

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 2 (38). 2025

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 5

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Бялкина Т. М. Контрольная функция местных Советов: прошлое и настоящее 7

Гриценко В. В. Об эффективности управленческих решений в контексте научных трудов профессора Виктора Степановича Основина 14

Сазонникова Е. В. О праве запроса депутатов, добровольных народных дружинах и правовом воспитании (по страницам публикаций профессора В. С. Основина) 23

Бондарева Е. А. Принцип государственного суверенитета: доктрина и практика Конституционного Суда России 30

Комбарова Е. В. Конституционный механизм реализации единой системы публичной власти России 38

Попов В. А. Вопросы теории и правового регулирования территориальной организации публичной власти в работах профессора В. С. Основина и их актуализация в современной науке конституционного права 42

Пронякина С. Ю. Принцип социальной справедливости как конституционно-правовая категория 53

Сугакова С. В. Конституционно-правовое значение духовно-нравственных ценностей в контексте реализации свободы совести и вероисповедания 57

Бобкова Л. Л. Конституционные основы формирования стимулов и ограничения в бюджетном праве 66

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 06.06.2025.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 8,6. Уч.-изд. л. 10,0.
Тираж 30. Заказ 153

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, 2025
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2025

Троицкая Т. В., Углонова О. А. Правовая трансформация
статуса наблюдателей в России 73

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

Таваралиев Х. Д. Современное законодательство
о гражданстве 80

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Раджабова Е. А. Конституционные основы
дискреционных полномочий в Республике Гана:
анализ Конституции 1992 года 85

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Харченко У. Э. Транспарентность органов местного
самоуправления: правовое регулирование и практика
применения 94

Саранцева Ю. С. Роль Конституционного Суда Российской
Федерации в обеспечении экономической безопасности
российского государства 99

Требования к материалам, направляемым
в редакционную коллегию журнала
для опубликования 103

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 2 (38). 2025

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 5

SCIENTIFIC MESSAGES

Byalkina T. M. The control function of local Councils:
past and present 7

Gritsenko V. V. On the effectiveness of management
decisions in the context of the scientific works
of professor Viktor Stepanovich Osnovin 14

Sazonnikova E. V. About the right to request deputies,
voluntary people's divines and legal education (based
on the pages of publications of professor
V. S. Osnovin) 23

Bondareva E. A. The principle of state sovereignty:
doctrine and practice of the Constitutional Court
of Russia 30

Kombarova E. V. Constitutional mechanism for the
implementation of a unified system of public authority
in Russia 38

Popov V. A. Issues of theory and legal regulation of
the territorial organization of public power in the works
of professor V. S. Osnovin and their actualization in the
modern science of constitutional law 42

Pronyakina S. Yu. The principle of social justice as a
constitutional legal category 53

Sudakova S. V. Constitutional and legal significance of
spiritual and moral values in the context of the realisation
of freedom of conscience and religion 57

Bobkova L. L. Constitutional basis for the formation of
incentives and restrictions in budget law 66

Troitskaya T. V., Uglanova O. A. The history of the
formation and development of the institution of election
observers in Russia 73

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

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

Tavariiev K. J. Modern legislation on citizenship 80

CONSTITUTIONAL LAW OF FOREIGN COUNTRIES

Radzhabova E. A. The Constitutional basis of discretionary powers in the Republic of Ghana: an Analysis of the 1992 Constitution85

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Kharchenko U. E. Transparency of local self-government bodies: legal regulation and practice of application94

Sarantseva Yu. S. The role of the Constitutional Court of the Russian Federation in ensuring the economic security of the Russian state..... 99

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing..... 103

ОТ РЕДКОЛЛЕГИИ

27 июня 2024 г. юридический факультет Воронежского государственного университета и кафедра конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина при участии Воронежского регионального отделения Ассоциации юристов России организовали и провели *Всероссийскую научно-практическую конференцию на тему: «Научное наследие профессора Виктора Степановича Основина и актуальные проблемы современного конституционализма»*, посвященную 100-летию со дня рождения профессора В. С. Основина.

5 июля 2024 г. исполнилось 100 лет со дня рождения выдающегося ученого-юриста, доктора юридических наук, профессора Виктора Степановича Основина. История юридического факультета ВГУ неразрывно связана с этим ученым, педагогом, общественным деятелем; ученики продолжают его дело и поныне.

Являясь первыми профессорами юридического факультета Воронежского государственного университета, В. С. Основин, Л. Д. Кокорев, И. А. Галаган создали научные школы, известные в России и за рубежом, воспитали многих учеников, которые уже на новом этапе развития российского правового государства продолжают традиции, заложенные Учителями.

Виктор Степанович Основин – основатель кафедры государственного права и советского строительства Воронежского государственного университета. В процессе развития правовой науки и роста молодых ученых из нее сформировались четыре кафедры: конституционного права России и зарубежных стран, административного и муниципального права, финансового права, международного права.

Виктор Степанович твердо отстаивал роль государства как важнейшего элемента

основ конституционного строя в обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

Будучи государственным, он подчеркивал, что только надлежащим образом организованная система государственных органов, построенная на принципах науки управления, в состоянии обеспечить развитие общества и государства.

В последние годы профессор разрабатывал теорию народного представительства, механизм представительной демократии, где особую роль играет представитель народа – депутат. Результат творческой деятельности профессора впечатляет – им опубликовано более 100 научных работ.

Статьи ученого печатаются в ведущем журнале «Советское государство и право» (1971, 1978, 1983, 1988 гг.); он член редколлегии журнала «Известия высших учебных заведений» (серия «Правоведение»).

В рамках работы конференции был обсужден широкий круг вопросов публично-правовой тематики, так или иначе связанных с научным наследием профессора В. С. Основина:

- основы науки социального управления, органы социального управления, социальный контроль;
- особенности и значение Конституций СССР, РСФСР и Российской Федерации;
- конституционное право, конституционно-правовые нормы и отношения;
- органы публичной власти: современные тенденции в организации и функционировании;
- конституционный контроль: современные тенденции в организации и функционировании;
- взаимодействие органов публичной власти: формы и механизмы;
- избирательное право и избирательный процесс;

- актуальные вопросы муниципального права;
- публичные финансы и публичная власть;
- конституционные основы бюджетно-правового регулирования;
- трансформация конституционных основ исполнения налогового обязательства в современной России;
- участие граждан в деятельности органов публичной власти: новые механизмы и процедуры;

- органы публичной власти и институты гражданского общества: новые формы взаимодействия.

В данном номере представлены отдельные научные сообщения участников указанной конференции.

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

УДК 342.55

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ: ПРОШЛОЕ И НАСТОЯЩЕЕ

В статье проводится сравнительный анализ законодательства о контрольной деятельности местных органов власти в советский период истории нашего государства и ныне действующих органов местного самоуправления, рассматриваются прежние и современные формы контроля коллегиальных органов местной власти в целом, а также их депутатских объединений (комиссий, комитетов), отдельных депутатов; рассматривается возможность использования отдельного положительного опыта контрольной деятельности местных Советов органами муниципальной власти.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местные Советы, исполнительные комитеты, контроль, органы народного контроля, постоянные комиссии, депутат, депутатский запрос, органы местного самоуправления, муниципальный контроль.

THE CONTROL FUNCTION OF LOCAL COUNCILS: PAST AND PRESENT

The article conducts a comparative analysis of the legislation on the control activities of local authorities in the Soviet period of the history of our state and the current bodies of local self-government, the previous and modern forms of control of the collegial bodies of local authorities as a whole, as well as their deputy associations (commissions), individual deputies; The possibility of using a separate positive experience of the control activities of local councils by municipal authorities is considered.

Key words: local councils, executive committees, control, people's control bodies, permanent commissions, deputy, deputy inquiry, local governments, municipal control.

Поступила в редакцию 7 декабря 2024 г.

В научном наследии В. С. Основина важное место занимает тематика местных Советов, которым он посвятил целый ряд своих работ, в том числе монографического характера. В прежней системе властеотношений все Советы, в том числе и местные, являлись органами государственной власти и управления на местах (в терминологии тех

лет), ответственными за решение практически всего комплекса местных хозяйственных и социально-культурных вопросов на соответствующей территории, т. е. были органами общей компетенции, и в этой части им были подотчетны все расположенные на их территории предприятия и организации. Советы осуществляли все три основные публично-властные функции – нормотворчество, исполнительно-распорядительную де-

© Бялкина Т. М., 2025

тельность и контроль. Советы, состоявшие из депутатов, формировали из своего состава исполнительные комитеты, которые занимались непосредственной исполнительно-распорядительной деятельностью и также были подконтрольны Советам.

Актуальность вопросу именно о контрольной функции, контрольных полномочиях местных Советов придает то обстоятельство, что в настоящее время наблюдается тенденция снижения доверия населения к органам местного самоуправления, и прежде всего к представительным органам, что отражается в низкой явке избирателей на выборах депутатов местных парламентов, отсутствии интереса со стороны населения к их работе, непонимании того, чем они вообще занимаются, в отличие от местной администрации. Поводы для подобных настроений дают и сами депутаты, не стремящиеся выстраивать более тесные контакты со своими избирателями. Часто избиратели задаются вопросом, насколько эффективны и необходимы представительные органы муниципальной власти в их нынешнем виде. Причин сложившейся ситуации немало, в том числе они и в законодательном определении статуса представительных органов, их функций и возможностей по сравнению с иными органами МСУ, их способности быть подлинными представителями населения.

Современная концепция местного самоуправления, закрепленная в Конституции РФ 1993 г. и скорректированная в ходе конституционной реформы 2020 г., получившая свое развитие в федеральном законодательстве, конечно, коренным образом отличается от советского периода. В то же время предназначение органов местной власти остается практически тем же самым – заниматься решением местных проблем, способствовать повышению качества жизни населения на территориях соответствующих муниципальных образований. Поэтому обращение к законодательству советского периода, практическому опыту местных Советов в целях изу-

чения и возможного заимствования каких-то положительных моментов может быть полезным, особенно в условиях предстоящих изменений законодательства о местном самоуправлении.

Рассмотрим правовые основы осуществления местными Советами контрольной функции на примере закона РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР»¹ (далее – закон о городском, районном в городе Совете). Общие положения о контроле были сформулированы в ст. 4:

«Городской, районный в городе Совет народных депутатов в пределах своих полномочий обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории; осуществляет контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координирует и контролирует их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения. Городской, районный в городе Совет по указанным в настоящей статье вопросам заслушивает доклады руководителей предприятий, учреждений и организаций, принимает по ним решения, в необходимых случаях вносит свои предложения в соответствующие вышестоящие органы». Как видим, данная статья определяет и основные формы контроля.

Статья 9 данного закона предусматривала, что городской, районный в городе Совет народных депутатов осуществляет контроль за проведением принятых решений в жизнь.

Исключительно на сессиях городского, районного в городе Совета народных депутатов, как было сказано в ст. 45, решались следующие вопросы:

«...3) отчеты о работе исполнительного комитета и постоянных комиссий...

6) образование городского, районного комитета народного контроля и изменение его состава, назначение и освобождение от должности председателя комитета народного контроля; заслушивание отчета о работе городского, районного комитета народного контроля...

11) рассмотрение запросов депутатов и принятие решений по запросам...».

Таким образом, Советы народных депутатов создавали специальные контрольные органы, деятельность которых регулировалась законом СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-Х «О народном контроле в СССР»². В соответствии с данным законом (ст. 11) структура органов народного контроля выглядела следующим образом:

- Комитет народного контроля СССР;
- комитеты народного контроля союзных республик;
- комитеты народного контроля автономных республик, краев, областей, автономных областей, округов, городских и районных комитетов народного контроля;
- группы народного контроля при сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся;
- комитеты, группы и посты народного контроля на предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях и воинских частях.

Органы народного контроля строили свою работу во взаимодействии с постоянными и иными комиссиями Советов народных депутатов. По результатам проверок комитеты народного контроля издавали правовые акты – постановления, имевшие обязательную юридическую силу. Руководители предприятий и организаций должны были устранять вскрываемые недостатки, нарушения и о результатах сообщать комитетам народного контроля. Все государственные органы, иные организации и должностные лица должны были оказывать содействие органам народного контроля.

Комитеты народного контроля имели право давать указания об устранении недо-

статков, заслушивать доклады и объяснения, запрашивать необходимые материалы, назначать и проводить ревизии и экспертизы, приостанавливать распоряжения и действия должностных лиц, отстранять должностных лиц от занимаемых постов за срыв выполнения решений, направлять материалы о злоупотреблениях в органы прокуратуры, налагать на виновных взыскания, объявлять выговор. Кроме того, комитеты народного контроля могли налагать штрафы (денежные начеты) на лиц, которые причинили материальный ущерб государству (ст. 22).

Как видно из характеристики данных контрольных органов, порядка их образования и полномочий, эти органы нельзя относить к субъектам общественного контроля, несмотря на название «народный». Это были специализированные государственные органы, образуемые Советами народных депутатов всех уровней и им подотчетные.

В структуре местных Советов были предусмотрены состоящие из депутатов постоянные комиссии, к функциям которых, среди прочих, относился контроль за деятельностью государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. В соответствии со ст. 72 закона о городском, районном в городе Совете одной из основных задач постоянных комиссий городского, районного в городе Совета народных депутатов являлся контроль за деятельностью отделов и управлений исполнительного комитета городского, районного в городе Совета, предприятий, учреждений и организаций по проведению в жизнь решений городского, районного в городе Совета, его исполнительного комитета и вышестоящих государственных органов, а также по соблюдению законодательства Союза ССР, РСФСР и автономной республики.

В советский период большое значение придавалось контрольной деятельности отдельных народных избранных. Статья 88 закона о городском, районном в городе Совете закрепляла основные направления осуществления контроля депутатами:

– депутат городского, районного в городе Совета участвует в организации населения на выполнение наказов избирателей и в контроле за их реализацией предприятиями, учреждениями и организациями, добивается претворения наказов в жизнь;

– депутат городского, районного в городе Совета рассматривает поступившие к нему предложения, заявления и жалобы, принимает меры к их правильному и своевременному разрешению, ведет прием граждан, изучает причины, порождающие жалобы, и вносит свои предложения в Совет, другие государственные и общественные органы, предприятия, учреждения и организации;

– депутат вправе осуществлять контроль за рассмотрением направленных им предложений, заявлений и жалоб в государственных органах, предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных на территории города, и принимать личное участие в рассмотрении указанных предложений, заявлений и жалоб.

Статья 90 данного закона детализировала формы контрольной деятельности депутатов. В ней говорилось, что депутат городского, районного в городе Совета народных депутатов по поручению Совета или его органов может проверять работу государственных органов, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к ведению Совета, знакомиться с необходимыми материалами и документами. О результатах проверки депутат информирует соответствующие государственные органы, предприятия, учреждения, организации и, в случае необходимости, вносит предложения об улучшении их работы, устранении выявленных недостатков, привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении государственной дисциплины и законности. Депутат городского, районного в городе Совета вправе возбуждать в Совете и его органах вопрос о необходимости проведения проверок работы государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, расположенных

на территории города, района. При обнаружении нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан или иного нарушения законности депутат городского, районного в городе Совета как представитель государственной власти вправе потребовать прекращения этих нарушений, а в необходимых случаях обратиться с требованием к соответствующим органам и должностным лицам пресечь такие нарушения. Должностные лица государственных и общественных органов, администрация предприятий, учреждений и организаций, а также работники милиции, к которым обращено требование депутата, обязаны незамедлительно принять меры для устранения нарушения и при необходимости – для привлечения виновных к ответственности.

Важную роль в осуществлении контрольной функции местных Советов в советский период играли депутатские запросы. В соответствии со ст. 91 Закона о городском, районном в городе Совете депутат или группа депутатов имели право обратиться с запросом к исполнительному комитету, руководителям его отделов и управлений, а также к руководителям расположенных на территории города, района предприятий, учреждений и организаций по вопросам, отнесенным к ведению городского, районного в городе Совета. Исполнительный комитет городского, районного в городе Совета, руководители его отделов и управлений, предприятий, учреждений и организаций, к которым обращен запрос депутата, обязаны дать устный или письменный ответ на запрос на сессии Совета, а при необходимости более длительного времени на подготовку ответа – в срок, установленный Советом, с обязательным сообщением об этом на сессии. По ответу на запрос депутата или группы депутатов городской, районный в городе Совет принимал решение.

Таким образом, местные Советы народных депутатов обладали широким кругом возможностей осуществления контрольной деятельности как непосредственно на своих

заседаниях, заслушивая отчеты, информации соответствующих должностных лиц, так и создавая для этого специальные органы (комитеты народного контроля), а также с помощью контрольных полномочий своих постоянных комиссий и отдельных депутатов. Безусловно, эта деятельность Советов, как и всякая другая, осуществлялась под непосредственным руководством со стороны органов КПСС, не всегда была эффективной, но само признание ее значимости и необходимости, законодательное закрепление имело большое значение в практике советского строительства.

Перейдем к рассмотрению возможностей осуществления контрольной деятельности современных представительных органов местного самоуправления. В настоящее время вопросы осуществления контроля достаточно подробно регламентированы законодательством, которое выделяет несколько его видов: государственный контроль (надзор), в том числе парламентский контроль, а также муниципальный контроль и общественный контроль.

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ»³ (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) определяет государственный контроль (надзор), муниципальный контроль в Российской Федерации как деятельность контрольных (надзорных) органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемую в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Виды муниципального контроля устанавливаются федеральными законами (ст. 1). Порядок его организации и осуществления для конкретного вида муниципального контроля устанавливается положением, утверждаемым представительным органом муниципального образования.

К полномочиям органов местного самоуправления в области муниципального контроля относятся:

1) участие в реализации единой государственной политики в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля при осуществлении муниципального контроля;

2) организация и осуществление муниципального контроля на территории муниципального образования;

3) иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами (ст. 6).

Определение органов местного самоуправления, наделенных полномочиями по осуществлению муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций, порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных органов местного самоуправления и их полномочий осуществляются в соответствии с уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Субъектами осуществления муниципального контроля могут быть специально создаваемые для этого органы местного самоуправления (например, контрольно-счетный орган муниципального образования как орган внешнего муниципального финансового контроля), специальные структурные подразделения местной администрации (например, отдел технического контроля администрации городского округа город Воронеж). Контрольную деятельность в соответствующей

сфере отношений могут также осуществлять отраслевые и функциональные подразделения местной администрации. Возможно создание иных организаций, на которые будут возложены контрольные полномочия.

Таким образом, представительные органы муниципальных образований не осуществляют муниципальный контроль в том его понимании, которое предусмотрено Федеральным законом № 248-ФЗ. Подтверждением этого вывода служит также ст. 17.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), содержащая отсылочную норму на вышеназванный Федеральный закон № 248-ФЗ.

Тем не менее определенными контрольными полномочиями представительные органы местного самоуправления обладают. Выделим их на основе анализа Федерального закона № 131-ФЗ. Так, п. 9 ч. 10 ст. 35 данного закона к исключительной компетенции представительного органа относит *контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения*.

В соответствии с ч. 11.1 указанного закона представительный орган муниципального образования *заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования*.

Контрольную функцию представительных органов местного самоуправления могут реализовывать их депутатские объединения. Так, Устав городского округа город Воронеж⁵ закрепляет, что постоянные комиссии городской Думы осуществляют контроль за деятельностью администрации городского окру-

га, ее структурных подразделений, предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, в пределах компетенции городской Думы (ст. 33).

В Регламенте Воронежской городской Думы⁶ перечисляются основные формы осуществления ею контрольной деятельности. К примеру, Совет Думы *заслушивает на своих заседаниях доклады и сообщения руководителей соответствующих структурных подразделений администрации, муниципальных предприятий и учреждений городского округа город Воронеж* (ст. 8).

Городская Дума вправе создавать *временные комиссии*, деятельность которых ограничивается определенным сроком и конкретной задачей: 1) для выполнения конкретных поручений городской Думы; 2) для проверки определенных данных о событиях и должностных лицах (ст. 19).

Совет Думы, председатель, комиссии, фракции, поддержанные группой депутатов не менее 9 человек, депутаты (не менее 9 человек) «...вправе инициировать *проведение депутатских слушаний*, на которые приглашаются депутаты городской Думы, должностные лица администрации городского округа, эксперты, представители органов местного самоуправления и иных организаций, жители городского округа город Воронеж» (ст. 34).

Так же, как и раньше, в представительных органах местного самоуправления используется форма *депутатских запросов*. Так, в соответствии с Регламентом Воронежской городской Думы депутат (группа депутатов) городской Думы вправе обращаться с запросом в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти Воронежской области, органы местного самоуправления и к должностным лицам указанных органов, а также руководителям предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно-правовой формы, расположенных на территории городского округа город Воронеж, по вопро-

сам, связанным с реализацией полномочий депутата городской Думы (ст. 33).

