⁷, и в главе о федеративном устройстве в качестве принципа пенсионного обеспечения (ч. 6 ст. 75). Понятие «ценность» используется применительно к человеку, его правам и свободам (ст. 2), а также к институту семьи (п. «в» ч. 1 ст. 114). Гарантируется равенство правового статуса личности, правового статуса мужчины и женщины, пра-

вового статуса родителей по отношению к заботе о детях и их воспитанию, защиты разных форм собственности, всех перед законом и судом, доступа к государственной службе (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 8, ст. 19, ч. 4 ст. 32, ч. 2 ст. 38). Защита нравственности является конституционно-правовым поводом для ограничения прав и свобод человека и гражданина (ч. 3 ст. 55). Солидарность представляет собой принцип пенсионного обеспечения и направление государственной политики в контексте повышения благосостояния граждан, защиты их достоинства и сбалансированности прав и обязанностей (ч. 6 ст. 75, ст. 75.1). Отмечается, что на введение данных положений заметно повлияла концепция юснатурализма⁸. По мнению А. В. Должикова, юснатурализм даже обусловлен буквальным смыслом Конституции Российской Федерации⁹.

В то же время указанные и иные юснатуралистические понятия без расширительного толкования не имеют собственного регулирующего воздействия, что, в свою очередь, увеличивает разрыв между конституцией и исполняющим ее законодательством и правоприменением. В силу емкости содержания и одновременной текстуальной краткости конституционных норм реализация этих норм предполагает их интерпретацию правотворческими, судебными и административными органами.

За тридцатилетний период действия Конституции Российской Федерации де-юре конституционные нормы, а де-факто результаты их парламентской и судебной интерпретации оказали существенно преобразовательное влияние на отраслевое законодательство и правосознание граждан. Юридические свойства Конституции Российской Федерации, с одной стороны, и краткая текстуальная форма конституционных норм, с другой стороны, детерминировали конституционализацию, а именно имплементацию в правовом ре-

гулировании не только конституционных предписаний (дублирование), но и их правового, социального, экономического, экологического, культурного и иного смысла (телеология). Субъектами конституционализации являются Федеральное Собрание Российской Федерации, принимающее в развитие конституционных норм законы (текстуально превосходящие такие нормы), и Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляющий гносеологическую функцию по отношению к истолковываемым нормам права (сопоставление конституционно должного и практико-ориентированного с реально регулирующим и практически реализуемым).

В тех случаях, когда конституционализация выстраивается в комплексный линейный ряд: конституционные цели и ценности – их законодательное оформление – практика реализации закона, обеспечивается баланс между частными и публичными интересами и, как следствие, защита прав человека от умаления со стороны законодательной и (или) исполнительной власти. Такой линейный ряд имеет внутренний парадокс, поскольку буквально в нем идет речь об индукции (от частного к общему), однако семантически он должен представлять собой дедукцию (от общего к частному). Содержательное единство конституционного, отраслевого и правоприменительного (конституционализация) сложно обеспечить механическим нормативизмом, который на практике влечет риски формализации правоотношений над их фактическим содержанием (легизм), в то время как в человекоориентированном праве приоритет наоборот должен отдаваться фактическому содержанию отношений (юснатурализм).

Из этой дихотомии возникают конституционно-правовые конфликты, связанные с неконституционностью положений законодательства как самих по себе, так и с

учетом вкладываемого в них смысла в процессе ежедневной правоприменительной деятельности.

В ряде случаев по результатам конституционного контроля устанавливается чрезмерная формальность законов, искажающая ценность прав и свобод человека. Например, Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционным законоположение о прекращении выплаты пенсии за выслугу лет, назначенной в результате неправильного подсчета уполномоченным органом стажа службы (постановление от 14 января 2016 г. № 1-П). В данном случае закон и, как следствие, правоприменитель игнорируют значимость пенсии за выслугу лет как источника дохода, что, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, не соответствует принципам правовой определенности, справедливости, поддержания доверия граждан к государству, противоречит конституционным ценностям и нарушает баланс публичных и частных интересов.

Учитывая указанную правовую позицию, федеральным законодателем создано правовое регулирование, позволяющее в случае обнаружения ошибки в назначении пенсии за выслугу лет, приведшей к неправомерному назначению пенсии, принимать решение о ежемесячной выплате суммы, равной размеру пенсии, выплачиваемой на дату обнаружения ошибки.

В другом деле Конституционным Судом Российской Федерации выявлены избыточные законодательные требования постоянного нахождения в реестре недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений сведений об арендаторах-неплательщиках (постановление от 21 апреля 2020 г. № 19-П). Неконституционность этих требований, как отмечено Судом, заключается в их противоречии конституционным ценностям справедливости, экономической

самостоятельности и свободы предпринимательства.