К какому виду отнести данный вид контрольной деятельности представительного органа местного самоуправления? По субъектам, формам осуществления он схож с парламентским контролем, осуществляемым законодательными органами государственной власти, поэтому условно его можно считать муниципальным парламентским контролем.

На основе проведенного сравнительного анализа законодательства о местных Советах и нынешнего о местном самоуправлении полагаем целесообразным предоставить больше возможностей осуществления контрольной деятельности непосредственно депутатам представительных органов местного самоуправления, которых сейчас у них практически нет. Стоит подумать о расширении взаимодействия и сотрудничества местных депутатов с субъектами общественного контроля, поскольку депутаты представительных органов местного самоуправления занимают

свои должности не на постоянной оплачиваемой основе, а выполняют свои обязанности на общественных началах, за исключением 10 процентов от общей численности представительного органа. Поэтому в законодательстве об общественном контроле, об общественных палатах целесообразно предусмотреть варианты и формы такого сотрудничества.

Укреплению правового статуса депутатов представительных органов местного самоуправления, повышению доверия к ним со стороны населения, активному взаимодействию с ними представителей гражданского общества могло бы способствовать принятие соответствующего федерального закона либо выделение в структуре Федерального закона № 131-ФЗ вместо содержащейся в нем в настоящее время ст. 40, отдельной главы с более подробной регламентацией правового положения депутата представительного органа местного самоуправления.

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ URL: parvo.gov.ru

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

Воронежский государственный университет

Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

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 named after Professor V. S. Osnovin

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

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

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ НАУЧНЫХ ТРУДОВ ПРОФЕССОРА ВИКТОРА СТЕПАНОВИЧА ОСНОВИНА

В своих научных трудах Виктор Степанович Основин особое внимание уделял проблемам эффективности управленческих решений, от которых напрямую зависит качество управления в целом и государственное управление в частности. На фоне стремления современного российского государства к созданию концепции общей системы публичной власти ценность идей ученого состоит в обоснованности формирования единого механизма реализации управленческих решений в сфере публичного управления на всех уровнях: федеральном, региональном и местном.

К л ю ч е в ы е с л о в а: управление, публичное управление, публичная власть, управленческое решение, эффективность управления, качественное управление, органы исполнительной власти, функции управления, правовые требования.

ON THE EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT DECISIONS IN THE CONTEXT OF THE SCIENTIFIC WORKS OF PROFESSOR VIKTOR STEPANOVICH OSNOVIN

In his scientific works, Viktor Stepanovich Osnovin paid special attention to the problems of the effectiveness of management decisions, on which the quality of management in general and public administration in particular directly depends. Against the background of the desire of the modern Russian state to create a concept of a common system of public power, the value of the scientist's ideas lies in the validity of the formation of a single mechanism for implementing managerial decisions in the field of public administration at all levels: federal, regional and local.

Key words: management, public administration, public authority, managerial decision, management efficiency, quality management, executive authorities, management functions, legal requirements.

Поступила в редакцию 8 октября 2024 г.

Виктор Степанович Основин справедливо считал, что «всякая наука начинается с «конституирования», т. е. выработки и теоретического обоснования ее основных понятий, научного языка, ибо только при этом непрерывном условии возможно обеспечить еди-

ный подход к ее проблемам и взаимопонимание между теми, кто призван решать эти проблемы»¹.

Представляется, что в юридической литературе трудно найти более животрепещущую, актуальную тему, чем эффективность публичного управления, так как она имеет не только теоретический, но и практический характер, а также затрагивает интересы государства, общества и каждого гражданина.

© Гриценко В. В., 2025

В. С. Основин подчеркивал, что система и организация управления зависят не только от особенностей объекта управления, но и от проблем, которые присущи ему, ибо искусство управления состоит в том, чтобы своевременно увидеть проблемы, выявить причины, их обусловившие, и принять необходимые меры для решения проблем².

Эффективность определяется как многоаспектное, сложное, комплексное понятие³. Латинское слово «effectus» означает действие, результат чего-либо, а «effectivus» переводится как «эффективность»⁴.

В Толковом словаре русского языка решение определяется через «решить», наиболее приемлемо к исследуемой теме – «обдумав, прийти к какому-нибудь выводу, к необходимости каких-нибудь действий»⁵.

Применительно к единой системе публичной власти⁶, взаимосвязанной с публичным управлением, ключевым является термин «обдумав».

Наиболее объемно и содержательно научную ценность категории «эффективность» определяет О. С. Рогачева, по мнению которой ценность состоит в объединении в единый комплекс не только вопросов социальной обусловленности норм права, но и вопросов их реализации, что «способствует нахождению наиболее рациональных правовых средств, а также норм их реализации»⁷.

Безусловно, исследование проблем в сфере управления в советский период и в современный период отличаются многими факторами, кроме того, у них разное содержательное наполнение. Однако общим является стремление к поиску совершенной модели эффективного публичного управления, существование которого невозможно без принятия грамотных управленческих решений, так как именно «в управленческих решениях сконцентрирована вся суть управления»⁸.

В. С. Основин подчеркивал, что оптимальность управленческого решения тесно сопрягается с его эффективностью. Если

оптимальность – это выбор лучшего из нескольких вариантов решения проблемы, то понятие эффективности существует для выявления тех результатов – «эффекта», которые получены в результате реализации управленческого решения⁹.

Следует отметить, что в настоящее время значительно возрастает научный интерес к содержанию управленческих решений, выступающих в качестве вида правового решения, под которым С. В. Зыкова и О. В. Кулик предлагают понимать «средства предъявления правовых требований, отражающих представления субъекта о справедливости и целесообразности, выражающих его правовой выбор и обосновываемых отсылкой к обязательным правовым императивам или собственному субъективному праву»¹⁰.

Эффективность управления всегда являлась и является объектом острых научных дискуссий. С целью достижения качественного управления В. С. Основин в своих работах определял: понятие управления, его принципы, особенности, функции, циклы т. д.

При этом и в настоящее время вопрос о таком управлении находится в центре внимания современных ученых. В частности, используется термин «хорошее управление», «качественное управление», «эффективное управление», разрабатываются концепции такого управления¹¹.

На комплексный характер права на хорошее (надлежащее, эффективное) управление указывает Е. В. Гриценко, при этом она подчеркивает неоднозначность данного понятия, так как оно трактуется «как право на надлежащее правление, связанное с таким политическим устройством государства, которое обеспечивает эффективное использование общественных ресурсов и качественное оказание публичных услуг на началах верховенства права и вовлеченности граждан в процессы принятия решений, без злоупотреблений и коррупции, и в узком специальном смысле – как право на надлежащее административное управление, на оперативное, бес-

пристрастное и справедливое административное производство»¹².

Определяя управление как «последовательное решение проблем, возникающих в ходе достижения поставленной цели», В. С. Основин считал управленческое решение «средством фиксации выявленных проблем, путей, средств и способов их решения»¹³.

К сожалению, в доктрине административного права не сложилось единого мнения в отношении понятия «управленческое решение». Так, например, Ю. А. Цветков под управленческим решением понимает «интеллектуально-волевой акт субъекта управления, обеспечивающий совершение объектом управления одного из альтернативных возможных действий или их последовательности»¹⁴.

Следует отметить, что управленческие решения взаимосвязаны с такими категориями, как административные процедуры¹⁵; административные акты¹⁶, например, административные регламенты предоставления публичных услуг, приказы (распоряжения) о выдаче лицензий, решения о предоставлении водного объекта в пользование и др.¹⁷

Грамотное управленческое решение в первую очередь зависит от субъекта управления. Д. Э. Пилия указывает, что «органы исполнительной власти обладают самой развитой и масштабной структурой, значительными организационными и материальными ресурсами, которые обеспечивают принятие и реализацию управленческих решений во всех сферах общественной и государственной жизни», при этом он справедливо отмечает, что считать, что только эти органы осуществляют публичное управление «было бы неверно»¹⁸.

Не умаляя роли органов исполнительной власти в принятии управленческих решений, необходимо отметить значение деятельности Президента РФ, одним из направлений которой является «обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия орга-

нов, входящих в единую систему публичной власти»¹⁹. Об активной деятельности Президента РФ свидетельствуют данные из официального сайта опубликования правовых актов: на 4 октября 2024 г. Президент издал 857 указов и 314 распоряжений, безусловно, все они имеют управленческий характер.

Так, например, учитывая сложную международную обстановку, проведение специальной военной операции, обоснованными представляются Указ Президента от 30 сентября 2024 г. № 822 «О призыве в октябре-декабре 2024 г. граждан Российской Федерации на военную службу и об увольнении с военной службы граждан, проходящих военную службу по призыву», увеличившего количество призывников (по сравнению с весенним призывом) до 133 000 человек²⁰. На основании ст. 4 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»²¹ Президент РФ издал Указ от 16 сентября 2024 г. № 792 «Об установлении штатной численности вооруженных сил Российской Федерации» в количестве 2 389 130 единиц, в том числе 1 500 000 военнослужащих²².

Следует отметить, что В. С. Основин особое внимание уделял функциям управления, без которых невозможно раскрыть содержание управления, а также обосновать принятие управленческих решений.

Так, позицию советских ученых в отношении определения понятий «функций» управления в качестве внешнего проявления свойств какого-либо объекта в данной системе отношений он поддерживал только частично. Он подчеркивал, что это правильно, только «если рассматривать данное определение в динамике, в отношениях с другими объектами и явлениями», так как «оно не охватывает состояние предметов и явлений статики». В качестве обоснований своей позиции В. С. Основин приводил следующий пример: «когда мы говорим об органах государства, то их внешние проявления могут рассматриваться не только в плане функционального назначения соответствующего ор-

гана, пребывающего в статическом состоянии»²³.

По мнению В. С. Основина, «если управление – организующая деятельность, являющаяся разновидностью общественно необходимого труда, то тогда оно всегда выражается только во взаимных отношениях, ибо нет и не может быть управления без субъекта, осуществляемого его, и без объекта, которым этот субъект управляет, без их взаимных отношений, выражающихся в прямых и обратных связях между субъектом и объектом управления»²⁴. В связи с этим В. С. Основин подчеркивал, что функции управления, являющиеся внешней характеристикой его сущности, «могут быть только действиями субъектов управления»²⁵. Он отмечал также, что функции не могут быть задачами или целями управления. При этом В. С. Основин утверждал, что функции управления «выражают сущность не какой-то части управления, а управления в целом как разновидности общественного необходимого труда»²⁶.

Каждую функцию управления В. С. Основин определял несколькими важнейшими параметрами: сущностью, содержанием, структурой этого содержания, правовым закреплением, любая отдельная функция, по его мнению, «характеризует какую-то одну черточку управления», при этом, он считал, что «сущность управления в целом определяется лишь системой функций»²⁷.

При этом В. С. Основин предостерегал, что о системе функций управления нельзя говорить «абстрактно», так как «функции управления всегда связаны с конкретной управленческой системой, заключены в соответствующей организационной структуре и приспособлены к целям ее функционирования»²⁸.

В. С. Основин поддерживал классификацию, признаваемую в то время, на общие и особенные функции управления; последние, по его мнению, характеризуют «качественную определенность соответствующих структурных подразделений системы, их индиви-

дуальность во взаимоотношениях с иными элементами системы. Без них невозможно было бы функциональное выделение отдельных элементов системы управления, а само управление утратило бы гибкость и оказалось невозможным»²⁹.

К общей функции социального управления В. С. Основин относил планирование, сущность которого «заключается в определении направления, темпов, пропорций и сроков осуществления соответствующих задач, а также органов или лиц, ответственных за их выполнение»³⁰.

Содержание планирования, по мнению В. С. Основина, представляет собой «ответы на вопросы о том, что должно быть сделано и как, когда именно и кем. В данном смысле планирование в значительной мере напоминает принятие управленческого решения»³¹.

С функцией планирования ученый «органически» связывал функцию принятия управленческих решений.

Сущность данной функции, по мнению В. С. Основина, заключается «в выявлении проблемы, которую предстоит решать, в ее формулировании, т. е. ясном, четком и подробном определении ее сути, в указании наиболее оптимальных средств решения, исполнителей и реальных сроков исполнения порученных им задач, а также в установлении объема их ответственности»³².

В. С. Основин указывал на «определенную субординацию», существующую между управленческими решениями разных уровней. При этом, по его мнению, решение, принятое на одном уровне, не может противоречить тем, которые приняты на более высоких уровнях. Тем самым достигается централизация, необходимая для успешного достижения целей социального управления. В то же время любое управленческое решение должно соответствовать определенным требованиям, обеспечивающим его действенность и соответствие интересам государства. Эти требования можно подразделить на правовые, организационные, технические.

Правовыми требованиями, предъявляемыми к управленческим решениям, являются требования, соответствие закону, принятие в установленном законе форме и порядке.

К организационным решениям В. С. Основин относил обоснованность и реальность. К техническим требованиям – приспособленность юридического акта, в котором выражено управленческое решение, к машинному учету и контролю³⁵.

В. С. Основин определял применительно к публичному управлению термин «координация» как «составную часть руководства, неотъемлемый его элемент»³⁴. Следует подчеркнуть, что рассматриваемый термин используется в нормах Федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации». Так, ст. 2 данного закона определяет координацию деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, через «систему действий и решений...»³⁵, которые осуществляют Президент РФ, Правительство РФ (в пределах своих полномочий), Государственный Совет РФ и другие органы, последние законодатель не определяет.

Вопрос о количестве функций представляется дискуссионным. Так, например, Б. В. Россинский указывает, что в настоящее время количество функций управления колеблется от 7–8 до 10–12, по его мнению, существует 10 функций государственного и публичного управления: анализ; прогнозирование; выработка государственной (публичной) политики; планирование; регулирование; организация; распорядительство; координация; контроль, надзор³⁶.

Следует отметить, что В. С. Основин очень болезненно реагировал на ошибки в системе советского управления. Так, в частности, он указывал на противоречие «между общественным бытием и сознанием людей», так как «на крутых поворотах политики сознание людей... отстает от потребностей жизни»³⁷.

С 1990 г. в нашем государстве происходили коренные перемены. В. С. Основин в это время с огорчением констатировал, что

«значительная часть работников государственного аппарата не поняла сущности происходящего». Следствием этого, по его мнению, является «цепляние за старые, отжившие формы и методы работы, неприятие нового, проведение всякого рода показательных мероприятий, ожидание указаний сверху и в то время, когда нужно проявлять собственную инициативу и взять ответственность на себя либо забегание вперед, проведение поспешных реорганизаций, только дискредитирующих дело истинной перестройки»³⁸.

Следует также отметить, что В. С. Основин считал разработку и принятие решения первым элементом управленческого цикла, однако он указывал, что «само по себе управленческое решение еще не означает осуществление поставленных задач», так как «для этого необходима серьезная организаторская работа»³⁹, в том числе «стиль управленческой работы», под которым ученый понимал «ее соответствие совокупности определенных требований»⁴⁰.

Т. И. Славко к методам разработки управленческих решений как вида управленческой деятельности, ориентированной на достижение поставленных целей и задач, относит разнообразные приемы, алгоритмы привлечения которых в условиях использования электронных документов могут быть реализованы не только с помощью логических, но и технических и программных средств⁴¹.

В настоящее время на эффективность принятия управленческих решений оказывают непосредственное влияние новые информационные и цифровые технологии, о чем свидетельствуют и работы современных ученых в данной сфере⁴².

По мнению В. И. Кузнецова, «информационная среда и интеллектуализация становятся значимыми объектами правового регулирования, опосредованно влияющими на деятельность субъектов права по формированию управленческих решений»⁴³.

Ю. Н. Стариков к числу традиционно используемых методов управления относит

«принятие решения о необходимости внедрения в процесс управления новых управленческих технологий и инструментов»⁴⁴.

Однако вопрос о таком влиянии представляется дискуссионным.

Так, например, А. П. Спиридонов указывает на «заманчивость» использования искусственного интеллекта лишь с одной стороны, а с другой – выражает опасение, «что ИИ безраздельно завладеет сферой принятия значимых управленческих решений и, как следствие, поставит под сомнение обеспечение безопасного существования нашего социума»⁴⁵. На «непредсказуемость» искусственного интеллекта, в том числе в государственном управлении, указывает И. С. Завьялова⁴⁶. В связи с этим следует отметить, что использование новых технологий в каждом случае требует серьезного обдуманного подхода.

Ю. Н. Стариков констатирует, что цифровизация, несмотря ни на что, «уже прочно укоренилась в системе административного и административного процессуального права», а в перспективе указанные процессы «будут только нарастать»⁴⁷, т. е. это уже объективная реальность.

Уже В. С. Основин указывал на важную роль учета возможности механизации и автоматизации тех или иных операций. При этом он с сожалением констатировал, что в практике нередки случаи, когда проблема оптимизации численного состава органа управления решается без достаточных расчетов, на глазок. Поэтому он считал, что вопросы оптимальности численного состава органа управления целесообразно было решать до его создания⁴⁸, указанное предложение представляется актуальным и в настоящее время.

Безусловно, не все граждане могут и должны принимать управленческие решения, даже если они наделены такими полномочиями⁴⁹.

Таким образом, управленческие решения должны приниматься компетентными органами и конкретными лицами, обладающими необходимыми полномочиями, на законном основании, с учетом задач и целей нашей страны как социального государства. Так, А. А. Клишас считает, что «гармоничное выполнение функции социального государства зависит от грамотного управления экономическими процессами. Данный тезис довольно однозначно подчеркивает зависимость качества проведения социальной политики от принятия взвешенных управленческих решений органами государственной власти в экономической сфере»⁵⁰ и не только в данной области, но и в других сферах, так как по справедливому замечанию, «каждое управленческое решение будет уникально, приспособившись к текущим обстоятельствам»⁵¹.

Кроме того, как подчеркивает Д. В. Гвоздев, «необоснованное государственно-управленческое решение», явившееся «результатом некачественной реализации должностным лицом органа публичной власти своих полномочий», может повлечь «нарушение права подвластного субъекта административных правоотношений»⁵².

В. С. Основин считал, что «правильно организованное управление обеспечивает развитие производства. И наоборот, неправильно организованное управление мешает его развитию»⁵³, соответственно повышая или уменьшая авторитет публичной власти.

Таким образом, стремление современного российского государства к созданию концепции единой системы публичной власти диктует необходимость формирования единого механизма реализации управленческих решений в сфере публичного управления на всех уровнях: федеральном, региональном и местном с учетом разработанных научных положений применительно к современным реалиям.

- ¹ Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. С. 4.
- ² См.: Основин В. С. Управление сельским районом на современном этапе. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. С. 12.
- ³ В Толковом словаре русского языка «эффект» определяется как «впечатление, производимое кем-чем-нибудь на кого-нибудь». См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. М. : А ТЕМП, 2004. С. 914.
- ⁴ См.: Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления : системный подход : учебник. М. : Ростов н/Д. ; МарТ, 2007. С. 427.
- ⁵ См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Указ. соч. С. 679.
- ⁶ См.: О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ. Ст. 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.
- ⁷ См.: Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. С. 337.
- ⁸ Цветков Ю. А. Алгоритм принятия управленческих решений руководителем следственного органа // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 51.
- ⁹ См.: Основин В. С. Городской совет – орган социального управления. М. : Юрид. лит., 1983. С. 56.
- ¹⁰ Зыкова С. В., Кулик О. В. Правовое решение : понятие и функции // История государства и права. 2024. № 6. С. 68.
- ¹¹ См.: Романовская О. В. О праве на хорошее управление // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 9. С. 10–17 ; Талалина Э. В. Перспективы правового регулирования качества публичного управления // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 33–36 ; Гриценко Е. В. Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации // Сравнительно-конституционное обозрение. 2022. № 4. С. 15–36 ; Южаков В. Н. и др. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М. : Дело, 2020. 147 с.
- ¹² Гриценко Е. В. Указ. соч. С. 15–36.
- ¹³ Основин В. С. Городской совет – орган социального управления... С. 51.
- ¹⁴ Цветков Ю. А. Указ. соч. С. 51.
- ¹⁵ См.: Давыдов К. В. Административные акты и административные процедуры : соотношение и взаимодействие // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 43–47.
- ¹⁶ См., например: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М. : Наука, 1972. 286 с.
- ¹⁷ См.: Домченко А. С. Значение и функции административного акта // Административное право и процесс. 2024. № 8. С. 25–28.
- ¹⁸ См.: Пилия Д. Э. «Организация» как управленческая и публично-правовая категория // Журнал рос. права. 2024. № 7. С. 103.
- ¹⁹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Ст. 80 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
- ²⁰ Рос. газета. 2024. 1 окт.
- ²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23. Ст. 2750.
- ²² URL: <http://publication.pravo.gov.ru/documents/block/president?index=3&pageSize=30>
- ²³ Там же. С. 30.
- ²⁴ Там же. С. 31.
- ²⁵ Основин В. С. Городской совет – орган социального управления... С. 31.
- ²⁶ Там же. С. 32.
- ²⁷ Там же.
- ²⁸ Там же.

- ²⁹ Там же. С. 35.
- ³⁰ Там же. С. 42.
- ³¹ Там же. С. 43.
- ³² См.: Там же. С. 52.
- ³³ См.: Там же. С. 55.
- ³⁴ Там же. С. 88.
- ³⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.
- ³⁶ См.: *Россинский Б. В.* О системе публичного управления // *Административное право и процесс.* 2024. № 6. С. 4.
- ³⁷ *Основин В. С.* Проблемы перестройки в системе местных Советов народных депутатов // *Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности : Междунар. сб. науч. трудов.* Воронеж, 1990. С. 79.
- ³⁸ Там же.
- ³⁹ *Основин В. С.* Основы науки социального управления. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. С. 155.
- ⁴⁰ Там же. С. 190.
- ⁴¹ См.: *Славко Т. И.* Проблемы систематизации цифровой информации для принятия эффективных управленческих решений // *Жилищное право.* 2020. № 7. С. 77–85.
- ⁴² См., например: *Зубарев С. М.* Цифровизация государственного управления : новая административная реформа? // *Административное право и процесс.* 2020. № 7. С. 62–66 ; *Амелин Р. В., Чаннов С. Е.* Тенденции и перспективы использования государственных информационных систем в государственном управлении : правовые аспекты. М. : ИНФРА-М, 2023. 171 с. ; *Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации / отв. ред. С. М. Зубарев.* М. : Проспект, 2023. 184 с. ; *Ноздрачев А. Ф.* О законодательных основах реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» (положения de lege lata и предложения de lege ferenda) // *Административное право и процесс.* 2024. № 5. С. 3–16 ; *Талапина Э. В.* Автоматизированное принятие решений в государственном управлении : теоретический разбор возможностей // *Журнал рос. права.* 2022. № 11. С. 60–73 ; *Канунникова Н. Г.* Актуальные вопросы оценки качества и эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2024. № 4. С. 40–42 ; *Ее же.* Государственное управление в условиях цифровизации : зарубежный опыт, проблемы и перспективы развития // *Административное право и процесс.* 2023. № 6. С. 38–40 ; *Иванов Н. Ю.* Проблемы правового регулирования понятия и оценки эффективности государственных информационных систем // *Юрист.* 2024. № 2. С. 42–46 ; *Полова Н. Ф.* Необходимость цифровизации государственного управления в РФ // *Административное право и процесс.* 2020. № 2. С. 48–53.
- ⁴³ *Кузнецов В. И.* Институты государственной службы в условиях информационной среды // *Журнал рос. права.* 2023. № 12. С. 108–128.
- ⁴⁴ *Старилов Ю. Н.* Виды методов осуществления управленческих действий. Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. С. 630.
- ⁴⁵ *Спиридонов А. П.* Искусственный интеллект в деятельности органов прокуратуры : перспективы внедрения и использования // *Законность.* 2024. № 8. С. 3.
- ⁴⁶ См.: *Завьялова И. С.* Применение цифровых технологий в государственном управлении как новый вектор правового осмысления // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право.* 2024. № 2 (57). С. 198.
- ⁴⁷ См.: *Старилов Ю. Н.* Административная правовая политика 2023 года : востребованность, идеалы, потенциал. Воронежская школа административного права : четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2023. С. 195. (Юбилей, конференции, форумы. Вып. 16).

⁴⁸ См.: *Основин В. С.* Основы науки социального управления... С. 104.

⁴⁹ Например, *Н. А. Трусов* справедливо считает, что у государственных служащих «не должно быть соблазнов», так «если тебе дороже и ценнее российское гражданство, значит, тебе по пути с Российским государством, если же ценностный выбор пал на иное гражданство, то такие люди не должны принимать управленческие решения в Российской Федерации, такие люди не должны решать судьбу нашей страны, такие люди не могут определять судьбу ее народа». См.: *Трусов Н. А.* Институирование ценности гражданства как правовое последствие современной отечественной конституционной практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 1. С. 18–22.

⁵⁰ *Клишас А. А.* Развитие Российской Федерации как социального государства в контексте 30-летия Конституции Российской Федерации // Журнал рос. права. 2023. № 12. С. 22–37.

⁵¹ См.: *Погодина И. В.* Адаптивность как принцип публичного управления в современном государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 35–38.

⁵² *Гвоздев Д. В.* Особенности предмета и основания административного иска по законодательству Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 9. С. 33–38.

⁵³ *Основин В. С.* Основы науки социального управления... С. 48.

Воронежский государственный университет

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

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Voronezh State University

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

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

**О ПРАВЕ ЗАПРОСА ДЕПУТАТОВ, ДОБРОВОЛЬНЫХ НАРОДНЫХ
ДРУЖИНАХ И ПРАВОВОМ ВОСПИТАНИИ
(ПО СТРАНИЦАМ ПУБЛИКАЦИЙ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА)**

Статья написана в дань памяти видному ученому в области государственного права профессору В. С. Основину (1924–1990) и его коллегам по юридическому факультету ВГУ – доценту В. В. Труфанову (1924–1988) и доценту А. П. Глебову (1938–1998), соавторам по ряду публикаций. В статье представлены научные взгляды В. С. Основина о запросе депутатов по брошюре «Право запроса депутатов местных Советов» (1957), о добровольных народных дружинах по брошюре «Добровольные народные дружины» (1960; в соавторстве с В. В. Труфановым), о правовом воспитании по научной статье «Курс “Теория и методика правового воспитания” (из опыта преподавания)» (1979; в соавторстве с А. П. Глебовым).

Ключевые слова: В. С. Основин, В. В. Труфанов, А. П. Глебов, запрос депутатов, добровольные народные дружины, правовое воспитание.

**ABOUT THE RIGHT TO REQUEST DEPUTIES, VOLUNTARY PEOPLE'S
DIVINES AND LEGAL EDUCATION
(BASED ON THE PAGES OF PUBLICATIONS OF PROFESSOR V. S. OSNOVIN)**

The article was written in tribute to the prominent scientist in the field of public law, professor V. S. Osnovin (1924–1990) and his colleagues at the faculty of law of VSU – associate professor V. V. Trufanov (1924–1988) and associate professor A. P. Glebov (1938–1998), co-authors on a number of publications. The article presents the scientific views of V. S. Osnovin about the request of deputies according to the brochure “The right of request of deputies of local councils” (1957), about voluntary people’s squads according to the brochure “Voluntary people’s squads” (1960; co-authored with V. V. Trufanov), about legal education according to the scientific article “Course” Theory and methodology of legal education (from teaching experience)” (1979; co-authored with A. P. Glebov).

Key words: V. S. Osnovin, V. V. Trufanov, A. P. Glebov, request of deputies, voluntary people’s squads, legal education.

Поступила в редакцию 29 июня 2024 г.

В 2024 г. исполнилось 100 лет со дня рождения профессора Виктора Степановича Основина. Современное прочтение его научного наследия способствует формированию

и продвижению знания о научной государственоведческой школе, сложившейся на юридическом факультете Воронежского государственного университета во многом именно благодаря профессору В. С. Основину и при его непосредственном участии.

© Сазонникова Е. В., 2025

Научный взгляд В. С. Основина на право запроса депутатов

В 1957 г. вышла в свет брошюра В. С. Основина «Право запроса депутатов местных Советов» (М.: Госюриздат. 28 с.). Обращение к научной работе В. С. Основина о депутатском запросе на уровне местного Совета народных депутатов в настоящее время обусловлено в особенности тем фактором, что сохраняет злободневность тема реализации контрольных полномочий местных представительных органов, выстраивание ими «обратной связи» с иными органами и организациями.

Не будет преувеличением сказать, что В. С. Основин – один из основоположников отечественного учения о депутатском запросе. Ранее (в литературе есть указание, что впервые в науке советского государственного права¹) о праве запроса депутатов местных Советов написал В. Ф. Коток: «Полнота участия депутата в работе сессии гарантируется признанием за ним... права запроса, то есть истребования отчета и информации у любого исполнительного и распорядительного органов Совета» (1946 г.)².

Брошюра «Право запроса депутатов местных Советов» относится к числу ранних трудов В. С. Основина, по теме депутатского запроса это его вторая работа (в 1956 г. была опубликована одноименная статья «Право запроса депутатов местных Советов» в журнале «Советское государство и право» (№ 1. С. 39–45)).

В брошюре В. С. Основина «Право запроса депутатов местных Советов» раскрываются следующие вопросы: что представляет запрос депутата местного Совета, чем он отличается от обычного вопроса на сессии и обращения депутата к исполкому, каков порядок осуществления запроса. Далее обратим внимание на ключевые, по нашему мнению, положения данной научной работы.

Актуальность эффективной реализации права запроса депутатов на местном уровне

связывается ученым с необходимостью «активизировать работу местных Советов депутатов трудящихся, поднять их роль в хозяйственном и культурном строительстве, усилить контроль со стороны местных Советов за деятельностью их исполнительных и распорядительных органов, повысить ответственность депутатов перед избирателями»³.

Запрос депутата местного Совета определен следующим образом: «это обращенное к исполкому, руководителю отдела (управления) исполкома или руководителю одного из подконтрольных Совету органов, учреждений, предприятий и организаций требование депутата дать на сессии ответ по какому-либо вопросу»⁴. По мысли В. С. Основина это требование порождает обязанности: во-первых, у органа или лица, к которому обращен запрос, дать ответ на сессии Совета, во-вторых, у Совета принять по запросу определенное решение.

Особое внимание уделено разграничению депутатского запроса и вопроса: запрос имеет особую цель, состоящую в воздействии депутата и Совета в целом на исполком или соответствующего руководителя, а вопрос, как правило, связан с повесткой сессии и нацелен на выяснение какого-либо положения доклада или уточнение отдельных моментов выступлений.

В. С. Основин отмечал, что в работе местных Советов того периода не было установлено какого-либо особого порядка осуществления депутатами их права запроса, поэтому желательно, чтобы «вносящий запрос заявлял, что он вносит именно запрос»⁵, а также чтобы запрос и решение по нему были зафиксированы (внесены в протокол сессии).

Ключевое значение научной работы В. С. Основина о депутатском запросе состоит в том, что был поставлен вопрос о надобности законодательного регулирования использования депутатами местных Советов права запроса. Дело в том, что на момент написания книги такого регулирования не

было, хотя была практика депутатских запросов в местных Советах.

Позднее С. А. Авакьян сделал важное уточнение о том, что общественные отношения в этой сфере «требуют существования наряду с правовыми нормами или вместо них обычаев как социальных регуляторов деятельности Советов»: «...положение о том, что запросы вносятся по наиболее значимым вопросам, должно оставаться в виде обычая», иначе права депутата будут сужены, их инициатива будет ограничена, а число запросов возможно сократится⁶.

В своих более поздних трудах В. С. Основин затрагивал тему депутатского запроса в связи с разными аспектами работы Советов народных депутатов.

В монографии «Советские государственно-правовые отношения» (1965 г.) были систематизированы разногласия среди ученых о праве запроса, выделены 4 основные группы разноречий (к кому депутат может обратиться с запросом; какова связь запроса с повесткой дня сессии; каковы последствия запроса; могут ли запросы быть внесены вне сессии). По всем обозначенным разногласиям ученый высказывал свое мнение, справедливо отмечая, что повышение роли Советов депутатов трудящихся требует уточнения правосубъектности депутатов⁷. В итоге В. С. Основин уточнил свое определение запроса депутатов местных Советов, изложенное в 1957 г. в брошюре «Право запроса депутатов местных Советов», теперь оно звучало так: «это обращенное от имени Совета к исполкому, руководителю отдела (управления) исполкома или руководителю одного из подконтрольных Совету органов, учреждений, предприятий и организаций требование депутата или группы депутатов дать ответ на сессии, порождающее обязанность органа или лица, к которому обращен запрос, ответить на сессии и обязанность Совета принять по запросу определенное решение»⁸.

Существует преемственность между учением В. С. Основина о запросе депутатов местного Совета и принятыми позднее нормативными правовыми актами, закрепляющими порядок использования этого права.

Право депутатского запроса как элемент конституционного статуса народных депутатов – полномочных представителей народа в Советах народных депутатов всех уровней – было впервые закреплено в Конституции СССР 1977 г. (ст. 105) и Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 101): «Депутат имеет право запроса к соответствующим государственным органам и должностным лицам, которые обязаны дать ответ на запрос на сессии Совета».

Несмотря на значительный разрыв во времени между изданием брошюры В. С. Основина и принятием Закона ВС СССР от 20 сентября 1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР» и Закона РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР», в этих законах был воплощен ряд предложений В. С. Основина о депутатском запросе.

Концепция депутатского запроса, разработанная В. С. Основиним, имела прорывной характер для своего времени, оказала существенное влияние на последующее развитие научных и практических представлений не только о депутатском запросе, но и о контрольных полномочиях представительных органов, статусе депутатов, местном самоуправлении.

*Научный взгляд В. С. Основина
и В. В. Труфанова на добровольные
народные дружины*

В 1960 г. вышла в свет брошюра В. С. Основина и В. В. Труфанова «Добровольные народные дружины» (Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та. 35 с.). Обращение к данной научной работе в настоящее время обусловлено в особенности тем фактором, что не теряет актуальности проблема обеспечения охраны общественного порядка. Всплеск науч-

но-практической активности в теме народных дружин связан с принятием Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 144-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁹. Регулируя деятельность народных дружин, федеральный закон исходит из того, что это «основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления».

В книге В. С. Основина и В. В. Труфанова «Добровольные народные дружины» раскрываются следующие вопросы: народные дружины как одна из форм участия трудящихся в охране общественного порядка; главные методы работы народной дружины: предупреждение и убеждение; организация работы народных дружин; контакт народных дружин с органами милиции, суда и прокуратуры. Эмпирическую основу труда составляет опыт работы дружин, накопленный в г. Воронеже и Воронежской области (в декабре 1959 г. имелось 1100 дружин, в которые входило более 30 тыс. чел)¹⁰.

Актуальность создания и деятельности народных добровольных народных дружин В. С. Основин и В. В. Труфанов связывали с тем, что «народ сам берет на себя функцию предотвращения нарушений общественного порядка и перевоспитания нарушителей путем убеждения и товарищеского воздействия»¹¹.

Авторское определение добровольной народной дружины заключалось в том, что это «самодетельные общественные органы, призванные под руководством партийных организаций самостоятельно осуществлять функцию охраны общественного порядка»¹².

Особое внимание учеными уделено принципам организации народной дружины, в числе которых названы: «добровольность вступления в дружины; прием в них лишь передовых рабочих, служащих, колхозников,

студентов, учащихся по рекомендации коллектива, в котором они состоят; ответственность общественных организаций за рекомендованных в дружину и ответственность дружинников перед своим коллективом; выборность дружинниками командира дружины и его отчетность непосредственно перед трудящимися; руководство дружинами со стороны партийных органов»¹³.

Решающим условием выполнения задач, стоящих перед дружиной, является правильная организация ее работы: планирование, регулярное обучение и инструктирование дружинников, проведение общих собраний, поощрение лучших, учет работы дружины, обмен опытом между дружинами и т. д.¹⁴ Чем разнообразнее формы работы дружины, тем большего успеха достигает она, а предупреждение и убеждение – главное в работе¹⁵.

В брошюре было уделено внимание контакту дружин с органами милиции, суда и прокуратуры. Для этих органов государства в советском законодательстве была установлена обязанность помогать дружинам: разъяснять законы, рассказывать о процессах, проведенных над нарушителями, информировать о состоянии законности и т. д.¹⁶

Творческое сотрудничество В. С. Основина и В. В. Труфанова по данной теме продолжилось изданием в соавторстве брошюры «На страже общественного порядка» (1961 г.)¹⁷.

В. С. Основин обращался к теме о народных дружинах и в других своих научных работах. Так, в статье «Вопросы дальнейшего развития деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка» (1960 г.) ученым было отмечено, что нельзя превращать дружины «в какие-то полугосударственные органы, наделенные полномочиями власти». В. С. Основин был не согласен с предложениями дать дружинам право на осмотры, личные обыски, опросы свидетелей, задерживать граждан и т. п.; он отстаивал необходимость сохранения общественной природы народной дружины, а также

считал необходимым узаконить практику обращений в дружину граждан и обязанность организаций и органов власти рассмотреть в течение определенного срока поступившие к ним материалы дружины¹⁸.

В монографии «Советские государственно-правовые отношения» (1965 г.) В. С. Основин упоминал о народных дружинах в связи с анализом статуса общественных организаций как субъектов государственно-правовых отношений. Учёный сделал идеалистическое предположение, соответствующее духу того времени, что по мере «развития коммунизма в нашей стране роль общественных средств обеспечения государственно-правовых отношений будет неуклонно возрастать. Они всё теснее будут переплетаться с государственными средствами и постепенно заменять последние»¹⁹.

Научные и практические результаты В. С. Основина и В. В. Труфанова по теме добровольных народных дружин важны в историко-правовом плане для научных исследований, предметом которых является правовое регулирование в сферах: общественных объединений, народного представительства и участия граждан в управлении делами государства, общественного мнения, охраны общественного порядка, полномочий органов местного самоуправления и др.

*Научный взгляд В. С. Основина
и А. П. Глебова на совершенствование
правового воспитания студентов-юристов*

Актуальность опубликованной в 1979 г. в журнале «Правоведение» статьи В. С. Основина в соавторстве с А. П. Глебовым «Курс «Теория и методика правового воспитания» (из опыта преподавания)»²⁰ была обусловлена тем, чтобы поднять на качественно новую ступень правовоспитательную работу юристов: от пропаганды права и законодательства – к правовому воспитанию в полном объеме²¹.

В частности, В. С. Основин и А. П. Глебов считали: «Цель правового воспитания – не

только дать знание того, что предписывают законы, но и привить трудящимся чувство уважения к ним, привычку неуклонно соблюдать правовые нормы, а также приобрести навыки активного использования правовых средств в решении повседневных задач...»²².

В связи с разработкой и принятием Конституции СССР 1977 г. в решениях государственных и партийных органов в научной печати того времени много внимания уделялось совершенствованию подготовки специалистов-юристов в плане обучения их основам теории и методики правовоспитательной деятельности. В журнале «Правоведение» еще в 1973 г. поднимался вопрос о включении в учебные планы юридических вузов дисциплины «Теория и методика правового воспитания»²³.

Исходя из этих установок, на юридическом факультете ВГУ в 1975/76 учебном году экспериментально была введена в качестве спецкурса для студентов государственно-правовой специализации дисциплина «Теория и методика правового воспитания» в объеме 40 лекционных часов, по окончании сдавался экзамен. Эксперимент показал, что «студенты проявили к курсу большой интерес»²⁴.

Приглашая научную общественность к широкому обсуждению того, какими должны быть структура и содержание курса, поскольку эти вопросы не были еще предметом обсуждения на страницах печати, В. С. Основин и А. П. Глебов подробно осветили то, как построен курс на юридическом факультете ВГУ. Курс включал 4 раздела: *Раздел 1 «Предмет и задачи курса и его методологическое значение»* (темы о предмете и целевом значении курса, его соотношении с другими юридическими дисциплинами, методике и методологии правового воспитания); *Раздел 2 «Теория правового воспитания»* (темы о субъектах, объектах и средствах правового воспитания, критериях его эффективности, социально-психологических аспектах правового воспитания, роли правового воспитания в раз-

витии правовой культуры, формах и особенностях правовоспитательной деятельности партийных органов, профсоюзов, комсомола, кооперативных организаций, добровольных обществ и творческих союзов; особенно отмечалась правовоспитательная работа государственных органов, а также индивидуальная правовоспитательная работа, в том числе по месту жительства и в трудовом коллективе); *Раздел 3 «Методика правового воспитания»* (темы о потребностях в правовых знаниях разных групп населения: трудящихся и актива общественности, работников государственного аппарата, молодежи, правонарушителей и лиц, отбывающих наказания за преступления; а также об особенностях разных форм правовоспитательной работы с населением (лекций, семинаров, бесед, вечеров вопросов и ответов на правовые темы, юридических консультаций и др.); *Раздел 4 «Основы ораторского искусства и устной речи»* в целях дать студентам необходимую подготовку в этом вопросе применительно к их будущей деятельности в сфере правового воспитания²⁵.

По мнению В. С. Основина и А. П. Глебова, курс «Теория и методика правового вос-

питания» должен был стать обязательным для студентов всех специализаций, а не только государственно-правовой, «*ибо где бы и в каких органах ни работал юрист, ему придется так или иначе заниматься правовым воспитанием*». Курс предлагалось дополнить по некоторым темам семинарами, «*причем проводить их целесообразно в виде предварительных заданий студентам с последующим обсуждением на занятиях в группе*»; предусмотреть «*обязательные выступления студентов перед населением с подготовленными ими лекциями и беседами*»; целесообразно изучать на старших курсах обучения, разработать тематику курсовых и дипломных работ²⁶.