В отдельных случаях Конституционный Суд Российской Федерации прямо ссылается на недопустимость формализации правовых предписаний. К примеру, им подтверждена конституционность принципов привлечения к юридической ответственности, недопускающих распространение на виновного лица правовых предписаний, усиливающих ответственность после совершенного деяния, и одновременно позволяющих смягчать ответственность вследствие снижения общественной опасности совершенного деяния. Иное, как указано Конституционным Судом Российской Федерации: «допускало бы возможность необоснованной формализации соответствующих правовых предписаний и их применение вопреки смыслу и роли законодательных изменений» (постановления от 14 июля 2015 г. № 20-П, от 14 июня 2018 г. № 23-П).

Приведенные примеры свидетельствуют о конституционном юснатурализме – имплицитно содержащейся в конституционных нормах естественно-правовой семантике, истолковываемой в ходе конституционного контроля для преодоления избыточного легизма в отраслевом законодательстве в целях гарантирования прав и свобод личности. В рамках него нормы права соотносятся в том числе с иными социальными нормами, а их содержание оценивается сквозь призму нравственности.

Смысловым источником конституционного юснатурализма является Конституция Российской Федерации, а формой его конкретного выражения – постановления Конституционного Суда Российской Федерации. Их реализация позволяет сочетать нормативизм российского права (с его вышеуказанными позитивными характеристиками) с положительной неформальностью юснатурализма, способствующей

свободно реализовывать правовой статус человека и гражданина.

Данный вывод подтверждается информацией Конституционного Суда Российской Федерации «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» (одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 19 октября 2021 г.), согласно которой конституционно-правовые конфликты – это коллизии между конституционными и нормативно-правовыми смыслами, разбалансированными законодательной и (или) исполнительной властью в ходе соответственно законотворчества и (или) исполнения закона. Их разрешение и обеспечение баланса между ними осуществляется, как правило, в рамках конституционного контроля

при помощи юснатуралистических понятий «справедливость», «равенство», «ценность» и т. п., эффективное использование которых возможно только посредством конституционной интерпретации. Как подчеркивает Конституционный Суд Российской Федерации, методологически такая интерпретация неавтономна, а является проявлением естественно-правового или юснатуралистического типа правопонимания.

Таким образом, конституционный юснатурализм позволяет разрешать конституционно-правовые конфликты и преодолевать дефекты в праве в целях обеспечения приоритета прав и свобод человека в сочетании с балансом публичных и частных интересов, что в итоге способствует развитию человекоориентированного, а не механического права.

¹ См.: Кельзен Г. Чистое учение о праве : пер. с нем. М. В. Антонова, С. В. Лезова. СПб. : Алеф-Пресс, 2023. С. 267, 279, 424, 426.

² См.: Павлов В. И. Правопонимание в контексте идеи человекомерности права : антрополого-правовой подход // Журнал рос. права. 2023. № 7. С. 22.

³ См.: Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляции / пер. с фр. А. Качалова. М. : ПОСТУМ, 2016. С. 203.

⁴ См.: Щеглов В. Г. Нравственность и право в их взаимных отношениях. Ярославль : Типография Г. Фальк, 1888. С. 72, 87, 98.

⁵ Там же. С. 96.

⁶ Дворкин Р. Империя права. М. : Изд-во Института Гайдара, 2020. С. 261.

⁷ Вилова М. Г. Методологические подходы к определению понятия «справедливость» в конституционном правосудии // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 40.

⁸ См.: Галкин И. В. Проблема обеспечения эффективной реализации законодательства в сфере защиты прав человека в Российской Федерации // Lex russica. 2016. № 2. С. 20.

⁹ См.: Должиков А. В. «Рукописи не горят» : неписанные права в конституционном правосудии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 1. С. 130.

Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова

Пермиловский М. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения

E-mail: m.permilovskij@narfu.ru
Тел.: (8182) 21-61-00 доб. (27-49)

Northern (Arctic) Federal University named after M. V. Lomonosov

Permilovskiy M. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the International Law and Comparative Law Department

E-mail: m.permilovskij@narfu.ru
Tel.: (8182) 21-61-00 add. (27-49)

А. А. Березин

Воронежский государственный университет

МЕСТО ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

В статье анализируется статус органов местного самоуправления в единой системе публичной власти России в контексте поправок в Конституцию России 2020 г., а также особенности концепции публичной власти: проблемы нормативного закрепления и регулирования.

Ключевые слова: конституция, публичная власть, органы местного самоуправления.

THE PLACE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC POWER IN RUSSIA

The article analyzes the status of local self-government bodies in the unified system of public power in Russia in the context of amendments to the Constitution of Russia in 2020, as well as features of the concept of public power: problems of normative consolidation and regulation.

Key words: Constitution, public power, Local Self-government Bodies.

Поступила в редакцию 10 октября 2023 г.

Принятая в 1993 г. Конституция РФ¹, тридцатилетие которой отмечается в настоящее время, среди прочих основ конституционного строя закрепила принцип самостоятельности местного самоуправления, который традиционно раскрывался в ряде аспектов. В первую очередь следует отметить конституционное закрепление самостоятельности местного самоуправления, проявляющееся в том, что органы государственной власти не вправе вмешиваться в решение вопросов, составляющих компетенцию местного самоуправления, равно как и органы местного самоуправления не вправе подменять органы государственной власти и осуществлять их полномочия. Конечно, подобная конструкция

выступает общим правилом, имеющим определенные исключения: например, законом допускается временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти в случаях стихийных бедствий, нецелевого расходования бюджетных средств, кредитной задолженности и др. Однако и в этих ситуациях идет речь не о вмешательстве в деятельность органов местного самоуправления, а скорее об оказании им содействия при решении ряда вопросов, требующих финансирования из вышестоящего уровня бюджетной системы России.

Второй аспект принципа самостоятельности состоял в том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а значит последние не вправе назначать, а также освобождать должностных лиц органов

© Березин А. А., 2023

местного самоуправления от занимаемых должностей, поскольку подобное право предоставлено преимущественно суду общей юрисдикции в порядке и по основаниям, предусмотренным законом².

Поправки в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. и последующее за ними масштабное изменение законодательства свидетельствуют о начале нового этапа в эволюции статуса органов местного самоуправления как элемента единой системы публичной власти России. Сама категория «публичная власть», по мнению ряда ученых, хотя и использовалась длительное время до приобретения ей конституционного статуса, но носила скорее «университетско-профессорский характер»³. Так профессор В. Е. Чиркин еще в начале 2000-х гг. выделял признаки публичной власти. В частности, к публичной можно отнести в первую очередь власть государственную, а также негосударственные власти территориальной автономии, муниципального образования⁴. Таким образом, В. Е. Чиркин классифицировал публичную власть по виду территориальных коллективов в отличие от С. А. Авакьяна, выдвигавшего идею тождественности между публичной властью и властью народа, а значит включавшего в него также общественную власть (политические партии, структуры гражданского общества)⁵.

В заключении Конституционного Суда РФ⁶ по проверке о соответствии Конституции РФ Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г.⁷ говорится исключительно об уровнях публичной власти России, т. е. в конечном счете высшим судебным органом конституционного контроля была поддержана концепция публичной власти В. Е. Чиркина, в соответствии с которой публичная власть – власть коллективов различного уровня. В свою очередь из вышеуказанного заключения можно сделать вывод о том, что система публичной вла-

сти представляет собой систему органов публичной власти.

Поправками в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. было закреплено положение, согласно которому федеральными законами могут быть предусмотрены случаи участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, которые в совокупности образуют единую систему публичной власти⁸. Конституционный Суд Российской Федерации отметил в Заключении, что хотя Конституция Российской Федерации не раскрывает сущностное содержание категории «публичная власть», под ней следует понимать прежде всего функциональное единство органов государственной власти и местного самоуправления, направленное на решение общей задачи – соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Реализовать данную задачу невозможно без организационного взаимодействия, согласованных действий внутри системы публичной власти. При этом в любом случае органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, принятые поправки в сфере функционирования местного самоуправления не противоречат ст. 12 Конституции Российской Федерации.

Позднее легальная дефиниция единой системы публичной власти появилась в федеральном законе «О государственном Совете Российской Федерации», в котором вышеуказанная концепция В. Е. Чиркина была окончательно закреплена. Единая система включает «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании

Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства»⁹.

Вместе с тем весьма дискуссионным вопросом является сама возможность закрепления принципов организации и функционирования единой системы публичной власти не в отдельном нормативном правовом акте, а в федеральном законе, регулирующем статус и полномочия одного из государственных органов. Целесообразность способа закрепления положений о единой системе публичной власти является предметом исследования ученых.

Стоит отметить, что еще в далеком 2013 г. Конституционный Суд РФ отмечал, что публичная власть должна стремиться к повышению уровня доверия к ней со стороны общества: «...правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества. Поэтому федеральный законодатель, создавая такие правовые механизмы, вправе устанавливать повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, чтобы у граждан не рождались сомнения в их нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти»¹⁰.

Таким образом, публичная власть имеет ряд особенностей: ее субъектом выступают, как уже отмечалось, территориальные публичные коллективы, объектом – все лица, находящиеся на соответствующей

территории этого коллектива постоянно или временно, ее содержание – вопросы жизнедеятельности данного коллектива. При этом универсальный характер публичной власти распространяется на все виды отношений (социальные, политические и др.), возникающие на данной территории. Кроме того, публичная власть вправе применять меры принуждения при условиях и в порядке, определенном в законодательстве. Публичная власть – право и способность публичного территориального коллектива принимать решения по вопросам своей жизнедеятельности и организовывать их исполнение, применяя в случае необходимости меры принуждения.

«Как и на других уровнях публичной власти, первое приоритетное место среди форм самоуправления законодательно отведено формам непосредственной публичной власти. Это логично вытекает из ч. 2 ст. 130 Конституции РФ. Органы местного самоуправления являются второй группой форм местного самоуправления. Они так же, как и органы государственной власти, являются частью единой системы органов публичного управления (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). «Здесь важно понимать, что единая система публичной власти, частью которой объявляются органы местного самоуправления, не равнозначна системе органов государственной власти, в которую они по-прежнему не входят»¹¹. Так же, как и органы государственной власти, они выполняют управленческие функции для реализации единых, закрепленных в Конституции РФ публичных интересов населения муниципального образования, отраженных в вопросах местного значения.