Публикация о преподавании в порядке эксперимента на юридическом факультете ВГУ спецкурса «Теория и методика правового воспитания» была полезна в свое время и интересна сегодня, так как в ней содержатся конкретные предложения по повышению роли правовых знаний в жизни людей, предложены меры по повышению качества юридического образования.

¹ См.: Дудников А. А. Правовой статус местных Советов депутатов трудящихся в послевоенные годы // Вестник Краснодар. ун-та МВД России. 2010. № 1. С. 33.

² Коток В. Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время // Советское государство и право. 1946. № 3. С. 17.

³ Основин В. С. Право запроса депутатов местных Советов. М., 1957. С. 3.

⁴ Там же. С. 7, 8.

⁵ Там же. С. 23.

⁶ См.: Авакьян С. А. Государственно-правовые нормы и обычаи: соотношение в регулировании // Размышления конституционалиста: избранные статьи. М., 2010. С. 93, 94.

⁷ См. подробнее: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 145–155.

⁸ Там же. С. 154.

⁹ Рос. газета. 2014. 4 апр.

¹⁰ См.: Основин В. С., Труфанов В. В. Добровольные народные дружины. Воронеж, 1960. С. 5.

¹¹ Там же. С. 5.

¹² Там же. С. 33.

¹³ Там же. С. 5.

¹⁴ См.: Там же. С. 24–30.

¹⁵ См.: Там же. С. 14.

¹⁶ Там же. С. 34.

¹⁷ На страже общественного порядка / В. С. Основин, Н. П. Поборчая, В. В. Труфанов. М., 1961. 58 с.

¹⁸ См.: Основин В. С. Вопросы дальнейшего развития деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка // Роль общественности в борьбе с преступностью : материалы межвуз. конф. с участием практических работников. Воронеж, 1960. С. 108–116.

¹⁹ Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения... С. 139.

²⁰ Основин В. С., Глебов А. П. Курс «Теория и методика правового воспитания» (из опыта преподавания) // Правоведение. 1979. № 6. С. 13–19.

²¹ Там же. С. 13.

²² Там же. С. 14.

²³ Новоселов В. И. Студенты и правовое воспитание населения // Правоведение. Известия высших учебных заведений. 1973. № 4. С. 101.

²⁴ Основин В. С., Глебов А. П. Указ. соч. С. 14.

²⁵ Там же. С. 14–18.

²⁶ См.: Там же. С. 18–19.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Сазонникова Е. В., доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

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

E-mail: sazon75@mail.ru

E-mail: sazon75@mail.ru

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

ПРИНЦИП ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА: ДОКТРИНА И ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

В статье исследуются аспекты влияния правовых позиций Конституционного Суда России по вопросам государственного суверенитета на деятельность законодательных и правоприменительных органов публичной власти. Анализируются вопросы обеспечения суверенитета России в различных сферах общественной и политической жизни страны.

Ключевые слова: принцип государственного суверенитета, суверенитет в экономической сфере, Конституционный Суд России, правовые позиции Конституционного Суда РФ.

THE PRINCIPLE OF STATE SOVEREIGNTY: DOCTRINE AND PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF RUSSIA

The article investigates aspects of the influence of the legal position of the Constitutional Court of Russia on state sovereignty on the activities of legislative and law enforcement agencies. The issues of ensuring the sovereignty of Russia in various areas of public and political life of the country are analyzed.

Key words: the principle of state sovereignty, sovereignty in the economic sphere, the Constitutional Court of Russia, the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 23 октября 2024 г.

Предмет конституционного (государственного) права любого государства не может быть раз и навсегда абсолютно определенным. Он зависит в первую очередь от содержания самих конституций и других основополагающих документов, действующих в государстве на данном этапе его развития.

Следует отметить, В. С. Основин неоднократно указывал на специфику предмета государственного права, который имеет двойственный характер. С одной стороны, это отношения, так сказать, в чистом виде, т. е.

нормы государственного права регулируют общественные отношения в обычном порядке – путем установления правомочий и обязанностей конкретных субъектов. С другой – это конституционные принципы, определяющие общественный строй, выражающие в общем виде его характерные черты и поэтому являющиеся исходными для общественных отношений, регулируемых другими отраслями права¹.

Содержание принципа государственного суверенитета зависит от социально-экономических условий, сложившихся в конкретном государстве, от уровня развития международного общения, как между отдельными странами, так и между различными блоками и объе-

© Бондарева Е. А., 2025

динениями государств, а также от комплекса требований в политической сфере применительно к той или иной исторической эпохе.

В современной геополитической обстановке вопросы обеспечения суверенитета страны как в политической, так и в экономической, информационной, культурной и иных сферах чрезвычайно актуальны, а национальная самостоятельность и независимость Российского государства отнесена к числу наших ценностей (наряду с личной, индивидуальной свободой, свободой предпринимательства, слова, вероисповедания, выбора места жительства и рода занятий и др.).

За последние десятилетия дискуссия относительно концепции суверенитета государства стала приобретать новое звучание, обусловленное рядом объективных и субъективных факторов (процессы глобализации, информационно-коммуникационное пространство, универсализация прав и свобод личности, приоритет и верховенство наднациональных институтов и норм и ряд других).

Следует учитывать, как справедливо отмечается в юридической литературе, что доктрина государственного суверенитета как одна из фундаментальных основ современного конституционализма носит не только универсальный, «вечный» характер, но и является динамичной, обретает новые характеристики в различных сферах государственной-властной деятельности².

Необходимым признаком суверенитета является эффективное осуществление государством функций на своей территории. Суверенитет в современную эпоху представляет собой политико-правовую форму выражения обособленности и самостоятельности государства как субъекта национального и международного права. В категории «суверенитет» выделяют формально-юридическую и фактическую стороны. Первый аспект следует рассматривать в качестве своеобразной политико-правовой формы государственного суверенитета как явления, второй – в качестве материального содержания³.

По мнению И. Д. Левина, «опыт нашей эпохи свидетельствует о том, что политическая независимость, опирающаяся на известный минимум экономических предпосылок, создает относительно наилучшие условия для борьбы государства за укрепление своих экономических позиций, чем в свою очередь создается более прочная основа и для политической независимости, обеспечивает большую действенность суверенитета. Суверенитет необходимо понимать именно в таком диалектическом, а не в абсолютном, метафизическом смысле, динамически, а не статически, во взаимосвязи экономического базиса и политической надстройки, а не в их отрыве друг от друга»⁴.

Глава государства В. В. Путин неоднократно обращался к принципу суверенитета в своих выступлениях, акцентируя внимание на приоритетных задачах обеспечения независимости российского государства в различных сферах общественной и политической жизни страны, а некоторые его тезисы по данному вопросу «легли» в основу конституционной реформы 2020 г.:

– «если для ряда европейских стран национальная гордость – давно забытое понятие, а суверенитет – слишком большая роскошь, то для России реальный государственный суверенитет – абсолютно необходимое условие ее существования. Или мы будем суверенными, или растворимся, потеряемся в мире»⁵;

– впервые за долгий период Россия стала политически и экономически стабильной страной. Страной независимой – и в финансовом отношении, и в международных делах. Нашим приоритетом остается работа по углублению интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств. В том числе – в рамках Единого экономического пространства, Евразийского экономического сообщества. Это, без преувеличения, одно из условий региональной и международной стабильности⁶;

– нам пора четко определить те сферы экономики, где интересы укрепления незави-

симости и безопасности России диктуют необходимость преимущественного контроля со стороны национального, в том числе государственного, капитала⁷;

– к числу наших ценностей относятся: личная, индивидуальная свобода, свобода предпринимательства, слова, вероисповедания, выбора места жительства и рода занятий; свобода общая, национальная, самостоятельность и независимость Российского государства⁸;

– Россия должна быть суверенной и влиятельной страной на фоне новой расстановки экономических, цивилизационных, военных сил⁹;

– Россия будет стремиться стать лидером, защищая международное право, добиваясь уважения к национальному суверенитету, самостоятельности и самобытности народов¹⁰;

– качество, масштаб российской экономики должны соответствовать ее геополитической и исторической роли. Необходимо увеличить долю России в глобальной экономике, а значит, укрепить наше влияние и хозяйственную независимость¹¹;

– Россия не имеет права быть уязвимой. Нужно быть сильными в экономике, в технологиях, в профессиональных компетенциях¹²;

– ...народ России вновь убедительно доказал, что способен отвечать на непростые вызовы, отстаивать и защищать национальные интересы, суверенитет и независимый курс страны¹³;

– технологическое отставание, зависимость означают снижение безопасности и экономических возможностей страны, а в результате – потерю суверенитета¹⁴;

– Россия была и будет суверенным, независимым государством. Это просто аксиома. Она будет либо такой, либо вообще ее не будет. Для всех нас это должно быть понятно, мы должны это понимать и осознавать. Россия не может быть государством, если она не будет суверенной¹⁵;

– «Россия может быть и оставаться Россией только как суверенное государство. Суверенитет нашего народа должен быть безусловным. Мы многое сделали для этого: восстановили единство страны, покончили с ситуацией, когда некоторые государственные властные функции были узурпированы фактически олигархическими кланами, Россия вернулась в международную политику как страна, с мнением которой нельзя не считаться... Мы должны создать систему прочную, надежную, неуязвимую и по внешнему контуру абсолютно стабильную, безусловно гарантирующую России независимость и суверенитет»¹⁶;

– «Важнейший элемент экономического суверенитета – это свобода предпринимательства... именно частный бизнес на фоне внешних попыток сдержать Россию доказал, что умеет адаптироваться к быстро меняющейся конъюнктуре, в непростых условиях обеспечивать рост экономики. Поэтому каждая деловая инициатива, направленная на пользу стране, должна получить поддержку»¹⁷;

– «Политическая система России – одна из опор суверенитета страны. Будем и дальше развивать институты демократии, никому не позволим вмешиваться в наши внутренние дела... без суверенной, сильной России никакой прочный миропорядок невозможен... завтрашний день страны определяют устремления нынешнего, молодого поколения. Его становление, его успехи, жизненные ориентиры, которые пройдут любую проверку на прочность, – это важнейший залог и гарантия суверенитета России, продолжение нашей истории... Самостоятельность, самодостаточность, суверенитет нужно доказывать, подтверждать каждый день»¹⁸.

Суверенитет является одним из ключевых элементов любого национального правопорядка и содержательно представляет собой независимость органов публичной власти государства в реализации внешне- и внутрисполитических решений.

В российской правовой доктрине традиционно выделяют три формы суверенитета: государственный, народный и национальный. Суверенитет выступает как качественный признак государства. Все вышеуказанные разновидности суверенитета взаимосвязаны и взаимообусловлены, а их содержание и признаки в той или иной степени получили интерпретацию в правовых позициях Конституционного Суда России (далее по тексту – КС РФ).

Решения органа конституционного контроля по данной проблематике были посвящены различным вопросам: о сущности государственного суверенитета, его неделимости, его носителях, а также участия субъектов РФ в международных отношениях в контексте отсутствия у них суверенитета, элементах его обеспечения в различных сферах жизнедеятельности общества (преимущественно через призму экономической системы государства).

На наш взгляд, всю палитру правовых позиций КС РФ о сущности, содержании и реализации данного принципа по данному вопросу можно условно разделить на следующие блоки:

А. принцип суверенитета в федеративных государствах;

Б. обеспечение суверенитета в экономической сфере (включая финансовую, налоговую, банковскую сферы, таможенное регулирование и др.);

В. обеспечение суверенитета в условиях глобализационных и интеграционных процессов (вопросы международной интеграции и соотношения национального и наднационального правопорядков).

Все правовые позиции КС РФ по рассматриваемому вопросу формировались с учетом баланса публичных и частных интересов.

Вопросы государственного суверенитета в практике КС РФ постоянно присутствовали и присутствуют с момента начала деятельности еще Конституционного Суда РСФСР.

Различные факторы влияли и влияют на формирование указанных правовых позиций

в разные исторические периоды российского государства:

– в 90-е гг. XX в. – это реальная опасность распада РФ, сильные центробежные силы;

– в период 2012–2015 гг. и с 2020 г. по настоящее время вопросы соотношения национального и наднационального правопорядков.

Посредством нормативного и казуального толкования (иногда эволютивного – расширительного) Конституции России КС РФ, раскрывая смысл и содержание норм Основного закона, предлагал:

– *законодателю* пути дальнейшего регулирования общественных отношений;

– *правоприменителю* алгоритм поведения;

– *представителям научного сообщества* интерпретацию норм и принципов Конституции.

Таким образом, решения КС РФ влияют на теорию конституционализма и учение о Конституции, науку конституционного, муниципального права и не только на них, а также определяют и *правопонимание* (вводятся новые термины, обновляется содержание правовых явлений, корректируется, уточняется доктрина и т. п.).

Суверенитет России, по мнению органа конституционного контроля, представляет собой:

– *принцип основ конституционного строя России;*

– *необходимый качественный признак Российской Федерации* как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус и предполагающий, по смыслу ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции России, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении (Постановление Конституционного Суда РФ (далее по тексту – ПКС РФ) от 7 июня 2000 г. № 10-П)¹⁹;

– *конституционно значимую ценность* (наряду с целостностью и неприкосновенно-

стью территории России, обеспечением обороны страны и безопасности государства) (ПКС РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П);

– *фундаментальную конституционную цель* – преамбула Конституции, фактор, обусловивший принятие Конституции (сохранение исторически сложившегося государственного единства и возрождение суверенной государственности России) (ПКС РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П);

– *возможность* определять как внутреннюю экономическую политику, так и позиционирование страны в мировом экономическом пространстве (ПКС РФ от 19 июля 2019 г. № 30-П);

– *цель защиты федерального законодателя* в области, например, таможенного регулирования (наряду с обеспечением единого экономического пространства, экономической безопасности, прав и законных интересов граждан) (ПКС РФ от 12 мая 2011 г. № 7-П, ПКС РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П), земельного и природоохранного законодательства (обеспечение суверенных прав РФ на все ее природные богатства и ресурсы) (ПКС РФ от 23 апреля 2004 г. № 8-П).

В своих правовых позициях Конституционный Суд России выступил проводником и защитником унитарной теории о неделимости государственного суверенитета в федерации. Так в ПКС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П, Определениях КС РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О, от 19 апреля 2001 г. № 65-О указал:

– Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета РФ;

– Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции России, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не до-

пускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Действенность суверенитета страны зависит от ее военной и экономической мощи, а последняя постепенно приобретает детерминирующее значение.

Угроза утраты суверенитета в экономической сфере, как правило, исторически предшествует потере политического суверенитета, так как в данном случае государство не способно в полной мере выполнять социальные обязательства перед своими гражданами, что ведет к обострению проблемы глобальной бедности не только незащищенных слоев граждан, но и к обнищанию активной части общества (работников бюджетной сферы, представителей малого бизнеса и др.).

Государственный суверенитет в экономической сфере как многоаспектное явление представляет собой:

– суверенное право свободно распоряжаться своими материальными ресурсами и всей экономической деятельностью;

– верховенство государства в экономической области и соответствующее подчинение власти государства всех лиц и организаций, находящихся на его территории, а также правовой порядок и механизмы его политико-правовой реализации;

– принцип международного права, означающий самостоятельность государства в осуществлении суверенных прерогатив экономического содержания во взаимоотношениях с другими государствами²⁰.

Россия, как суверенное государство, стремится обеспечить свою экономическую независимость и устойчивость в условиях глобальных вызовов. Важную роль в этом процессе играют правовые механизмы, обеспечивающие соблюдение принципов экономической безопасности, последнюю КС РФ определяет следующим образом:

– *конституционная ценность*, наряду с государственным суверенитетом (ПКС от 14 мая 1999 г. № 8-П);

– одна из основ суверенитета Российской Федерации, а создание определенного правового режима, направленного на пресечение противоправных посягательств на экономические интересы государства, будет способствовать укреплению безопасности государства в целом (ПКС от 20 мая 1997 г. № 8-П, ПКС от 5 марта 2024 г. № 9-П);

– фактор укрепления единства экономического пространства, а также устанавливает ее взаимосвязь с устойчивостью валютного рынка России (ПКС от 9 июля 2021 г. № 34-П).

В правовых позициях органа конституционного контроля по вопросам конкретизации государственного суверенитета в налоговой сфере КС РФ отмечается:

– во-первых, под основами налогового суверенитета по смыслу статей Конституции РФ следует понимать признание всеми субъектами международных налоговых отношений право государства устанавливать и взимать налоги и сборы с физических лиц и организаций, осуществляющих экономическую деятельность в пределах его территории (ПКС РФ от 25 июня 2015 г. № 16-П);

– во-вторых, федеральный законодатель, обладающий фискальным суверенитетом, вправе устанавливать показатели оценки финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, необходимые для целей налогообложения, исходя из стоимостных, экономических или физических данных, характеризующих объект налогообложения, основываясь в том числе на определениях и понятиях, используемых не только в налоговом, но и в иных отраслях законодательства (Определения КС РФ от 30 сентября 2010 г. № 1258-О-О; от 3 февраля 2010 г. № 165-О-О; от 19 мая 2009 г. № 1047-О-О);

– в-третьих, государственный бюджет, бюджетные отношения следует рассматривать как: элемент государственной власти; финансово-экономическое содержание государственного суверенитета; основной инструмент финансовой деятельности государства; материальную основу осуществления

публичных функций и полномочий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований (ПКС РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П, ПКС РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П);

– в-четвертых, связь фискального суверенитета государства с законодательной формой учреждения налога, обязательностью и принудительностью его изъятия (ПКС РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П, ПКС РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П).

Также орган конституционного контроля России акцентировал внимание на том, что законодатель в целях обеспечения налогового суверенитета государства, гарантирования прав налогоплательщиков должен руководствоваться в своей деятельности принципами справедливости и равенства налогообложения (Определение Конституционного Суда РФ от 19 мая 2009 г. № 757-О-О).

Экономическое сотрудничество в большей мере, чем сотрудничество в других сферах, способно объединить государства в целях повышения благосостояния собственного населения, но только при условии, что оно будет основываться не на зависимости одних государств от других, а на принципах их суверенного равенства.

Участие в международной интеграции – суверенная воля государства, и оно регламентируется Основным законом страны, который предусматривает возможность участия России в межгосударственных объединениях и передачи им части своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 79). Только государственный суверенитет обеспечивает право народа на идентичность и развитие в условиях функционирования интеграционных объединений.

Одной из целей конституционной реформы 2020 г. в России было обозначено укрепление государственного суверенитета страны. Внесенные поправки к Конституции РФ направлены на закрепление основ тер-

риториального суверенитета России (п. 2.1 ст. 67), защиту национального российского суверенитета (ст. 79). Введение новой ст. 79.1 в текст Основного закона является реакцией нашего государства на изменения в мировом порядке: появление глобальных вызовов, вмешательства ряда государств в политические процессы других стран и последующие за ними изменения в системе публичной власти.

В своем заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 КС РФ отметил, что указанные поправки не предполагают отказа России от соблюдения международных договоров и выполнения своих международных обязательств. Закрепление на уровне Конституции РФ в компетенции КС РФ полномочий по разрешению вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, по мнению самого Конституционного Суда РФ, предназначено «не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных юрисдикционных органов, а для выработки конституционно приемлемого способа исполнения таких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции

РФ...», что в целом положительно повлияет на развитие российской государственности.

Также КС РФ в указанном заключении поддержал дополнительные требования к высшим должностным лицам как защищающим суверенитет РФ и акцентировал внимание на том, что статус РФ как правопреемника (правопродолжателя) СССР составляет неотъемлемую характеристику, основание ее суверенитета и ни фактически, ни юридически не может быть поставлен под сомнение.

Таким образом, анализ практики КС РФ по вопросам государственного суверенитета позволяет констатировать, что в Российской Федерации создана обширная и проработанная правовая база, которая определяет основные принципы государственного суверенитета с определенными чертами, характерными для федерации. Они закреплены в Конституции РФ и детализируются в обширной системе законодательства страны. При этом особая роль в защите государства от угроз правовой глобализации отведена Конституционному Суду РФ, который выступает своеобразным барьером, препятствующим негативному влиянию на целостность и исторические ценности нашего государства извне.

¹ См.: *Основин В. С.* Нормы советского государственного права. М.: Юрид. лит., 1963. С. 28–29; *Его же.* Советские государственноправовые отношения. М.: Юрид. лит., 1965. С. 20–21; *Советское государственное право: учебник для юрид. вузов.* М.: Высш. школа, 1978. С. 18–21.

² См.: *Бондарь Н. С.* Государственный суверенитет в координатах судебной власти: суверенна ли судебная власть? // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 7. С. 3.