Системный анализ ч. 2 ст. 3, ст. 71, 72, 73 Конституции РФ показывает, что всей полнотой власти по всем существующим предметам ведения России обладают органы государственной власти различных территориальных уровней. Это означает, что

категория «вопросы местного значения» (ч. 1 ст. 130), обозначая предметы ведения местного самоуправления, является частью государственных предметов ведения, которая добровольно передается местному сообществу для ответственного выполнения без вмешательства государства. А самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12 Конституции РФ) означает, что государство отдает муниципалитетам отдельные права и обязанности по решению части государственных публичных дел, переданных им в виде вопросов местного значения.

Как видим, население муниципальных образований самостоятельно и под свою ответственность (так как государство не вмешивается) осуществляет часть государственных функций с учетом различных особенностей проживания на данной территории в своих интересах.

Однако из конкуренции конституционных норм о единстве публичной власти (ч. 3 ст. 132), но организационной обособленности органов местного самоуправления и наличия собственных полномочий (ст. 12) вытекает сложность механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. С одной стороны, единство органов публичного управления, общность публичных интересов, организующее воздействие и правовое регулирование со стороны Президента РФ и различных ветвей и уровней государственной власти, единая государственная территориальность и государственный суверенитет означают наличие прочных правовых управленческих связей между органами государственной власти и органами местного самоуправления. С другой стороны, организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления говорит о наличии определенной самостоятельности органов местного самоуправления и о том, что не

все управленческие связи реализуются в конкретных властных отношениях¹².

Поправки в Конституцию РФ 2020 г. привели к появлению нового вида публично-правового образования и, соответственно, территориального коллектива в виде *федеральных территорий*. Так законом «О федеральной территории «Сириус»» предусмотрен ряд особенностей осуществления местного самоуправления и функционирования органов местного самоуправления. В частности, органы местного самоуправления не образуются, а их полномочия, в том числе по решению вопросов местного значения, осуществляются образованными органами публичной власти федеральной территории.

При этом правовые акты городского округа Сочи, в пределах которого была образована федеральная территория «Сириус», действуют лишь в том случае, если соответствующие полномочия были переданы. Такая практика активно используется, в частности, в октябре 2022 г. принято решение¹³ о передаче 13 полномочий органам местного самоуправления г. Сочи. В частности, переданы полномочия по организации ЖКХ, дорожной деятельности, обеспечение жилыми помещениями, организация и проведение мероприятий по противодействию терроризму и др. В результате в рамках федеральных территорий сформировалась особая модель взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления, предполагающая осуществление полномочий последних по общему правилу органами публичной власти федеральной территории.

Переходя к выводам, можно констатировать, что абсолютная самостоятельность и независимость местного самоуправления и его органов едва ли возможна, поскольку именно государство устанавливает все его основы: определяет принципы организации, экономическую базу, финансирование и т. д. При этом Конституция РФ в ст. 12 уже

определяет пределы самостоятельности местного самоуправления. В связи с этим некоторыми учеными выдвигается тезис о том, что «объединение органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти является попыткой возвращения к государственной модели местного самоуправления»¹⁴. Однако более корректным было бы говорить об усилении государственных начал, которые даже не были вновь приняты, а лишь вынесены на конституционный уровень в дополнение к имеющемуся законодательному регулированию.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя и

не подлежит изменениям без пересмотра Конституции РФ в целом, что предопределяет местное самоуправление как *самостоятельный уровень* единой системы публичной власти, в компетенцию которого входят вопросы, решать которые уполномочены исключительно органы местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти. При этом изменение основ конституционного строя возможно лишь в ходе дальнейшего конституционного развития России, носящего непрерывный эволюционный характер, отражающий складывающиеся тенденции развития государственных институтов и гражданского общества.

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

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2020. № 1 (40). С. 20–31.

⁴ См.: Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник. М., 2004. С. 20.

⁵ См.: Авакьян С. А. Структура публичной власти в России : проблемы формирования и развития // Вестник Сибир. юрид. ин-та МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7–13.

⁶ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

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

⁸ См.: Данько А. А. Местное самоуправление как уровень единой публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 31–34.

⁹ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

¹⁰ По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова,

А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П // Рос. газета. 2013. 23 окт.

¹¹ Петухов Р. В. Что поправки в Конституцию меняют в судьбе местного самоуправления // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/24/821369-popravki-v-konstitutsiyu>

¹² См.: Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 7. С. 44–49.

¹³ О передаче органам местного самоуправления муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края отдельных полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» : решение Совета федеральной территории «Сириус» от 28 октября 2022 г. № 1-16/115. URL: https://sirius-ft.ru/docs_sovet

¹⁴ Захаров И. В. К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 21–25.

Воронежский государственный университет

Березин А. А., аспирант

E-mail: alexberezin1999@gmail.com

Тел.: 8-951-542-80-27

Voronezh State University

Berezin A. A., Post-graduate Student

E-mail: alexberezin1999@gmail.com

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

А. А. Тимофеева

Донецкий государственный университет

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Принятие Донецкой Народной Республики в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта ознаменовало начало нового периода в формировании правовой базы местного самоуправления на территории Республики. Для раскрытия поставленного вопроса в качестве конституционно-правовых основ были приведены Конституция РФ, федеральный закон, а также нормативные акты о местном самоуправлении, принятые в Донецкой Народной Республике на момент подготовки статьи.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, вопросы местного значения, муниципальные образования, городской округ, муниципальный округ.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS FOR ISSUES OF LOCAL SIGNIFICANCE

The admission of the Donetsk People's Republic to the Russian Federation as a new entity marked the beginning of a new period in the formation of the legal framework for local self-government on the territory of the Republic. To disclose the question posed, the Constitution of the Russian Federation, the federal law, as well as the regulations on local self-government adopted in the Donetsk People's Republic at the time of preparation of the article were given as constitutional and legal foundations.

Key words: local self-government, issues of local importance, municipalities, city district, municipal district.

Поступила в редакцию 30 августа 2023 г.

С принятия в состав Российской Федерации (далее – РФ) Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) начался процесс интеграции в российское правовое поле. В этой связи возникла необходимость привести в соответствие с российским законодательством все сферы общественных отношений. Особое внимание хотелось бы обратить на процесс формирования законодательства о местном самоуправлении в ДНР, результаты которого можно наблюдать уже сейчас.

Базовым нормативным актом для ДНР в новом статусе стал Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 28.04.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» (далее – ФКЗ от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ), с которого начался процесс интеграции в правовое поле РФ. Для этого был установлен переходный период до 1 января 2026 г., в течение которого должны урегулироваться вопросы интеграции нового субъекта Российской Федерации в

© Тимофеева А. А., 2023

экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации (ст. 36 ФКЗ от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ). В данном процессе немаловажную роль играет и формирование законодательной базы о местном самоуправлении.

В Российской Федерации правовое регулирование местного самоуправления осуществляется как на федеральном уровне, так и на региональном (уровне субъектов Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ) закрепляет общецелевые направления местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Осуществляется местное самоуправление в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом» (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

При этом основополагающим элементом в организации и существовании местного самоуправления выступают вопросы местного значения. Ведь собственно для решения местных вопросов и создаются муниципальные образования, формируются органы местного самоуправления и наделяются соответствующими полномочиями, принимаются муниципальные правовые акты, формируется финансово-экономическая основа, включающая в себя имущество и местные бюджеты. И именно решение местных вопросов направлено на обеспечение благоприятных условий жизни населения, о чем заявлено в нормативном определении вопросов местного значения.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ от 6 ок-

тября 2003 г. № 131) (в ред. от 04.08.2023) вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно¹.

Перечни вопросов местного значения муниципальных образований определены в ст. 14, 15 и 16 главы 3 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131 и разграничены в зависимости от вида муниципальных образований: вопросы местного значения городского, сельского поселения (ст. 14); муниципального района (ст. 15); муниципального, городского округа (ст. 16) и внутригородского района (ст. 16.2).

Отметим, что ввиду объемного содержания и отсутствия четкой классификации вопросов местного значения в ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131, многими учеными предпринимается попытка на теоретическом уровне устранить этот недостаток, группируя вопросы местного значения по различным критериям. Так, С. П. Кузнецовым за основу классификации были взяты соответствующие разделы Бюджетного кодекса Российской Федерации, что обосновывается прямой зависимостью реализации вопросов местного значения от финансирования, предусмотренного в расходной части местных бюджетов. Было предложено классифицировать по следующим группам: общекоммунальные вопросы; безопасность и правоохранительная деятельность; экономика; жилищно-коммунальное хозяйство; охрана окружающей среды; образование; культура; здравоохранение; физическая культура и спорт².

Е. С. Шугрина считает, что вопросы местного значения должны соотноситься с уровнем законодательства о местном самоуправлении. К ним относятся:

– вопросы, отнесенные к ведению органов местного самоуправления Конституцией РФ;

- вопросы, отнесенные к ведению органов местного самоуправления федеральным и региональными законами;
- отдельные вопросы государственного значения, переданные или делегированные органам местного самоуправления;
- вопросы, переданные по договорам, соглашениям;
- вопросы, принятые к своему ведению органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с действующим законодательством³.

В свою очередь, Л. К. Фазлиева группирует вопросы местного значения в зависимости от степени участия муниципальных образований в реализации предметов ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и предметов ведения субъектов Российской Федерации. При этом автор предлагает под вопросами местного значения подразумевать вопросы ведения⁴.

Считаем вполне обоснованной классификацию, предложенную И. И. Тепляковым в соавторстве с Е. Б. Султановым:

- финансово-экономические вопросы (разработка, принятие и исполнение местного бюджета, управление муниципальным имуществом и т. д.);
- вопросы жилищно-коммунального хозяйства и торговли (тепло-, энерго- и водоснабжение, обеспечение жителей муниципального образования услугами торговли и т. д.);
- вопросы дорожно-транспортного обеспечения и строительства (дорожная деятельность в отношении дорог местного значения, организация транспортного обслуживания населения и т. д.);
- вопросы социально-культурного характера (образование, культура и искусство и т. д.);
- вопросы административного характера (охрана правопорядка, профилактика терроризма и экстремизма, информацион-

ное обеспечение органов местного самоуправления и т. д.);

- формы осуществления муниципального контроля (жилищный, лесной, дорожный, финансовый и т. д.)⁵.