³ См.: *Марченко М. Н.* Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение. 2003. № 1. С. 186.

⁴ *Левин И. Д.* Суверенитет. М.: Юрид. центр «Пресс», 2003. С. 78.

⁵ *Путин В. В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. // Рос. газета. 2014. 5 дек.

⁶ См.: *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г.* // Рос. газета. 2004. 27 мая.

⁷ См.: *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г.* // Рос. газета. 2005. 26 апр.

⁸ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Рос. газета. 2008. 6 нояб.

⁹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Рос. газета. 2012. 13 дек.

¹⁰ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Рос. газета. 2013. 13 дек.

¹¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. // Рос. газета. 2014. 5 дек.

¹² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. // Рос. газета. 2015. 4 дек.

¹³ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016. 2 дек.

¹⁴ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. // Рос. газета. 2018. 2 марта.

¹⁵ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. // Рос. газета. 2019. 21 февр.

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

¹⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 г. // Рос. газета. 2023. 22 февр.

¹⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. // Рос. газета. 2024. 1 марта.

¹⁹ Здесь и далее автором используются тексты решений Конституционного Суда России, размещенные на его официальном сайте: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>

²⁰ См.: Блищенко И. П., Дория Ж. Понятие экономического суверенитета // Правоведение. 2003. № 1. С. 215.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Бондарева Е. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

Bondareva E. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department named after Professor V. S. Osnovin

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

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

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Е. В. Комбарова

Саратовская государственная юридическая академия

КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

В статье исследуются вопросы обновленной системы публичной власти в России; анализируются элементный состав механизма организации и осуществления единой системы публичной власти и проблема создания нормативно-правовой базы, которая будет обеспечивать эффективную реализацию данного механизма.

К л ю ч е в ы е с л о в а: публичная власть, конституционная реформа, единая система публичной власти, механизм реализации единой системы публичной власти России, В. С. Основин.

CONSTITUTIONAL MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY IN RUSSIA

The article examines the issues of the updated system of public authority in Russia; analyzes the elemental composition of the mechanism for organizing and implementing a unified system of public authority and the problem of creating a regulatory framework that will ensure the effective implementation of this mechanism.

К e y w o r d s: public authority, constitutional reform, unified system of public authority, mechanism for implementing a unified system of public authority in Russia, V. S. Osnovin.

Поступила в редакцию 2 декабря 2024 г.

Профессор В. С. Основин – один из выдающихся ученых-юристов, основатель кафедры государственного права и советского строительства Воронежского государственного университета, который своими трудами оказал существенное влияние на развитие юридической науки.

Научное творчество Виктора Степановича охватывает ключевые вопросы как теории науки управления, так и эволюцию концептуальных основ теории народного представительства, механизм представительной демократии, где особую роль играет представи-

тель народа – депутат. Вопросы «представительства», «народовластия», «органов народного представительства» вызывали особое внимание советских ученых-государствоведов. Их вклад в разработку фундаментальных теоретических основ осуществления народовластия имеет исключительное значение для выстраивания демократических основ современного государственного строительства, познания закономерностей развития народовластия. Труды профессора В. С. Основина были написаны в советский период, однако время показало их нынешнюю актуальность. Ученый подчеркивал, что только надлежащим образом организованная система государственных органов, построенная на принципах науки управления, в состоянии обеспечить развитие общества¹.

© Комбарова Е. В., 2025

В 2020 г. российское государство сделало большой шаг по укреплению государственности, что предопределило дальнейшее развитие нашего государства на достаточно продолжительный период времени, обозначив основные направления организации и деятельности обновленной системы публичной власти в Российской Федерации, которые определялись проводимой конституционной реформой, предполагающей изменение подхода к функционированию органов государственной власти и местного самоуправления путем внесения большей определенности в их правовое регулирование. Именно тогда в российскую правовую действительность были введены новые конституционные дефиниции, в частности «организация публичной власти», «единая система публичной власти», «федеральные территории».

В научной литературе обозначается, что основной целью внесенных изменений в Конституцию Российской Федерации было реформирование публичной власти в нашей стране². Инициатива внесения поправок в Основной закон была связана с решением практических задач применительно ко всему механизму единой системы публичной власти России, таких как повышение его устойчивости путем обращения к обществу (населению), переход указанных взаимоотношений на новый уровень, а также открытость к обновлению. Указанное в равной степени представляется характеристикой как реформы системы публичной власти, так и конституционной реформы в целом.

Президент не раз в своих выступлениях обращал внимание на необходимость совершенствования системы публичной власти через поиск баланса властей и формулирование единых задач государственной власти и местного самоуправления. Объединяющим принципом любой системы является принцип единства. Единство отражает качество системы, представляет собой целостность, сплоченность и неразрывную связь ее структурных элементов, подсистем. В Заклю-

чении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г.³ указывается, что под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. В своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 2 и 18 Конституции РФ), что предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан. Если народ един, то единой должна быть и публичная власть.

Вместе с тем не совсем понятно, выступает ли такая конструкция в роли принципа построения публичной власти или в качестве самостоятельной целостной системы, имеющей свои собственные принципы. Если обратиться к словам Президента РФ, «создать систему прочную, надежную, неуязвимую и по внешнему контуру абсолютно стабильную, безусловно гарантирующую России независимость и суверенитет»⁴, то можно увидеть, что речь идет именно о принципах единой системы публичной власти, значит справедливо утверждать, что единая система публичной власти – это целый механизм, базирующийся на определенных принципах. Понимание механизма реализации единой системы публичной власти России позволяет анализировать и оценивать работу государственных институтов, а также предлагать реформы для улучшения их деятельности, выявлять и анализировать недостатки в действующей системе государственного управления. Это может стать основой для предложения и реализации реформ, направленных на улучшение работы государственных институтов и за-

щиту прав и свобод граждан. В связи с этим важно также исследование наиболее фундаментальных категорий, как, например, конституционно-правовой механизм публичной власти России, который является основой организации и функционирования государственной системы. Он определяет правовые принципы, структуру и процедуры государственного управления, а также гарантирует осуществление прав и свобод граждан.

Термин «механизм» применительно к осуществлению публичной власти несет большую смысловую нагрузку. «Механизм – это не всегда некая функциональная характеристика объекта»⁵. Соответственно понятие «механизм» необходимо использовать не только для описания системы публичной власти в России, но и для толкования функциональных особенностей различных ее структурных элементов.

Примечательно, что в науке конституционного права для обозначения конкретных конституционно-правовых явлений используются именно конституционно-правовые механизмы. Например, «конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти»⁶, «конституционно-правовой механизм обеспечения территориальной целостности»⁷, «конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики Российской Федерации»⁸.

Механизм организации и осуществления единой публичной власти в России включает в себя:

- формы осуществления власти народа как основного источника власти в стране;
- требования, предъявляемые к системе органов публичной власти России;
- порядок формирования и деятельность органов публичной власти России;
- ответственность органов публичной власти России;
- правовой статус органов публичной власти России;

- требования, предъявляемые к представителям органов публичной власти России;
- формы взаимодействия органов публичной власти России;
- формы взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества России.

Несмотря на то, что дефиниция «публичная власть» обрела текстуально конституционное закрепление, на сегодняшний день все же остается актуальной проблема создания нормативно-правовой базы, обеспечивающей эффективную деятельность всего механизма реализации единой системы публичной власти в рамках гармонизации функционирования конституционного строя современной России. Механизм осуществления публичной власти в условиях демократического режима страны включает в себя режим системы сдержек и противовесов, способствующий поддержанию баланса и взаимодействия органов государственной власти. Учитывая значительный объем нормативно-правового регулирования строительства публичной власти и в целях совершенствования правоприменительной практики функционирования единой системы публичной власти предлагается представить конституционный механизм обеспечения единства публичной власти в виде двух компонентов, а именно нормативный и организационный механизм.

Под нормативным механизмом следует понимать совокупность норм, регулирующих вопросы организации публичной власти, в частности закрепляющие порядок формирования и деятельность, правовой статус органов публичной власти, устанавливающие формы и способы взаимодействия элементов, входящих в единую систему публичной власти. Организационный механизм осуществления публичной власти представляет собой совокупность конкретных действий и процедур, реализуемых органами публичной власти для эффективного обеспечения функционального взаимодействия всех элементов публичной власти. Активное формирование

конституционно-правовой основы публичной власти, определяющей деятельность органов публичной власти как приоритетное направление реализации данного института,

а также общественный запрос на его институционализацию детерминируют актуальность и значимость систематизации научного анализа в названной сфере.

¹ См.: Основин В. С. Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. С. 4.

² См.: Реформа организации публичной власти : основные направления реализации : монография / А. Е. Постников, Н. С. Бондарь, А. Е. Помазанский [и др.] ; отв. ред. А. Е. Постников, Л. В. Андриченк. М. : Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 12.

³ 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» : заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Рос. газета. 2020. 16 янв.

⁵ Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2023. С. 567.

⁶ Комбарова Е. В. Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.

⁷ Уханкин В. В. Конституционно-правовой механизм обеспечения территориальной целостности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

⁸ Павлов Е. Я. Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

Саратовская государственная юридическая академия

Saratov State Law Academy

Комбарова Е. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева

Kombarova E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department named after Professor I. E. Farber and Professor V. T. Kabyshv

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

**ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В РАБОТАХ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА И ИХ АКТУАЛИЗАЦИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ НАУКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**

Статья посвящена системе научных взглядов профессора В. С. Основина на вопросы территориальной организации местного управления и самоуправления. С целью их объединения в единую целостную научную картину анализируются работы советского ученого в различных областях государственного права, в которых уделяется внимание административно-территориальному устройству. Автором предпринимается попытка не только провести комплексное историко-правовое исследование, но и продемонстрировать возможность применения выявленных идей на современном этапе развития конституционно-правовой доктрины и правового регулирования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: профессор В. С. Основин, наука конституционного (государственного) права, конституционно-правовые нормы, конституционно-правовые отношения, местное управление (самоуправление), административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, город, район.

**ISSUES OF THEORY AND LEGAL REGULATION OF THE TERRITORIAL
ORGANIZATION OF PUBLIC POWER IN THE WORKS OF PROFESSOR
V. S. OSNOVIN AND THEIR ACTUALIZATION IN THE MODERN SCIENCE
OF CONSTITUTIONAL LAW**

The article is devoted to the system of scientific views of Professor V. S. Osnovin on issues of the territorial organization of local government and self-government. In order to combine them into a single holistic scientific picture, the works of a Soviet scientist in various fields of state law are analyzed, in which they pay attention to the administrative and territorial structure. The author attempts not only to conduct a comprehensive historical and legal study, but also to demonstrate the possibility of applying the identified ideas at the current stage of development of constitutional legal doctrine and legal regulation.

Key words: Professor V. S. Osnovin, the science of constitutional (state) law, constitutional and legal norms, constitutional and legal relations, local government (self-government), administrative and territorial structure, administrative and territorial unit, city, district.

Поступила в редакцию 10 декабря 2024 г.

Обеспечение преемственности в развитии российской юридической науки, на наш

© Попов В. А., 2025

взгляд, необходимо для ее существования и дальнейшего развития, хотя, к сожалению, смена ее этапов сопровождалась крайне радикальным отрицанием всех предшествующих

ших достижений и их забвением. Очевидно, что неоднократные изменения, используя терминологию марксистской философии, социально-экономических формаций, а соответственно, всей политической, идеологической и правовой надстройки, неизбежно приводили к трансформации всего правового регулирования и выработке новой юридической доктрины. Но именно в нашем государстве данные процессы носили и отчасти продолжают носить откровенно нигилистический и пренебрежительный, явно не рациональный характер. В. М. Сырых справедливо отмечает, что «высокий научный потенциал российской юридической науки, достигнутый к началу XX в., не получил дальнейшего развития в условиях СССР»¹, однако отличительной особенностью современной юриспруденции является безосновательная критика широко используемого ранее метода материалистической диалектики. В связи с этим нельзя не согласиться с позицией С. В. Липеня о том, что исторический подход именно в конституционном праве, многие прошлые теории которого актуальны и ныне, является важным фактором полноценного развития науки². Однако кроме постепенно расширяющейся тенденции по признанию преемственности дореволюционной и нынешней науки, что подчеркивает автор, важно иметь в виду и советский опыт функционирования тех или иных правоотношений, в том числе и их доктринальную основу, наглядным подтверждением чему является предмет нашего изучения.

Административно-территориальное устройство, объективно существующее в разных формах и под разными наименованиями в любом государстве, наличествует в настоящее время и в Российской Федерации, характеризуя статус ее субъектов, однако теория и практика данного феномена были сконструированы именно советской наукой государственного права. Причем этот процесс носил осознанный и целенаправленный характер, поскольку после революции 1917 г. молодому

социалистическому государству объективно требовалась совершенно новая территориальная организация, отвечающая создаваемой системе публичной власти. Формированию государственной территориальной политики предшествовали некоторые идеи В. И. Ленина, представлявшие собой критику административного деления имперского периода, которое основатель советского государства определял как «средневековое», «крепостническое», «казенно-бюрократическое», «в самой грубой форме»³. Данная фраза, активно растиражированная практически во всех монографиях и параграфах учебников по государственному праву, посвященных административно-территориальному устройству, стала своего рода предпосылкой для его теоретического переосмысления и практического преобразования в постреволюционный период. В начале 1990-х гг., когда начался новый этап в развитии российской государственности и права, сложилась достаточно парадоксальная ситуация: с одной стороны, с реализацией идей федеративного государства и созданием местного самоуправления в качестве обособленного уровня публичной власти совершенно изменилась территориальная организация Российской Федерации; с другой – институт административно-территориального устройства не прекратил своего существования, став элементом статуса регионов и предметом их исключительного ведения, причем во многих субъектах Федерации совокупность видов административно-территориальных единиц и населенных пунктов осталась неизменной либо подверглась незначительным трансформациям. Однако преемственность в практическом плане вовсе не означает, что вся советская конституционно-правовая доктрина актуальна и ныне, но ее анализ позволит выявить те идеи, которые возможно положить в основу современной теории административно-территориального устройства, обеспечив тем самым реальное, а не метафизическое историческое развитие науки. Тем более что вни-

мание ученого сообщества к данной проблематике в постсоветский период значительно снизилось: как небезосновательно отмечает А. Н. Чертков, уменьшение значения административно-территориального устройства во многом стало следствием его отсутствия на федеральном уровне⁴.

Чтобы подтвердить отстаиваемый нами тезис о преемственности российской юридической науки, в рамках данной статьи обратим внимание на творческое наследие выдающегося советского ученого-правоведа, доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой советского государственного права и строительства юридического факультета Воронежского государственного университета в период с 1962 по 1990 г. Виктора Степановича Основина (5.VII.1924–5.XI.1990). Важно отметить, что в сферу профессиональных интересов профессора Основина непосредственно вопросы административно-территориального устройства не входили, однако достаточно широкий спектр его научных исследований позволяет выявить комплекс идей, прямо или косвенно имеющих отношение к предмету нашего рассмотрения. Речь идет о теории конституционного права, системе публичной власти, ее отдельных звеньях, местных государственных органах, формах осуществления народовластия и т. д.

В первую очередь, имя В. С. Основина связано с разработкой теории государственного права, а именно норм и правоотношений данной отрасли права, чему была посвящена его диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, защищенная в 1966 г. и основанная на вышедших ранее двух монографиях; в последующем вышло несколько изданий учебника, первые параграфы которых, традиционно теоретического характера, были написаны именно Основиним. Прежде всего, автор выделяет основные группы общественных отношений, регулируемых нормами государственного права, и, соответственно, входящих в

его предмет, отражающий сущность этой отрасли как выражения основных устоев всего государства и общества. Помимо отношений, связанных с основами общественного строя и политики, правовым положением граждан, а также системой и статусом государственных органов, ученый в отдельный блок выделяет национально-государственное устройство и примыкающие к нему отношения, складывающиеся по поводу административно-территориального устройства⁵. Исходя из данной классификации Основин конструирует и систему отрасли государственного права, обособляя в ней институт национально-государственного и административно-территориального устройства. Похожего мнения придерживалась и Е. И. Козлова, которая рассматривала административно-территориальное устройство в качестве особого государственно-правового института, производного от института национально-государственного устройства⁶. В настоящее время в научном сообществе сложился относительно устойчивый консенсус по поводу предмета конституционного права – с тем лишь отличием, что в правовом государстве принято говорить об основах конституционного строя, а после принятия Конституции 1993 г.⁷ национально-государственное устройство трансформировалось в федеративное. Между тем административно-территориальное устройство весьма редко в нынешней науке рассматривается как элемент предмета конституционного права и его системы, которая детализируется далеко не всеми исследователями. В традициях В. С. Основина конституционное право по-прежнему предстает как совокупность институтов, хотя активно прослеживается тенденция по выделению в структуре базовой отрасли российского права подотраслей: к примеру, С. А. Авакьян придерживается позиции о разделении конституционного права на такие подотрасли, как основы конституционного строя, конституционный статус человека и гражданина, избирательное право, конституционный процесс и т. д.,

в том числе государственное устройство, в рамках которого рассматривает институт административно-территориального устройства⁸. С подобным подходом целесообразно согласиться, однако исследуемая нами форма территориальной организации публичной власти приобретает все больше межотраслевой характер, поэтому административно-территориальное устройство становится комплексным институтом. В этой связи вполне возможно предложить концепцию комплексной подотрасли «территориальное устройство Российской Федерации», включающей федеративное устройство, административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления, регулируемой соответственно нормами конституционного, отчасти муниципального и административного права. Данный тезис следует и из актуального и поныне утверждения В. С. Основина о территории как о самостоятельном объекте государственно-правовых отношений⁹.

Разработка новой теории административно-территориального устройства невозможна без анализа структуры правоотношений, что также, бесспорно, исследовалось Основиним. В частности, важно акцентировать внимание на субъектах конституционного (государственного) права. Ученый в своей монографии и в более поздних работах подчеркивал, что особенностью государственно-правовых отношений является специфика их участников, что не утратило своей актуальности в новейшей науке. Выделяя народ, государство, органы власти, автор отмечает дискуссионность вопроса признания в качестве субъектов административно-территориальных единиц, приходя к выводу о необходимости их рассмотрения в качестве таковых, поскольку они обладают комплексом прав и обязанностей, связанных с образованием и функционированием органов государственной власти¹⁰. Основин выделяет основные элементы их праводеееспособности: местные органы государственной власти,

материально-техническая база, собственный бюджет. Современная доктрина в целом следует данному постулату, исходя из того, что сама по себе территория как прежде всего объект не обладает какой-либо правосубъектностью, которая обуславливается наличием собственных органов власти и населения. Закономерное объединение указанных трех элементов стало основой разработанной В. Е. Чиркиным теории публичного территориального коллектива – особой формы организации населения, где граждане объединены друг с другом по территориальному, а не, как, например, в общественных объединениях, профессиональному критерию¹¹. Законодательство использует схожие конструкции: в 1994 г. впервые, с принятием первой части Гражданского кодекса РФ¹², появилась категория «публично-правовое образование», обозначающая статус Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, имеющих, как известно, органы публичной власти (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления). Аналогичный подход к системе публичной власти был отражен и в принятом после конституционной реформы 2020 г. Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации»¹³.

Вопрос о том, является ли административно-территориальная единица носителем субъективных прав и юридических обязанностей, остается не разрешенным до сих пор, поскольку ему и не уделяется столь широкого внимания. Так, по мнению В. Е. Чиркина, любая административно-территориальная единица не образует самостоятельного публичного территориального коллектива, если в ней не образованы избираемые населением органы местного самоуправления¹⁴. Ю. В. Ермолаева полагает, что правосубъектность административно-территориальных единиц носит ограниченный характер, поскольку они не имеют собственных органов власти, ком-

петенции, нормативных актов¹⁵. Соглашаясь с отмеченными суждениями и исходя из позиции В. С. Основина, следует констатировать, что нынешние административно-территориальные единицы субъектов РФ нельзя признать субъектами конституционно-правовых отношений, поскольку те не обладают ни одним признаком публично-правового образования, включая обозначенные изучаемым нами автором. После конституционной реформы начала 1990-х гг. высшие территориальные образования – области, края, республики, автономные области и округа, города Москва и Санкт-Петербург – были трансформированы в субъекты Федерации, а становление местного самоуправления в пределах иных административно-территориальных единиц со временем обусловило возникновение параллельной системы муниципальных образований – императивных территорий муниципальной власти. Безусловно, административно-территориальные единицы не исключены из системы конституционно-правовых отношений, но выступают в них, скорее, в качестве объектов, а не субъектов. Речь идет об их преобразовании и изменении границ, в чем обычно участвуют органы региональной государственной власти, принимающие соответствующие законы, органы местного самоуправления, которые, например, согласно норме ч. 6 ст. 11 Закона Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения»¹⁶ (далее – Закон Воронежской области) осуществляют выявление мнения населения по процедурным вопросам. Все вышесказанное уже не позволяет воспринимать административно-территориальные единицы как публично-правовые образования, из признаков которых они обладают только собственной территорией.