Систематизация вопросов местного значения на законодательном уровне упростила бы практическую работу органов местного самоуправления, например, при разработке устава новообразованного муниципального образования. В частности, речь идет о муниципальных образованиях в новых субъектах Российской Федерации.

Исходя из представленных подходов к классификации вопросов местного значения, прослеживается отсутствие в науке единообразия в соотношении понятий «вопросы местного значения» и «предметы ведения», что говорит о необходимости выработки единого понятия как на теоретическом, так и на законодательном уровне. Отметим, что далее в работе будет рассмотрено также соотношение вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления непосредственно в самом ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131.

Возвращаясь к положениям ФКЗ от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ, следует отметить, что в соответствии со ст. 11 на территории Донецкой Народной Республики были закреплены два вида муниципальных образований – городские округа и (или) муниципальные округа. Также Законом были установлены сроки образования данных муниципалитетов в срок не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу Федерального конституционного закона.

30 декабря 2022 г. была принята Конституция ДНР, в которой глава 8 посвящена вопросам местного самоуправления. Статьей 77 закрепляет осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются в соответствии с федеральным законом.

Статья 2 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ дает определение муниципальному округу – это «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

В свою очередь под городским округом понимается «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»⁶.

Следует отметить, что муниципальный округ является относительно новым, но уже апробированным на практике видом муниципального образования. Основным отличием городского округа от муниципального является более высокая плотность населения и высокий процент городского населения (не менее 2/3). Сходные черты проявляются в наделении равными полномочиями и наличии у каждого муниципального образования своего бюджета и органов местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, конституциями (уставами) и региональным законодательством субъекты принимают собственные законы, устанавливающие особенности организации местного само-

управления с учетом местных традиций и обычаев. Постановлением Народного Совета Донецкой Народной Республики был принят Закон «Об образовании на территории Донецкой Народной Республики городских и муниципальных округов, установлении их границ» от 31 марта 2023 г. № 438-ІІНС, в котором определен перечень городских округов (всего – 12) и населенных пунктов, входящих в состав образованных городских округов и перечень муниципальных округов (всего – 18) и населенных пунктов, входящих в их состав.

Следующим шагом стало принятие Закона «О структуре и наименовании органов местного самоуправления, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Донецкой Народной Республике» № 439-ІІНС (принят постановлением Народного Совета 31 марта 2023 г.), которым были определены наименование и структура органов местного самоуправления, установлены срок полномочий и число депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва. Помимо этого, в Республике закрепили дату проведения предстоящих выборов органов местного самоуправления – они состоятся 10 сентября 2023 г.

На момент подготовки статьи Народным Советом ДНР был принят Закон «О местном самоуправлении в Донецкой Народной Республике» от 17 августа 2023 г. № 468-ІІНС, регламентирующий организацию и деятельность органов местного самоуправления, порядок формирования и принципы их деятельности, правовые, территориальные и финансово-экономические основы⁷. Датой вступления в силу установлено 10 сентября 2023 г. Принятие данного Закона выступает завершающей стадией формирования законодательства о местном самоуправлении на региональном уровне.

Касательно правового закрепления вопросов местного значения следует отметить, что Закон ДНР о местном самоуправлении содержит отдельную главу, посвященную вопросам местного значения. Статья 10 «Вопросы местного значения» закона дает отсылку к перечню вопросов местного значения муниципального и городского округов, указанному в главе 3 федерального закона о местном самоуправлении. Следует отметить, что вопросы местного значения для муниципального и городского округов одинаковы и имеют в своем ведении самый широкий круг местных вопросов.

Всего для муниципального и городского округов предусмотрено 44 пункта вопросов местного значения, из которых в разное время утратившими силу считаются 5 пунктов.

К числу вопросов местного значения относятся: утверждение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, организация электро-, газо- и водоснабжения населения, организация охраны общественного порядка, создание условий для предоставления транспортных услуг, обеспечение первичных мер пожарной безопасности и пр., создание условий для оказания медицинской помощи населению, утверждение градостроительной документации, выдача и аннулирование разрешений на установку рекламных конструкций и т. д.

И здесь также прослеживается неоднозначный подход в соотношении вопросов местного значения и полномочий. Например, принятие устава муниципального образования отнесено в законе к полномочиям, а принятие бюджета – к вопросам местного значения, принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического

развития муниципального образования, установление и регулирование тарифов на отдельные товары и услуги – к полномочиям, а утверждение градостроительной документации – к вопросам местного значения и т. д.⁸

С 1 октября 2023 г. вступает в силу п. 45 перечня вопросов местного значения касательно осуществления выявления объектов накопленного вреда окружающей среде и организации ликвидации такого вреда применительно к территориям, расположенным в границах земельных участков, находящихся в собственности муниципального округа, городского округа⁹.

На муниципальном уровне вопросы местного значения определяются в уставе муниципального образования (ст. 44 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Так как уставы принимаются представительным органом муниципального образования, то в образуемых муниципальных образованиях Донецкой Народной Республики закрепление перечня вопросов местного значения для каждого муниципального образования будет возможным только после формирования представительных органов муниципальных и городских округов. А как было отмечено ранее, проведение выборов запланировано на 10 сентября.

Таким образом, на данный момент можем наблюдать процесс формирования законодательства Донецкой Народной Республики о местном самоуправлении в рамках интеграции в правовое поле Российской Федерации.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы. К конституционно-правовым основам вопросов местного значения относятся Конституция РФ, где перечень вопросов местного значения определен в обобщенном виде, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

содержащий понятие и перечень вопросов местного значения в зависимости от вида муниципального образования. На законодательном уровне следует обратить внимание на следующие проблемы: отсутствие

упорядоченной классификации вопросов местного значения и неоднозначный подход к применяемой терминологии (вопросы местного значения, предметы ведения, полномочия).

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Кузнецов С. П. Классификация вопросов местного значения муниципальных образований // Проблемы права. Челябинск, 2013. № 3. С. 34.

³ См.: Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Проспект, 2007. С. 327.

⁴ См.: Фазлиева Л. К. Вопросы местного значения и вопросы ведения местного самоуправления : категориальное соотношение и содержание понятий // Юрист-Правоведъ. 2020. № 1 (92). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-mestnogo-znacheniya-i-voprosy-vedeniya-mestnogo-samoupravleniya-kategorialnoe-sootnoshenie-i-soderzhanie-ponyatiy>

⁵ См.: Султанов Е. Б., Тепляков И. И. Определение вопросов местного значения как предмета ведения органов местного самоуправления // Муниципалитет : экономика и управление. 2018. № 4 (25). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opredelenie-voprosov-mestnogo-znacheniya-kak-predmeta-vedeniya-organov-mestnogo-samoupravleniya>

⁶ О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» : федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ О местном самоуправлении в Донецкой Народной Республике : закон Донецкой Народной Республики от 17 августа 2023 г. № 468-ІІНС // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatel'naya-deyatelnost/prinyatie/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-mestnom-samoupravlenii-v-donetskoj-narodnoj-respublike/>

⁸ См.: Сергиенко А. И. Вопросы местного значения // Управленческое консультирование. 2007. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-mestnogo-znacheniya>

⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 4 августа 2023 г. № 449-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Донецкий государственный университет

Тимофеева А. А., старший преподаватель кафедры конституционного и международного права

E-mail: aries_a@rambler.ru

Тел.: 8-949-411-03-36

Donetsk State University

Timofeeva A. A., Senior Lecturer of the Constitutional and International Law Department

E-mail: aries_a@rambler.ru

Tel.: 8-949-411-03-36

А. С. Маренков

Саратовская государственная юридическая академия

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ НЕИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА

В статье рассматриваются основы принудительного исполнения требований юрисдикционных актов, заложенные в Конституции РФ. Особое внимание уделяется такой разновидности требований, как требования неимущественного характера. Анализируются конституционные нормы и акты Конституционного Суда РФ. Отмечается, что при всей специфике исполнительного права исполнительное производство направлено на осуществление реальной защиты конституционно установленных прав и исполнение обязанностей.

К л ю ч е в ы е с л о в а: исполнительное производство, требования неимущественного характера, право на исполнение судебных актов.

COSTITUTIONAL BASICS FOR THE EXECUTION OF NON-PROPERTY REQUIREMENTS

The article deals with the basics of enforcement of the requirements of jurisdictional acts, legislated in the Constitution of the Russian Federation. Special attention is paid to the non-property requirements. In the article are analyzed the constitutional articles and acts of the Constitutional Court of the Russian Federation. The author notes that, with all the specifics of the enforcement law, enforcement proceedings are aimed at real protection of constitutional rights and performance of duties.

Key words: enforcement proceedings, non-property requirements in the enforcement proceedings, the right to the execution of judicial acts.

Поступила в редакцию 28 августа 2023 г.

Конституционные нормы и правовые ценности, которые были заложены в Основном законе государства, находят свое непосредственное или опосредованное выражение во всех отраслях российского права. Не исключением является и исполнительное право, предметом которого выступает исполнительное производство, т. е. процессуальная деятельность уполномоченных органов по принудительному исполнению требований, содержащихся в юрисдикционных актах.

Действительно, исполнительное право как охранительная отрасль направлена на защиту конституционно значимых ценностей – прав и свобод человека и гражданина. Задачей исполнительного производства является правильное и своевременное исполнение требований, содержащихся в исполнительных документах, среди которых важное место занимают исполнительные листы, выдаваемые судами на основании вынесенных ими решений.

Исполнимость судебного решения – одна из ключевых его характеристик. Отсутствие реального эффекта от судебного акта (даже при вынесении его в полном

соответствии с нормами материального и процессуального права) нивелирует всю предшествующую деятельность по защите субъективного права. Конституционный Суд РФ отметил, что «Конституция гарантирует государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 45, ч. 1; ст. 46, ч. 1 и 2); защита прав и свобод человека и гражданина составляет обязанность государства (ст. 2)... защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется»¹.