Помимо этого, в советский период велась активная дискуссия о соотношении публичной власти и территории, о том, что является причинной категорией, а что следствием.

В связи с этим чрезвычайно важно обратить внимание на работы В. С. Основина, посвященные отдельным органам государственной власти и территориальным образованиям, анализ чего позволит выявить отдельные идеи, необходимые для конструирования актуальной сущности административно-территориального устройства. В первую очередь, большое научное значение имеет изданная в 1973 г. коллективная монография «Местные советы и неподведомственные организации», первая глава которой, традиционно теоретическая и посвященная принципам построения и функционирования власти на местах, написана Основиним. Автор подчеркивает двойственную природу местных органов государственной власти, которые, с одной стороны, являются звеном единой системы советов, обеспечивая проведение на местах общегосударственной политики, выполнение решений высших государственных и партийных органов, с другой – они представляют интересы и реализуют нужды населения, поскольку формируются выборным путем и отвечают перед ним посредством института наказов¹⁷. Следствием этого являются и такие базовые принципы их организации и деятельности, как единство системы советов и демократический централизм. При этом Виктор Степанович выявляет диалектическую взаимосвязь между административно-территориальным устройством и уровнями местных советов депутатов трудящихся, проявляющуюся в том, что в основе подразделения органов власти по вертикали лежат территориальные пределы власти, а каждая административно-территориальная единица пространственно ограничивает компетенцию соответствующего совета, который обладает в ее рамках всей полнотой власти. Такой вывод полностью коррелирует, к примеру, с положениями ст. 137, 138 Конституции РСФСР 1978 г.¹⁸ – последнего Основного закона советской России – и отражает предназначение административно-территориального устройства.

Безусловно, современные постулаты организации публичной власти значительно отличаются от признаваемых в советский период. До сих пор они не представлены в каком-либо одном правовом источнике в систематизированном виде, поэтому можно говорить о принципах взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (ст. 17 уже упомянутого Федерального закона «О Государственном Совете РФ»), принципах деятельности таких органов (ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁹), наконец, некоторых принципах основ конституционного строя (ст. 5, 10–12 Конституции России). При незыблемости единства системы публичной власти, государственной и территориальной целостности, верховенства Конституции и федерального законодательства, неделимого суверенитета современное публичное управление базируется на принципах федерализма, гарантированности и самостоятельности местного самоуправления, самостоятельности каждого уровня публичной власти в осуществлении его полномочий, разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между ними.

Означает ли это, что демократический централизм и единство государственной (не публичной) власти могут рассматриваться только как историко-правовые явления? Представляется, что идеи В. С. Основина и советский опыт вполне жизнеспособны, поскольку отражают принцип децентрации публичной власти, выступающий в качестве антагониста децентрализации, но не нивелирующий ее в настоящее время. К сожалению, в отличие от европейской и дореволюционной науки советская и современная российская доктрина практически не уделяют внимание этой категории; отсутствует она и в законодательстве. Хотя совершенно очевидно, что более мелкий публичный территориальный коллектив всегда в территориальном

плане является частью более крупного коллектива, органы которого распространяют свою юрисдикцию на все нижестоящие публично-правовые образования, из чего следует, что внутренняя структура федеральных, региональных и муниципальных органов может строиться не только по отраслевому, но и территориальному критерию, о чем профессор Основин говорил применительно к местным советам. Один из немногих нынешних исследователей феномена деконцентрации М. С. Басиев определяет последнюю как перемещение центральной власти на места посредством назначения подчиненных ей представителей, не приводящее к появлению обособленного уровня публичной власти, обозначая в качестве примера создание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъектах Федерации²⁰. Действительно, такой тезис основывается на положениях ст. 78 Конституции, законодательстве о государственной власти субъектов РФ, наделяющих федеральную исполнительную власть полномочием по созданию территориальных подразделений – как в рамках территории региона, так и в пределах административно-территориальных единиц. Помимо этого можно говорить об органах, входящих в единую централизованную систему (судах, прокуратуре, Следственном комитете, избирательных комиссиях) и образуемых на местах (к примеру, районные суды, территориальные избирательные комиссии и т. д.). С учетом муниципальной реформы 2019 г. будет верным утверждение о том, что деконцентрация охватывает не только государственную власть, но и местное самоуправление, поскольку после ширококомасштабного перехода к одноуровневой системе муниципальных образований – муниципальным округам – для обеспечения доступа населения к первичному уровню публичной власти появилась потребность в создании территориальных подразделений местных администраций, основой чего служит именно административно-тер-

риториальное устройство. Таким образом, современная деконцентрация не носит всеобщий характер, охватывая только органы специальной компетенции, входящие в отдельные ветви власти, компетенция которых не может пересекать полномочия собственных органов публичных территориальных коллективов. Уже в позднесоветское время, в период перестройки, проблема осуществления власти в пределах одной территории несколькими уровнями была отражена в работе «Советская представительная система: вопросы теории и перестройки», вышедшей уже после смерти Основина. Автор акцентирует внимание на запрете дублирования полномочий органов государственной власти и проблеме объема руководства вышестоящих советов нижестоящими, известной как принцип двойного подчинения²¹, при котором, к примеру, районный исполнительный комитет был подотчетен как своему совету, так и вышестоящему (областному) исполкому. Четкое разграничение и оптимизация компетенции, развитие горизонтальных связей между одноуровневыми советами, усиление договорного метода регулирования властеотношений, ограничение функций вышестоящих органов по отношению к нижестоящим контролем, координацией и прогнозированием рассматривались профессором Основиным как важнейшие тенденции правового регулирования, направленные на децентрализацию всего публичного управления. Но, как мы выяснили ранее, определенная доля централизма необходима государству, основой чего является именно административно-территориальное устройство субъектов Федерации, не образующее самостоятельный уровень публичной власти, но выполняющее служебную функцию по отношению ко всем территориальным коллективам.

Наконец, заключительный блок вопросов, рассматривавшийся В. С. Основиным в трудах, так или иначе связанных с административно-территориальным устройством, имеет отношение к практико-прикладной

стороне данного института и посвящен конкретным видам административно-территориальных единиц. Как известно, по данной тематике были изданы работы: «Городской Совет – орган социального управления», вышедшая в 1983 г., и коллективная монография «Управление сельским районом на современном этапе», опубликованная в 1985 г. В духе советского законодательства и доктрины автор использует экономический подход, который являлся ключевым принципом административно-территориального устройства начиная с 1920-х гг., в связи с чем в предмет рассмотрения автора входят и проблемные вопросы социально-экономического развития указанных территориальных образований. В первую очередь Основин рассматривает город как объект управленческой деятельности, выделяя в нем две органически взаимосвязанные составляющие – градообразующую, представленную промышленными, научными и учебными организациями, и градообслуживающую, реализуемую посредством функционирования предприятий общественного питания, торговли и т. д.²² Такая дихотомия явно свидетельствует о применении принципа двойного подчинения, поскольку, как отмечает Основин, первый элемент управляется союзными и республиканскими органами, второй – районными и городскими советами. Наряду с этим, социально-экономическую систему города (по сути, его статус) образует социальная структура и местные органы государственной власти. Особое внимание Виктор Степанович обращает на типологию городов, выделяя различные критерии их классификации: профиль и специализация хозяйства, отношение к административному центру, наличие внутригородского деления и т. д. Безусловно, данные основания актуальны и в настоящее время, как и наиболее важное из них, применимое и к административно-территориальным единицам, и к муниципальным образованиям. В зависимости от уровней организации муниципальной власти Федеральный закон от

6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²³ выделяет городские поселения, входящие в состав муниципальных районов, и городские округа, образующие обособленный уровень публичной власти. Отличия между ними проявляются также в порядке формирования органов власти, компетенции, финансовых параметрах и т. д. Однако отнесение города к тому или иному виду муниципальных образований, равно как его положение в системе административно-территориальных единиц и населенных пунктов, входит в круг полномочий органов власти субъектов Федерации, поэтому в отличие от советского централизованного регулирования, осуществлявшегося Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г.²⁴, современная регламентация и практика намного более разнообразна. К примеру, Закон Липецкой области от 28 апреля 2010 г. № 382-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Липецкой области»²⁵ позаимствовал советскую номенклатуру административно-территориальных единиц городского типа – город районного значения и город областного значения, соответствующие городскому поселению и городскому округу, но по сравнению с прошлым регулированием закон не устанавливает критерии их разграничения, а также отличия города как населенного пункта от сельских территорий. Напротив, аналогичный Закон Воронежской области отождествляет виды административно-территориальных единиц и муниципальных образований, детализируя условия признания населенного пункта городом – численность населения не менее 8 тысяч человек и наличие промышленных предприятий, железнодорожных узлов или иных объектов производственной инфраструктуры. В этом появляется преемственность с советским законодательством, которое на основе критериев численности населения и характера экономики разграничивало города рай-

онного, областного, окружного и республиканского подчинения.

Профессор Основин отмечает весьма существенное значение района как административно-территориальной единицы, формирующей аппарат власти и реализующей волю народа, руководящей комплексным развитием социально-культурного и хозяйственного развития, координирующей органы государственной власти сельского уровня²⁶. Подобно городам, автор выделяет ряд оснований классификации районов (площадь территории, расстояние до областного центра, наличие в составе городских населенных пунктов и т. п.), а также уделяет детальное внимание социально-экономическим проблемам на селе, среди которых и не утратившие ныне актуальности отток населения из сельской местности и острая нехватка рабочих мест.

Несмотря на потерю марксистской идеологией роли единственного и неоспоримого философского основания публичной власти и территории, вопрос экономического развития городов, сел и иных образований остается ключевой проблемой государства. На смену командно-административной системе в условиях рыночной экономики пришел институт стратегического планирования, одной из целей которого в соответствии с одноименным Федеральным законом²⁷ является решение задач комплексного социально-экономического развития всех видов публично-правовых образований. Стоит отметить, что на федеральном уровне разработан ряд подобных документов – Стратегия пространственного развития Российской Федерации, Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» и др., однако они содержат механизмы совершенствования экономики по территориальному принципу, не

отражая видение государства по вопросам территориальной организации публичной власти, положению в нем административно-территориального устройства. Отчасти данный вопрос мог быть решен в новых основах государственной политики в области развития местного самоуправления, поручение разработки которых было дано Президентом РФ Правительству до 1 октября 2021 г. по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30 января 2020 г.²⁸, однако по истечении более чем трех лет документ так и не принят, а на прошедшем в 2023 г. Совете вовсе не обсуждался²⁹. Государственная политика в области территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства, в том числе объединение территориальных образований, безусловно, как и в советское время, должна учитывать экономический фактор, а потому, как справедливо отмечает А. А. Ларичев, осуществлять любую территориальную оптимизацию необходимо только при условии улучшения предоставления публичных услуг и экономической выгоды³⁰. Из этого следует потребность в регулировании на федеральном уровне основ административно-территориального устройства субъектов Федерации с целью установления унифицированных видов административно-территориальных единиц и населенных пунктов при сохранении за регионами права не ликвидировать районно-поселенче-

скую систему публичной власти на местах, высокую значимость которой подчеркивал В. С. Основин: в период с 2017 по 2024 г. количество муниципальных районов сократилось почти на четверть – с 1784 до 1346³¹. Радикальный переход к одноуровневой модели муниципальной власти, на путь которого стали авторы законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³², принятого в первом чтении в январе 2022 г., однозначно должен быть смягчен. Прошедшие 30 мая 2024 г. в Государственной Думе парламентские слушания по вопросу совершенствования правового регулирования населенных пунктов в России продемонстрировали стремление законодателя к решению указанных проблем³³.

Таким образом, проанализированные нами идеи профессора В. С. Основина в сфере административно-территориального устройства не только составляют достаточно весомый пласт научных исследований советской школы государственного права, но и определяют современный вектор развития данного института, обеспечивая преемственность его развития. Справедливы слова ученицы Виктора Степановича – профессора Т. Д. Зражевской – о том, что «теоретические и практические выводы Учителя и сегодня актуальны; многие из них воплотились в современном конституционном законодательстве России»³⁴.

¹ Сырых В. М. История и методология юридической науки : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 188.

² См.: Липень С. В. Преемственность в развитии юридической науки как аспект общей проблемы преемственности в праве // Юридическая техника. 2011. № 5. С. 296.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. 5-е изд. М. : Госполитиздат, 1973. Т. 24. С. 147.

⁴ См.: Чертков А. Н. Правовое регулирование территориального устройства России : концепция и прогноз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 8.

⁵ См.: Советское государственное право : учебник. М. : Юрид. лит., 1983. С. 4.

⁶ См.: Советское государственное право : учебник для юридических вузов. М. : Высшая школа, 1979. С. 267.

- ⁷ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 16 марта 2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
- ⁸ См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. Т. 2. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».
- ⁹ См.: Советское государственное право : учебник... С. 13.
- ¹⁰ *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. М. : Юрид. лит., 1965. С. 43.
- ¹¹ См.: *Чиркин В. Е.* Публичная власть. М. : Юристъ, 2005. С. 21.
- ¹² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 08.08.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
- ¹³ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (Ч. III). Ст. 8039.
- ¹⁴ *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 29.
- ¹⁵ *Ермолаева Ю. В.* Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 11.
- ¹⁶ Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения : закон Воронеж. области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ (в ред. от 24.05.2024) // Молодой коммунар. 2006. 28 окт.
- ¹⁷ См.: Местные советы и неподведомственные организации / отв. ред. В. С. Основин. М. : Юрид. лит., 1973. С. 7.
- ¹⁸ Конституция (Основной закон) РСФСР : принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.
- ¹⁹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 15.05.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (Ч. 1). Ст. 8973.
- ²⁰ См.: *Басиев М. С.* Отдельные вопросы теории децентрализации публичной власти // Вестник Северо-Осетин. гос. ун-та им. К. Л. Хетагурова. 2015. № 1. С. 124 ; *Его же.* К вопросу о теории деконцентрации власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 2. С. 20.
- ²¹ См.: *Основин В. С.* Советская представительная система : вопросы теории и перестройки. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. С. 58.
- ²² См.: *Основин В. С.* Городской Совет – орган социального управления. М. : Юрид. лит., 1983. С. 6.
- ²³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 22.07.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
- ²⁴ О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР : указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.
- ²⁵ Об административно-территориальном устройстве Липецкой области и порядке его изменения : закон Липецкой области от 28 апреля 2010 г. № 382-ОЗ (в ред. от 10.06.2024) // Липецкая газета. 2010. 29 апр.
- ²⁶ Управление сельским районом на современном этапе / науч. ред. В. С. Основин. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. С. 4.
- ²⁷ См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 13.07.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (Ч. I). Ст. 3378.
- ²⁸ Заседание Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701>

²⁹ См.: Заседание Совета по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/70959>

³⁰ См.: Ларичев А. А. Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. 2020. № 2. С. 23.

³¹ См.: Количество муниципальных образований по субъектам Российской Федерации. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm>

³² Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

³³ См.: 30 мая 2024 года Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению провел парламентские слушания на тему: «Вопросы правового регулирования организации населенных пунктов в Российской Федерации». URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/meropriyatiya/sostoyavshiesya-meropriyatiya/d7e3b143-57eb-4933-bb7d-8b7489c308fe>

³⁴ Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. С. 11.

Воронежский государственный университет

Попов В. А., аспирант и преподаватель кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

E-mail: vladislav-popov1999@inbox.ru

Voronezh State University

Popov V. A., Post-graduate Student and Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department named after Professor V. S. Osnovin

E-mail: vladislav-popov1999@inbox.ru

С. Ю. Пронякина

Воронежский государственный университет

**ПРИНЦИП СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ
КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ**

В статье исследуется принцип социальной справедливости в правовых нормах законодательства РФ. Автор предлагает закрепление на конституционном уровне принципа социальной справедливости в качестве правовой основы для справедливого распределения труда и социальных благ.

Ключевые слова: справедливость, социальная справедливость, принцип социальной справедливости, Конституция РФ, конституционные принципы.

**THE PRINCIPLE OF SOCIAL JUSTICE AS A CONSTITUTIONAL
LEGAL CATEGORY**

The article examines the principle of social justice in the legal norms of the legislation of the Russian Federation. The author proposes to consolidate the principle of social justice at the constitutional level as a legal basis for the fair distribution of labor and social benefits.

Key words: justice, social justice, the principle of social justice, the Constitution of the Russian Federation, constitutional principles.

Справедливость – это, прежде всего, достойные условия для жизни, современные объекты культуры, здравоохранения, спорта во всех регионах страны. Справедливость – это и равные, широкие возможности для учебы, для жизненного старта, для самореализации молодежи¹.

В. В. Путин

Поступила в редакцию 10 декабря 2024 г.

Категория «справедливость» затрагивает различные сферы жизни человека, а представления о справедливости меняются от поколения к поколению, при этом справедливость воспринимается гражданами, прежде всего, как философское, а не правовое понятие. В философских словарях можно встретить такие определения справедливости:

«один из фундаментальных принципов, регулирующих взаимоотношения между людьми на основе представлений о должном, о сущности человека и его правах»²; «положительное духовно-нравственное качество личности и деятельности, характеризующее человека, живущего по принципу соответствия морали и закона»³. Философ Владимир Соловьев определял справедливость в нравственном смысле как некоторое самоограничение своих притязаний в пользу чужих прав; справед-

© Пронякина С. Ю., 2025

ливость является... некоторым пожертвованием, самоотрицанием»⁴.

Категорию «справедливость» можно рассматривать и как правовое понятие. Исследователь А. В. Деревесников справедливо подчеркивает, что «отражение и обеспечение государством в форме закона требования справедливости в праве является подтверждением того, что справедливость является морально-правовым феноменом»⁵. Е. Е. Новопавловская отмечает, что «принцип социальной справедливости не только в теории, но и на практике предполагает справедливое распределение труда, социальных благ, уровня и качества жизни, информации и культурных ценностей»⁶.

Тема справедливости часто поднимается Президентом Российской Федерации. В Послании Федеральному Собранию 2024 г. В. В. Путин указывает: «...Предлагаю продумать подходы к модернизации нашей фискальной системы, к более справедливому распределению налогового бремени в сторону тех, у кого более высокие личные и корпоративные доходы...», «к 2030 году все наши регионы должны стать экономически более самостоятельными. Повторю, это вопрос справедливости, равных условий для самореализации граждан и высоких стандартов жизни на всей территории страны»⁷.

Закрепление принципа социальной справедливости на конституционном уровне придает ему большую юридическую силу, оказывает позитивное воздействие на правосознание граждан РФ.

В. С. Основин подчеркивал, что именно Основной закон определяет высшую цель общественного развития, основные устои и принципы организации общества, тенденции их развития, основные направления политики и деятельности государства, обеспечивающие максимально эффективные пути к достижению цели⁸.

Анализируя Конституцию РСФСР 1978 г. и Конституцию СССР 1977 г., можно заметить, что термин «справедливость» используется

применительно к условиям труда и потребностям граждан. В качестве примера можно привести следующие конституционно-правовые нормы:

– лицам, занятым на производстве, основанном на любых формах собственности, законом гарантируются *справедливые условия найма, увольнения, оплаты и охраны труда* (ст. 14 Конституции РСФСР 1978 г.);

– в целях более полного удовлетворения потребностей советских людей создаются общественные фонды потребления. Государство при широком участии общественных организаций и трудовых коллективов обеспечивает рост и *справедливое распределение* этих фондов (ст. 23 Конституции РСФСР 1978 г.)

– граждане РСФСР имеют право на жилище. Это право обеспечивается *...справедливым распределением под общественным контролем жилой площади...* (ст. 42 Конституции РСФСР 1978 г. в первоначальной редакции)⁹.

Конституция Российской Федерации до конституционной реформы 2020 г. содержала упоминание о справедливости лишь однократно в преамбуле: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и *справедливость...*»¹⁰.

Поправки в Конституцию РФ 2020 г., одной из целей которых было закрепление духовно-нравственных ценностей русского народа, закрепили не просто веру в справедливость, а принцип справедливости, установленный в ст. 75 Конституции РФ: «В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений»¹¹. Вместе с тем законодатель ограничился упоминанием данного принципа лишь применительно к системе пенсионного обеспечения. Представляется, что принцип социальной справедливости должен распространяться

на более широкий круг общественных отношений.

Упоминание принципа социальной справедливости в законодательстве РФ можно встретить также в подзаконных правовых актах:

– правовых актах Президента РФ: «Командир (начальник) полка обязан заботиться об улучшении торгово-бытового обслуживания подчиненных, соблюдать при этом *принципы социальной справедливости* и гласности»¹²;

– правовых актах Правительства РФ: «Реализация предлагаемых мер позволит обеспечить достойный уровень пенсий гражданам на основе *принципа социальной справедливости*»¹³;

– правовых актах Министерства финансов РФ: «Меры государственной политики по поддержке доходов граждан будут включать следующие направления: модернизация системы социальной поддержки исходя из *принципов справедливости*, адресности и нуждаемости»¹⁴.

В Основах государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, утвержденных Указом Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809, справедливость отнесена к традиционным ценностям русского народа¹⁵.

Конституционным Судом РФ принцип справедливости определен как конституционный: «Социальная солидарность, будучи

нацелена на отвечающее конституционному принципу справедливости перераспределение социальных благ между членами общества (от работающих – к безработным, от здоровых – к больным, от трудоспособных – к не достигшим возраста трудоспособности либо перешагнувшим его и т. п.), одновременно предполагает соответствующее распределение обязанностей по уплате налогов и страховых взносов на обязательное социальное страхование»¹⁶.

Однако, на наш взгляд, вышеуказанный принцип не находит прямого и четкого отражения в Конституции Российской Федерации. Представляется, в настоящий момент весьма актуальны предложения В. С. Основина, озвученные в 1989 г.: «в преамбуле Конституции, возможно, следовало бы четче определить понятие и содержание принципа социальной справедливости; в разделе “Государство и личность” можно было бы сформулировать значение и содержание этого принципа применительно к взаимоотношениям государства с гражданами, в разделе, посвященном органам Советского государства, желательнее более четко сформулировать проявления этого принципа во взаимоотношениях органов государства с гражданами и т. п.»¹⁷.

Полагаем, что принцип социальной справедливости должен стать основополагающей конституционно-правовой категорией, правовой основой для справедливого распределения труда и социальных благ.

¹ Пленарное заседание Всемирного русского народного собора. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/72863>

² Глоссарий философских терминов. URL: <https://1053.slovaronline.com/219-справделивость>

³ Основы духовной культуры. URL: <https://rus-spirit-culture-enc.slovaronline.com/2074-справделивость>

⁴ Там же.

⁵ Деревесников А. В. Справедливость как принцип права : историко-теоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Кострома, 2005. 155 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/spravdelivost-kak-printsip-prava-istoriko-teoreticheskii-aspekt>

⁶ Новопавловская Е. Е. Реализация принципа социальной справедливости посредством механизмов конституционного судопроизводства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2019. № 4 (39). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-printsipa-sotsialnoy-spravedlivosti-posredstvom-mehanizmov-konstitutsionnogo-sudoproizvodstva>

⁷ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585>

⁸ См.: Основин В. С. Советское государственное право : учебник. М. : Юрид. лит., 1983. С. 83.

⁹ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

¹⁰ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

¹¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹² Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹³ Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р (в ред. от 24.10.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.

¹⁴ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (утв. Минфином России). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей : указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 46. Ст. 7977.

¹⁶ Информация Конституционного Суда РФ «Актуальные конституционно-правовые аспекты обеспечения экономической, политической и социальной солидарности : к 30-летию Конституции Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2020–2023 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 14.11.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Основин В. С. Роль государственного права в осуществлении принципа социальной справедливости // Право. Ускорение. Справедливость. Саратов, 1989. С. 72–74.

Воронежский государственный университет

Пронякина С. Ю., аспирант кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

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 named after Professor V. S. Osnovin

E-mail: svpronyakina@ya.ru

Тел.: 8-908-148-61-00

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ СВОБОДЫ СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

В статье предложен терминологический анализ таких категорий, как ценности, традиционные ценности, конституционные ценности; приведены некоторые классификации данных ценностей, исследована система их нормативно-правовой фиксации. Отдельное внимание уделено анализу Указа Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 и сопутствующих ему стратегических документов. В заключительной части статьи рассмотрены некоторые актуальные проблемы реализации государственной политики по укреплению традиционных духовно-нравственных ценностей и обозначены варианты решения данных проблем.

Ключевые слова: конституционные ценности, традиционные ценности, религия, стратегия, государственная политика.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL SIGNIFICANCE OF SPIRITUAL AND MORAL VALUES IN THE CONTEXT OF THE REALISATION OF FREEDOM OF CONSCIENCE AND RELIGION

The article offers a terminological analysis of such categories as: values, traditional values, constitutional values, some classifications of these values are given, the system of their normative-legal fixation is investigated. Special attention is paid to the analysis of the Decree of the President of the Russian Federation from 09.11.2022 № 809 and accompanying strategic documents. In the final part of the article some actual problems of the realization of state policy on strengthening traditional spiritual and moral values are considered and options for solving these problems are outlined.

Key words: constitutional values, traditional values, religion, strategy, public policy.

Поступила в редакцию 9 февраля 2025 г.

Проблема существования идеологического вакуума в общественном сознании, необходимость его заполнения системой четких нравственных ориентиров обсуждается в научном и общественно-политическом пространстве достаточно давно. Качественно новый импульс этому направлению иссле-

дований придала конституционная реформа 2020 г. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ¹ укрепил ценностно-ориентационную составляющую Основного закона, существенно конкретизировав его фундаментальные положения и придав им необходимую завершенность. Такой подход обусловлен, с одной стороны, консервативным характером правовой политики государства, реализуемой в последние десятилетия² и особенностями менталитета

© Судакова С. В., 2025

многонационального русского народа, а с другой – ролью Российской Федерации в международном пространстве, сложностью и противоречивостью геополитической обстановки в мире. Пореформенные годы только подтвердили правильность выбранного курса, обозначив необходимость дальнейшего (еще более интенсивного) его совершенствования.

В рамках настоящего исследования обратимся именно к «социально-этической составляющей конституционных поправок»³ и ее дальнейшей конкретизации в соответствующих стратегических документах. Однако прежде чем изложить систему конституционных ценностей и проанализировать их в контексте основ конституционного строя и конституционно-правового статуса личности, обратимся к понятийному аппарату и теоретико-правовому содержанию терминов «ценности», «традиционные ценности».

Например, П. А. Якушев считает, что «ценности – это явления, имеющие идеальную природу (здесь и далее курсив наш. – С. С.), и выражаются они в представлениях о должном, которые носят нормативный характер, поскольку являются идеальным образом порядка, который должен существовать»⁴.

А. А. Иванов подчеркивает, что «ценности определяют то, к чему стремится человек» и обнаруживает «наличие неразрывной связи между ценностями и жизненными целями личности»⁵.

С. Н. Хорунжий предлагает рассматривать ценности «в качестве самостоятельного юридико-аксиологического феномена общественной, правовой жизни, обеспечивающего устойчивость и развитие существующей системы социально значимых публичных функций с помощью интегративного взаимодействия охватываемых им аксиологических категорий (морали, нравственности, религии и права), находящихся в постоянном динамически взаимозависимом балансе между собой»⁶.

К. А. Устиленцев рассматривает традиционные ценности как «концентрированное выражение наиболее значимых для русского общества и государства, проверенных временем социальных практик, которые выступают предметом трансляции духовно-нравственного опыта от одного поколения к другому, посягательство на которые запускает необратимый процесс распада социальной материи, дегенерации важнейших социальных связей». Он также подчеркивает, что категория «традиционные ценности представляет собой результат семантического сложения двух понятий – «традиция» и «ценность»... При этом «ценности являются составными компонентами традиции, наряду с другими элементами доминирующей культуры. Однако разные элементы традиции имеют неодинаковое значение и часто для общества проще отказаться от соблюдения каких-либо обрядов, чем отторгнуть от себя те культурообразующие ценности, которые составляют фундамент социального бытия»⁷.

Анализируя природу традиций применительно к семейным ценностям, А. В. Афанасьевская считает, что «традиции – это идеи и взгляды, которые составляют культуру и среду обитания и передаются нашими предками. Иногда традиции очень сильны и духовно важны для следующего поколения. Семейные традиции часто передаются по наследству как ритуалы и религиозные верования»⁸.

Приводя различные классификации ценностей и исследуя конкретно феномен традиционных ценностей, П. А. Якушев подчеркивает вариативность научных подходов к пониманию природы и признаков традиционных ценностей. В частности, обобщив широкий пласт научных источников, он полагает, что традиционные ценности воспринимаются как:

– консервативные (идеологически ориентированные на сохранение устоявшихся порядков и доктрин);

– религиозные (базирующиеся на нравственно-этической основе религиозных учений);

– этнические (национальные), которые выражают «духовные идеалы и поведенческие традиции народов, а также внешние этнические проявления в одежде, праздниках, обрядах и др.»⁹.

Кроме того, он выделил систему *общих и специальных* свойств (признаков) традиционных ценностей, которую, на наш взгляд, целесообразно представить в виде таблицы (таблица)¹⁰.

Таблица

Свойства традиционных ценностей

| Общие свойства ценностей как универсального феномена | Специфические свойства традиционных ценностей |
|---|--|
| <p>Фиксируют главное, системообразующее, базовое в общественных отношениях.</p> <p>Составляют ядро мировоззрения.</p> <p>Способны удовлетворять потребности и интересы общества либо большинства его членов (социальных групп).</p> <p>Являются значимыми и необходимыми для существования социокультурной общности.</p> <p>Имеют объяснимый смысл и значение.</p> <p>Обладают абсолютным и универсальным характером.</p> <p>Обладают естественной побудительностью</p> | <p>Многочисленное воспроизводство данных ценностей большим числом поколений.</p> <p>Обеспечение с их помощью самоидентификации личности, социума, этноса, цивилизации.</p> <p>Позитивное восприятие ряда традиционных ценностей носителями других ценностей.</p> <p>Стабильность традиционных ценностей.</p> <p>Устойчивость традиционных ценностей и их «мощный регулятивный потенциал»</p> |

Теперь логично обратиться к классификациям ценностей. Таких классификаций в науке разработано достаточно много, и построены они на различных основаниях. Например, социолог Д. С. Леденцов предлагает довольно объемную и многоуровневую классификацию ценностей. В начале он выделяет два рода ценностей – *биогенные* и *социогенные*. При этом биогенные ценности являются первичными, а социогенные – вторичными. Далее в рамках двух этих родов ценностей он выделяет несколько *типов ценностей*: *социальный* и *идеальный* (относятся к социогенному роду), *витальный* и *материальный* (относятся к биогенному роду). Следующий уровень данной классификации предполагает разделение рассмотренных типов ценностей на разнообразные виды¹¹.

Не менее интересна классификация ценностей, предложенная профессором

А. М. Осавелюком. Она сформирована по такому критерию, как *способ создания ценностей*. В рамках этой классификации предложено выделять *трансцендентные, конституционные (первичные) и производные ценности*¹².

Трансцендентные ценности имеют глубокую связь с религией и касаются сферы сверхъестественного. Данный тип ценностей характеризуется особой спецификой, в силу которой они могут лишь быть упомянутыми в конституциях государств. Например, как это сделано в ч. 2 ст. 67¹ Конституции Российской Федерации. На основе глубокого анализа морально-этической составляющей христианства (прежде его православного направления) профессор А. М. Осавелюк приходит к выводу, что «трансцендентные ценности являются *сверхконституционными*» в силу своей особой значимости и уникального

Божественного источника. Поэтому данный тип ценностей «возвышается над положениями любой конституции любого государства, а следовательно не может регулироваться его нормами» в привычном для нас понимании¹³.

Конституционные (первичные) ценности составляют «стержень обеспечения правового статуса субъектов конституционных правоотношений», они создают необходимый фундамент для возникновения широкого круга других отношений, способствующих не только нормальной жизнедеятельности личности, но и благополучному функционированию общества и государства в целом. Прежде всего, А. М. Осавелюк соотносит конституционные ценности с основами конституционного строя, закрепленными в главе 1 Конституции РФ, подчеркивая их тесную взаимосвязь и взаимообусловленность. Помимо этого, он относит к конституционным ценностям и государство в целом (ст. 3–4 Конституции РФ)¹⁴, указывая, что в пользу этого свидетельствует ряд факторов: сама Конституция РФ (ст. 2, 19, 21, 38, 41, 43, 45 и др.), а также широкий круг источников международного права¹⁵.

Следующий аспект, который бы хотелось затронуть – это фиксация традиционных духовно-нравственных ценностей на уровне стратегических документов современной России. Здесь важно отметить следующее.

Конституционная реформа 2020 г., сложная геополитическая обстановка и внутренние проблемы российского общества обусловили обновление в 2021 г. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее также – Стратегия), которая стала «базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития России на долгосрочную перспективу»¹⁶. В качестве одного из национальных приоритетов, без укрепления которого эффективное развитие государства и

общества просто невозможно, данная Стратегия обозначила «защиту традиционных российских духовно-нравственных ценностей». Это вызвано целым комплексом объективных оснований: обостренной внешнеполитической обстановкой, усиливающимся противостоянием России и так называемого коллективного Запада, глубокой деформацией общечеловеческих нравственных ориентиров, происходящих в последние годы в США и многих странах Европы, стимулируемой правящей элитой этих государств и обеспеченной правовыми средствами легализации. Такие опасные тенденции требуют принятия решительных мер по защите российского общества от деструктивного идеологического воздействия извне. По справедливому утверждению профессора Е. И. Колюшина, именно эти причины во многом предопределили масштабные конституционные преобразования 2020 г. и обусловили современные тенденции прекращения реализации отечественной государственной политики в тренде востребованной ранее «идеологии либерального глобализма»¹⁷.

Стратегия национальной безопасности четко сформулировала конкретный перечень традиционных для России духовно-нравственных ценностей, обозначила основные причины и последствия их искажения. В Стратегии также предложено прогнозирование реализации позитивного и негативного сценариев развития российского общества в зависимости от принятия (либо непринятия) необходимых мер по укреплению его ценностно-ориентационной составляющей.

В целях реализации *позитивного сценария* в ноябре 2022 г. был принят Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 (далее также – Указ № 809), утверждающий *основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей*¹⁸.

Данный Указ компактен по своей структуре и содержанию. В его структуру входит пять взаимосвязанных разделов:

- 1) Общие положения;
- 2) Оценка ситуации, основные угрозы и риски для традиционных ценностей, сценарии развития ситуации;
- 3) Цели и задачи государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей;
- 4) Инструменты реализации государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей;
- 5) Ожидаемые результаты реализации государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей¹⁹.

Данный документ принят во исполнение Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2024)²⁰, и по своей концептуальной направленности он синхронизирован с целым комплексом иных стратегических документов, перечисленных в п. 3 Раздела I, касающихся стратегических планов обеспечения национальной безопасности, противодействия экстремистской деятельности, государственной культурной политики, развития информационного общества и пр.

Рассматриваемый Указ Президента РФ № 809 закрепил *легальное определение* традиционных ценностей (п. 4 Раздела I), подчеркнул, что традиционные духовно-нравственные ценности выступают основой российского общества, способствуют укреплению государственного суверенитета, обеспечивают межнациональное и межконфессиональное единство, направлены на сбережение народа России и развитие человеческого потенциала (п. 7)²¹. В п. 5 в лаконичной форме перечислен конкретный перечень данных ценностей по степени их значимости для личности, государства и общества. Для удобства предлагаем рассмотреть традиционные духовно-нравственные ценности, закрепленные в Указе в их системном единстве с конституционными ценностями аналогичной направленности (рисунк)²².

Стремление государства применить *системный подход* к выстраиванию государственной политики по укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, безусловно, заслуживает одобрения и поддержки. Здесь важно упомянуть, что п. 6 рассматриваемого Указа учитывает и положительно оценивает *вклад традиционных для России религиозных конфессий* в укрепление духовно-нравственных ценностей и рассматривает религиозные объединения в качестве важных субъектов гражданского общества. Это положение Указа способствует подтверждению положительного отношения государства к реализации конституционного принципа свободы вероисповедания, признания многоконфессиональной структуры нашего общества и создание условий для укрепления межконфессиональных связей с помощью духовных скреп.

Как следует из самого Указа, положительный сценарий реализации принятых основ государственной политики в рассматриваемой сфере может быть воплощен в жизнь лишь при условии *«системного и последовательного проведения»* такой политики²³. Перед государством стоит важнейшая задача противодействия деструктивной идеологии, которая весьма агрессивна в своих проявлениях.

В такой ситуации очевидно, что необходимо принятие *решительных мер* в целях популяризации традиционных духовно-нравственных ценностей, их введение в моду среди молодого поколения. Поэтому во исполнение рассматриваемого Указа № 809 принято Распоряжение Правительства РФ от 1 июля 2024 г. № 1734-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2024–2026 годах Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»²⁴. Это распоряжение предусматривает широкий спектр разнообразных мероприятий, направленных на совершенствование законодательства в данной области, укрепление гражданского

единства и межконфессионального диалога, сохранение исторической памяти, а также модернизацию информационной политики, обеспечивающей усиление влияния традиционных ценностей в массовом сознании. Последовательная, поэтапная и скрупулезно выверенная реализация данного стратегического плана способна привести к эффективному результату. Однако для обеспечения

этой эффективности при реализации данного плана необходимо учесть важный нюанс, отмеченный еще профессором В. С. Основиним: «План должен быть напряженным», что предполагает обеспечение «повышенного ритма работы» соответствующего коллектива, без которого невозможно движение вперед»²⁵.

| Традиционные духовно-нравственные ценности, закрепленные в Конституции РФ | Традиционные ценности, закрепленные в Указе Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 | | |
|--|---|--|--|
| | Духовно-нравственные ценности | | Ценности патриотической направленности |
| Человек как высшая ценность (ст. 2) | Жизнь | | Патриотизм |
| Укрепление и защита семьи, материнства, отцовства и детства (ч. 4 ст. 67 ¹ , п. «ж ¹ » ч. 1 ст. 72, п. «в» ст. 114) | Достоинство | | Гражданственность |
| Важность обеспечения законности, прав и свобод граждан, охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью (п. «е» ч. 1 ст. 114) | Права и свободы человека | | Служение Отечеству и ответственность за его судьбу |
| Признание, сохранение и всестороннее укрепление исторически сложившегося государственного единства (ч. 2 ст. 67 ¹) | Высокие нравственные идеалы | | Коллективизм |
| Почитание подвига народа при защите Отечества; уважение и защита исторической правды (ч. 3 ст. 67 ¹) | Крепкая семья | | Историческая память и преемственность поколений |
| | Взаимопомощь и взаимоуважение | | |
| Необходимость формирования бережного отношения, полноценного обеспечения, защиты и сохранения языковой, культурной, религиозной и иной идентичности многонационального народа РФ, его традиций и принципов дружественного общежития (ч. 2 ст. 67 ¹ , ст. 68, 69 и др.). | Созидательный труд | | Единство народов России |
| | Приоритет духовного над материальным | | |
| | Гуманизм | | |
| | Милосердие | | |
| | Справедливость | | |

Рисунок

Все предпринимаемые шаги к совершенствованию сферы укрепления традиционных духовно-нравственных ценностей носят конструктивный характер. Эти инициативы находят активный отклик в нашем обществе, что следует оценивать весьма положительно. Однако при реализации государственной политики в сфере укрепления традиционных духовно-нравственных ценностей существует значительное количество проблем.

К примеру, в качестве важной духовно-нравственной ценности в Указе Президента РФ № 809 обозначен *приоритет духовного над материальным*. При всей правильности данного утверждения возникает вопрос – как привить людям жизненные ориентиры, где духовное выше материального, если по телевидению, в социальных сетях и на просторах Интернета систематически транслируется реклама наиболее выгодных кредитов, скидок и распродаж на популярных маркетплейсах? Можно ли вообще сейчас всерьез говорить о приоритете духовного, если материальное давно уже полностью «завладело» нашими умами, интересами и желаниями? На наш взгляд, чтобы этот приоритет из написанного текста перешел в реальную жизнь, необходимы новые стратегические шаги по снижению количества рекламы подобных услуг в пользу *качественно новой социальной рекламы*, грамотно преподносящей традиционные ценности дружелюбия, ответственности перед Родиной, уважения к человеку и природе, сострадания и милосердия.

Государство для решения данных проблем может и должно *создавать условия правового и организационного характера*. Работу в этом направлении следует осуществлять комплексно с охватом широкого диапазона сфер. В частности, необходимо совершенствование механизмов сотрудничества федеральных министерств с ВГТРК, другими телекомпаниями в части популяризации традиционных ценностей. Такое сотрудничество осуществляется, но его правовая база пока основана на уровне подзаконных актов. Со-

глашения Министерства культуры Российской Федерации и Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ о взаимодействии с государственными и коммерческими телекомпаниями заключаются, но доступ к таким соглашениям для широкого круга пользователей ограничен.

Важно также усилить просветительскую составляющую и в сфере укрепления межконфессионального единства, уважения религии и культуры народов, населяющих Российскую Федерацию. Для этого, на наш взгляд, целесообразно отразить в Федеральном законе № 125-ФЗ²⁶ положения о роли традиционных религий России в укреплении духовно-нравственных ценностей, конкретизировать эту роль и обозначить ее взаимосвязь с конституционным правом человека на свободу совести и вероисповедания.