Поэтому можно сказать, что в исполнительном производстве обретает свое логичное и закономерное продолжение и завершение реализация права на судебную защиту, т. е. неотъемлемым элементом права на судебную защиту выступает и право на исполнение судебного решения, на что также обращал внимание Конституционный Суд РФ². Реальность правосудия и судебной защиты невозможна без реального исполнения предписания, вынесенного по итогу рассмотрения в суде дела. Как справедливо отмечает О. В. Исаенкова, «именно исполнительное производство призвано не только служить реальному осуществлению установленных и подтвержденных судебным решением и иными актами нарушенных или оспоренных субъективных гражданских прав, но и способствует укреплению законности в области гражданских (в широком смысле) правоотношений»³.

Значимость исполнительного производства настолько велика, что некоторые ученые путем комплексного анализа конституционных норм и правовых позиций Конституционного Суда РФ усматривают наличие специального права на исполнение судебных актов⁴. Эта позиция справедлива, поскольку действительно не может быть права на судебную защиту без права на исполнение судебных актов. В против-

ном случае не только не реализуются гарантированные Конституцией РФ права, но и «рассыпается» механизм правовой защиты, который в таких условиях не достигает конечной цели, что, в свою очередь, подрывает состояние законности в государстве.

Исполнительное право имеет достаточно сложную структуру, однако в нем можно выделить два крупных блока требований, которые находятся на исполнении в органах Федеральной службы судебных приставов: имущественные и неимущественные требования. Требованиями неимущественного характера являются предписания исполнительных документов, которыми должник обязан совершить определенные действия или воздержаться от совершения определенных действий, не связанных с передачей денег или иного имущества. Несмотря на то, что требования неимущественного характера уступают по своей популярности (что видно из количественного соотношения) требованиям имущественным, именно с ними обывденное и профессиональное правосознание связывают возмездие за нарушенное или оспоренное право и восстановление справедливости, ведь виновник не просто своими деньгами (пусть и «кровно заработанными») возмещает или компенсирует причиненный вред, но и активно участвует в таком возмещении, т. е., еще проще говоря, «искупает вину своими руками».

Исполнительное производство по требованиям неимущественного характера имеет все те же исследованные нами конституционные основы, какие есть у исполнительного права в целом. Отметим, что при исполнении неимущественных требований реальное подтверждение и защиту получает целый ряд неимущественных прав, закрепленных в Конституции РФ и гарантированных ею⁵. Это право на жилище (ст. 40), поскольку именно по правилам исполнения требований неимуществен-

ного характера реализуется выселение должника и вселение взыскателя; право на труд (ст. 37), так как одной из категорий неимущественных требований выступает восстановление на работе незаконно уволенного работника. Подтверждение при осуществлении должником определенных действий или его воздержании от них получают такие права, как право на благоприятную окружающую среду (ст. 42) (дела из экологических и иных природоохранных правоотношений предполагают в том числе активные действия должника – как то: разработка плана восстановительных работ земельного участка, очистка территории от мусора и т. д.); право на заботу о детях и их воспитание (ст. 38): посредством механизма принудительного исполнения может быть обеспечен порядок общения с ребенком родителя, проживающего отдельно, и других родственников. Следует здесь отметить и избирательные права (ст. 32), право на защиту частной жизни и доброго имени

(ст. 23), право на получение информации (ст. 24, 29). Исполнение неимущественных требований нагляднее всего демонстрирует эффективность государственного механизма правозащиты, действенность тех правовых и организационных средств, которые Российское государство применяет для охраны прав и свобод граждан, организаций и публичных образований.

В целом же, исполнение требований неимущественного характера базируется на тех же основах, которые являются фундаментом для всего российского права – законности, уважения чести и достоинства гражданина (отметим, что названные положения выступают, согласно ст. 4 Федерального закона «Об исполнительном производстве», принципами исполнительного производства) – и преследует достижение той же цели, каковая заложена Конституцией в отечественное законодательство – защита прав, свобод и законных интересов и построение правового государства.

¹ По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»»: постановление Конституц. Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П // Рос. газета. 2001. 8 авг.

² По делу о проверке конституционности части 1 статьи 21, части 2 статьи 22 и части 4 статьи 46 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с жалобой гражданина М. Л. Ростовцева»: постановление Конституц. Суда РФ от 10 марта 2016 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 12. Ст. 1707.

³ Исаенкова О. В. Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003. С. 112.

⁴ См.: Кузнецов Е. Н. Право на исполнение судебных актов в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2022. С. 106–110.

⁵ См.: Кудрявцева В. П. Исполнение требований неимущественного характера. М.: Статут, 2015. С. 32.

Саратовская государственная юридическая академия

Маренков А. С., ассистент кафедры гражданского процесса

E-mail: iskanders-m@yandex.ru

Saratov State Law Academy

Marenkov A. S., Assistant of the Civil Procedure Department

E-mail: iskanders-m@yandex.ru

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государственное устройство»; «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.