Очевидно, что конституционный принцип свободы совести и вероисповедания (ч. 5 ст. 13, ст. 14, 28, ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ) вполне органично сочетается с комплексной поддержкой со стороны государства дружественного, глубокого межконфессионального диалога и сотрудничества в решении острых социальных проблем семьи, воспитания детей, взаимопомощи, улучшения демографической ситуации в стране и т. п.

Современная государственно-конфессиональная политика России нуждается в системном идеологическом обновлении. К этой глубоко деликатной сфере жизни конкретной личности и общества в целом ни в коем случае нельзя относиться по «остаточному» принципу. В данном случае необходимо досконально выверенное стратегическое планирование политического курса, направленное на стимулирование и высокую экспертную оценку качественной, нравственно-ориентированной духовно-просветительской деятельности религиозных объединений, обладающих стабильным авторитетом, востребованностью и поддержкой со стороны граждан. Органы государственной власти и должностные лица обладают значительными созидательными

ресурсами в сфере выравнивания и совершенствования государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений, важнейшими из которых являются нормотворческая деятельность и стратегическое планирование. В дополнение к рассмотренному Указу № 809 о традиционных ценностях целесообразно принятие Стратегии государственно-конфессиональных отношений с закреплением в ней синхронных ценностных приоритетов и работа над ее поэтапной и неукоснительной реализацией.

Помимо этого, необходимо учитывать, что качественная реализация такого важного пункта Указа № 809, как «*формирование государственного заказа на проведение научных исследований, создание информационных и методических материалов, произведений литературы и искусства и обеспечение контроля качества его выполнения*», нуждается в глубокой нормативно-правовой проработке, но только не с опорой на Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ (в ред. от 26.12.2024)²⁷, а с учетом специфики критериев такого заказа и самого его предмета. Скорее всего, для регулирования этого вопроса необходим специальный Федеральный закон.

В сфере государственно-конфессиональной политики необходим *государственный заказ на производство документальных фильмов* высокого качества о традиционных религиях России религиозно-культурологической направленности, не касающихся теологических дискуссий, а сосредоточенных на нравственных аспектах и исторической роли религий для развития цивилизации. Отдельного внимания заслуживает также *производство документалистики о межнациональном сотрудничестве народов России* в духе братства с правильным подходом к популяризации данного видеоконтента.

Не менее важную позитивную роль может сыграть *социальная реклама* как эффективный инструмент гармонизации межконфессиональных и межнациональных отношений при условии ее правильного использования, наполнения интеллектуальным содержанием и логичной демонстрацией.

По нашему глубокому убеждению, духовно-нравственные ценности станут подлинно востребованными тогда, когда они *естественным способом* (без навязчивой и примитивной пропаганды) войдут в отечественную культуру в качестве основного приоритета. А для достижения такого результата на сегодняшний день существует широчайший круг возможностей.

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

² См.: Устиленцев К. А. Традиционные российские духовно-нравственные ценности как объект правового исследования // Право и управление. XXI век. 2024. № 1. С. 44.

³ Добрынин Н. М. Социально-этическая составляющая конституционных поправок 2020 года : несколько тезисов о неотложных задачах // Право и государство : теория и практика. 2021. № 4. С. 191.

⁴ Якушев П. А. Традиционные ценности в механизме правового регулирования семейных отношений в России и странах Европы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. С. 51.

⁵ Иванов А. А. Традиционные духовно-нравственные ценности как категория конституционного права России // Теология. Философия. Право. 2024. № 2. С. 19.

⁶ Хорунжий С. Н. Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность : механизмы обеспечения и регулирования : монография. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2019. С. 30.

⁷ Устиленцев К. А. Указ. соч. С. 45, 46, 48.

- ⁸ Афанасьевская А. В. К вопросу о традиционных ценностях в семейном праве России // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. 2023. № 5. С. 103.
- ⁹ См. подробнее: Якушев П. А. Указ. соч. С. 91–93.
- ¹⁰ Таблица составлена на основе анализа научного подхода доктора юридических наук П. А. Якушева. См. подробнее: Якушев П. А. Указ. соч. С. 93.
- ¹¹ См. подробнее: Легенцов Д. С. Классификация ценностей // Вестник ИргТУ. 2007. № 1. С. 229–230.
- ¹² См.: Осавельюк А. М. Религиозно-нравственные ценности в конституционном пространстве России : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2025. С. 26.
- ¹³ См. подробнее: Там же. С. 26–39.
- ¹⁴ См.: Осавельюк А. М. Эволюция конституционных основ духовно-нравственных ценностей Российского государства // Современное право и право будущего : приоритеты правового регулирования, тенденции и перспективы развития в XXI веке : сб. науч. ст. по материалам Междунар. форума «Право будущего» (Москва, 20–23 ноября 2023 г.) / РАН, ИНИОН, отд. правоведения ; под ред. И. А. Умновой-Конюховой ; отв. за вып. И. А. Алешкова. М. : ИНИОН РАН, 2024. С. 34.
- ¹⁵ См. подробнее: Там же. С. 34.
- ¹⁶ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ¹⁷ См. подробнее: Колюшин Е. И. Ценности правды в государственном (конституционном) праве России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 8–14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ¹⁸ Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей : указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 46. Ст. 7977.
- ¹⁹ Там же.
- ²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26. Ст. 3378.
- ²¹ Там же.
- ²² Об этом см. подробнее: Судакова С. В. Теоретико-правовое осмысление кооперационной модели государственно-конфессиональных отношений в контексте новейшей конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 36.
- ²³ Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей : указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 46. Ст. 7977.
- ²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 28. Ст. 4058.
- ²⁵ См. подробнее: Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1971. С. 68–69.
- ²⁶ О свободе совести и о религиозных объединениях : федер. закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 08.08.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.
- ²⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

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

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Л. Л. Бобкова

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТИМУЛОВ И ОГРАНИЧЕНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ

В данной статье анализируются особенности рассмотрения стимулов и ограничений в теории права, экономической теории и отраслях российского права, также исследуется этимология методов правового регулирования, характерная для определенной отрасли российского права. Анализируются средства правового регулирования, которыми выступают бюджетно-правовые нормы-стимулы. В контексте исследуемой тематики автором вводится новая классификация бюджетно-правовых норм стимулов и определяется их сущность с точки зрения структуры.

К л ю ч е в ы е с л о в а: метод правового регулирования, стимулы и ограничения, paired нормы, бюджетная деятельность государства и муниципального образования.

CONSTITUTIONAL BASIS FOR THE FORMATION OF INCENTIVES AND RESTRICTIONS IN BUDGET LAW

This article analyzes the features of considering incentives and restrictions in the theory of law, economic theory and branches of Russian law, and also examines the etymology of methods of legal regulation for signs and content characteristic of a certain branch of Russian law. The means of legal regulation, which are fiscal and legal norms-incentives, are explored. In the context of the topic under study, the author introduces a new classification of fiscal and legal norms of incentives and determines their essence from the point of view of structure.

Key words: method of legal regulation, incentives and restrictions, paired norms, budgetary activities of the state and municipality.

Поступила в редакцию 10 декабря 2024 г.

Конституционное право является основой для развития всех отраслей российского права. Соответственно, Конституция РФ, являясь основным законом государства, и формирует все отраслевое законодательство.

Гражданское общество не является сферой конституционного права, учреждается самими людьми и строится на принципах свободы и саморегуляции. Однако деятельность людей требует от государства опреде-

ленных гарантий, и прежде всего – в экономической и политической областях. Государство закрепляет гарантии и устанавливает определенный порядок их обеспечения, опирающийся на незыблемые права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции РФ.

Государственное регулирование экономической деятельности в правовом государстве, в отличие от тоталитарного, не учреждает экономический строй общества, а только охраняет его главные устои, основанные на правах и свободах. Эти устои не порождаются какой-либо одной политической идеологи-

ей и носят исключительно гуманистический и демократический характер¹. Во всех этих отношениях ключевую роль играют финансы.

Финансы являются объективными предпосылками, обусловившими необходимость возникновения и осуществления деятельности государства и муниципальных образований, так как в обществе, где действуют товарно-денежные отношения, управлять общественной жизнью государство и муниципальные образования могут², только используя различные политико-ориентированные экономические и правовые регуляторы. В связи с этим реализация конституционно-правовых гарантий обеспечивается за счет применения инструментов бюджетного финансирования. К числу последних отнесены меры бюджетно-правового стимулирования. В бюджетном праве мы ведем речь о стимулах и ограничениях.

Для того чтобы определить сущность и особенности стимулов и ограничений в бюджетном праве, необходимо проанализировать научные концепции относительно стимулов и ограничений, которые уже сформулированы в теории права и других отраслях российского права.

Ввиду того что каждая отрасль права отличается своей юридической «самобытностью»³, метод правового регулирования является основным критерием дифференциации стимулов и ограничений как способов его осуществления.

В теории права способы правового регулирования могут применяться по отдельности – принуждение и убеждения⁴, быть парными категориями – стимулы и ограничения⁵ или рассматриваться «как крепко сцепленные пары, одна из которых возглавляется общим запретом, а другая общим дозволением. Каждая из этих пар выражает существование двух типов “порядков” правового регулирования»⁶. В бюджетном праве мы говорим о парности стимулов и ограничений, подразумеваемая диалектику отношений между выражаемыми и изучаемыми соотносимыми яв-

лениями, прокладывая дорогу для выяснения связи между их противоположностями, открывая путь познания закона их взаимодействия и единства⁷.

Мы придерживаемся того научного подхода, где критерии парности стимулов и ограничений исследуются не обобщенно, а применительно к каждой категории⁸.

В **конституционном праве** речь идет о таком способе проявления метода правового регулирования, как ограничения. Так, с точки зрения А. В. Малько конституционные ограничения – это установленные в Конституции РФ границы, в пределах которых субъекты могут использовать свои права и свободы.

Подобные границы «возводятся» в основном с помощью обязанностей и запретов, приостановлений и ответственности.

Признаки конституционных ограничений:

- они связаны с неблагоприятными условиями (угрозой или лишением определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъекта, ибо направлены на их сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов противоречащей стороны и общественных интересов в охране и защите (интересов правопорядка);

- сообщают об уменьшении объема возможностей, свободы, а значит и прав личности, сводят разнообразие в поведении индивида до определенного «предельно допустимого» уровня;

- отличаются от ущемлений, которые тоже являются специфическими ограничениями, но противоправными, противозаконными, произвольными, т. е. правонарушениями (конституционные ограничения – законные, правомерные средства).

В бюджетном праве бюджетно-правовые ограничения не персонифицированы, всегда порождают реализацию публичного интереса и имеют определенные цели, соответствующие политике государства на каждый год.

Согласно **теории трудового права**, трудовая деятельность работника характеризу-

ется правомерностью его поведения, так как в основе труда лежит волевая деятельность работника, и как результат возникает необходимость рассмотрения методов воздействия государства и его органов на волю участников трудовых отношений.

В современной теории трудового права нет единого мнения относительно методов обеспечения и укрепления трудовой дисциплины. Одни ученые выделяют четыре метода: 1) создание необходимых организационных и экономических условий для нормальной работы; 2) метод сознательного отношения к труду; 3) метод убеждения, воспитания, поощрения за добросовестный труд, успехи в труде; 4) метод принуждения⁹.

С позиции других ученых в области трудового права, убеждение и принуждение как бы проникают во все приемы и способы единого метода правового регулирования, отражая особенности организации трудовых отношений в современных условиях хозяйствования организаций¹⁰.

Применительно к бюджетному праву такие методы, как убеждение, не работают, поскольку субъектами бюджетного права не могут быть физические лица. И отношения, составляющие предмет бюджетного права, построены на неравенстве сторон, так как применяется императивный метод правового регулирования.

Признавая наличие двойственности общего юридического положения субъектов трудового правоотношения, необходимо подчеркнуть, что наряду с этим государство широко применяет способ стимулирования в сфере трудового правоотношения.

Стимулирование осуществляет воздействие на сам процесс применения живого труда, обеспечивая повышение активности в выполнении трудовой функции согласно трудовому договору. Именно этим объясняется наибольшее распространение стимулирования в системах заработной платы. Работодатель имеет право устанавливать различные системы премирования, стимулирования, до-

плат и надбавок с учетом мнения представительного органа работников. В связи с этим в трудовом праве стимулирование и поощрения являются идентичными правовыми категориями. Ибо поощрение есть не только реакция на определенное поведение, но и стимул на будущее, призыв к определенному поведению. Вот почему с позиции ученых в области трудового права поощрение рассматривается как особый способ воздействия на поведение людей (работников), а стимулирование в узком смысле – как один из элементов единого метода правового регулирования наряду с предписанием, запретом и дозволением¹¹.

Конечно, с данной позицией можно согласиться в том аспекте, что поощрение является частью стимулирования. Например, при предоставлении грантов учитывается уникальность проекта, финансируемого в рамках национальных программ. Это является одновременно разновидностью, особым способом правового регулирования – стимулирование других грантополучателей (дарителей) к созданию уникальных научных проектов в рамках поставленных государством задач. При этом необходимо понимать, что в отличие от трудового права, в бюджетном праве реализуется только публичный интерес, и напротив, отсутствует частный (персонифицированный). Поэтому мы говорим о диалектической взаимосвязи стимулов и ограничений в бюджетном праве, для того чтобы понять их сущность и актуальность выбора применительно к определенной ситуации. Соответственно, в трудовом праве речь идет о парности убеждения и принуждения как способов правового регулирования.

В административном праве раскрываются проблемы административно-правового стимулирования через структуру и содержание стимулирующего административно-правового отношения.

Административно-правовое стимулирование – это комплексный механизм формирования желаемого поведения субъекта административного права, представляющий

собой реализацию основных (административно-правовых норм) и вспомогательных приемов административно-правового воздействия, при помощи которых достигается согласованность публичных и частных интересов в сфере практического осуществления исполнительной власти. При этом положение субъекта административного права, модель поведения которого является объектом стимулирования, не может изменяться в худшую сторону¹².

В **экономической теории** вопрос о государственном стимулировании также является актуальным. Так, существует позиция о рассмотрении **государственного финансового стимулирования**, под которым понимается совокупность форм и методов государственного регулирования финансовых отношений, связанных с проведением инвестиционной деятельности, в которых государство участвует прямо (в качестве инвестора, используя прямые бюджетные инвестиции) и косвенно (формируя определенные аспекты финансового климата для всех субъектов инвестиционного рынка), обеспечивая получение экономического (или социального) эффекта. К числу прямых стимулов отнесены: аккумуляция источников финансовых ресурсов и направление их через методы финансирования на покрытие определенной сметы затрат (текущих или инвестиционных); прямое участие государства в финансировании; соучастие государственного финансирования с частным финансированием.

Косвенные стимулы – это формирование благоприятного финансового климата, а именно: система налогообложения; ставки кредитования; кредитно-денежная политика Банка России, субсидирование процентной ставки; государственные гарантии¹³.

В финансовом праве вопрос о правовом стимулировании является дискуссионным.

Так, с одной стороны, необходимо рассматривать государственное финансовое стимулирование через принципы финансового права¹⁴.

С другой стороны, необходимо говорить о финансово-правовом стимулировании, т. е. должна быть юридическими нормами регулирована деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по установлению и реализации финансово-правовых стимулов¹⁵.

При этом данная деятельность не исключает одновременное установление и применение иных юридических средств, например, финансово-правовых ограничений, определяющих рамки использования финансово-правовых стимулов в целях защиты и охраны публичных финансовых интересов.

Более того, некоторые авторы отмечают, что финансово-правовые стимулы – это установленные финансово-правовыми нормами юридические средства, мотивирующие к правомерному поведению в сфере экономической деятельности, направленной на достижение целей национального развития, и способствующие удовлетворению законных интересов участников финансовых и иных правоотношений¹⁶.

Финансово-правовые стимулы по сравнению с иными юридическими средствами воздействия на субъектов финансового права обладают следующими признаками:

- являются разновидностью юридических средств убеждения и имеют позитивно-правовой характер, выражающийся в достижении желаемых для государства целей – повысить мотивацию правомерного поведения в сфере финансовой деятельности публично-правовых образований, в области обеспечения финансовой стабильности иных фондов денежных средств публичного характера, в обеспечении достижения целей национального развития;
- устанавливаются нормами финансового права, содержащимися в основном в законодательных актах;
- обращены не только к субъектам финансового права, но и в ряде случаев – к субъектам иных правоотношений;

– создают их получателям благоприятные условия для удовлетворения своих законных интересов (как правило, в виде получения материального блага) в результате предоставления субъективных прав, льгот, поощрений и т. п.

В **налоговом праве** различают налоговые стимулы, которые представляют собой акцессорные средства правового воздействия, закрепленные в налоговом праве (совокупности норм) и побуждающие налогоплательщика к правомерному, социально значимому поведению, как в рамках налогового правоотношения, так и в правоотношениях иного вида при осуществлении хозяйственной деятельности путем совершения активных действий.

Признаки налоговых стимулов следующие.

1. Существуют в сфере налоговых отношений, отличительной чертой которых является отсутствие у лица возможности отказаться от вступления в данные правоотношения.

2. Носят акцессорный (дополнительный) характер по отношению к основным правоотношениям по поводу налогообложения и не могут существовать вне их рамок.

3. Выражены вовне в качестве нормы законодательства о налогах и сборах или в их совокупности, что подчеркивает их волевой характер как правового инструмента реализации политики государства.

4. Положительная санкция нормы, закрепляющей налоговый стимул, может носить экономический или организационно-юридический характер, предоставляя налогоплательщику возможность уменьшить сумму налогового платежа либо использовать упрощенный порядок его исчисления и уплаты соответственно.

5. Не могут существовать в форме правового поощрения, так как последнее, на наш взгляд, предполагает сверхправомерное поведение с использованием оценочных понятий, тогда как для налоговой нор-

мы характерна абсолютно определенная гипотеза.

6. Могут носить как универсальный характер, распространяясь на выделенную по объективным признакам группу налогоплательщиков, так и индивидуальный характер, действуя в отношении персонифицированного налогоплательщика¹⁷.

В **бюджетном праве** вопросы о мерах стимулирования и бюджетно-правовом стимулировании, стимулах поднимаются тогда, когда речь идет о формах их проявления – субсидий, грантов в форме субсидий и бюджетных кредитов, государственных гарантий, межбюджетных субсидий, что представляется весьма дискуссионным.

Как известно, бюджетное право как подотрасль финансового права несет на себе всю ее специфику, за исключением ее уникальности. Эта уникальность проявляется в том числе в особенностях закрепления стимулов и ограничений в бюджетном праве.

Предмет, метод и субъекты бюджетного права оказывают влияние на формирование способов и средств бюджетной деятельности государства и муниципального образования.

Анализируя научные концепции о стимулах и ограничениях в теории права, экономической теории и отраслевых науках, необходимо различать бюджетно-правовые стимулы и бюджетно-правовые ограничения, которые рассматриваются как парные правовые категории и обусловлены императивным методом.

С нашей точки зрения, стимулы и ограничения – это парные правовые категории, которые закрепляются в нормах бюджетного права и которые необходимо рассматривать в широком и узком смыслах.

Если мы говорим о **широком смысле**, то бюджетно-правовые стимулы и бюджетно-правовые ограничения – это нормы, которые являются правовыми инструментами в механизме бюджетно-правового регулирования, посредством чего реализуется публичное управление в области финансов. Иными

словами, это первичные средства в механизме бюджетно-правового регулирования.

Исходя из данного подхода, бюджетно-правовые нормы-стимулы имеют гипотезу, диспозицию и положительную санкцию¹⁸. Напротив, бюджетно-правовые нормы-ограничения среди указанных элементов включают в себя отрицательную санкцию, предусматривающую негативные последствия для нарушителя.

Если мы говорим об **узком подходе** к пониманию стимулов и ограничений в бюджет-

ном праве, то полагаем, что это отдельный элемент бюджетно-правовой нормы, а именно санкция (положительная или отрицательная).

Суммируя изложенное выше, мы приходим к выводу об уникальности стимулов и ограничений в экономической теории, теории права и междотраслевых науках, специфике определения стимулов и ограничений в бюджетном праве и их взаимосвязи с методом правового регулирования, основанной на конституционно-правовых началах.

¹ См.: Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. М., 1996. С. 137.

² См.: Соколова Э. Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2007. С. 32.

³ См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 134.

⁴ См.: Керимов Т. В. Убеждение и принуждение при социализме : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1967. С. 3.

⁵ См.: Малько А. В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 323.

⁶ Алексеев С. С. Указ. соч. С.104.

⁷ См.: Рудаков А. А. Парные юридические категории : теория прав и обязанностей : монография. М., 2016. С. 71.

⁸ См.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. С. 77–95.

⁹ См.: Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России. М., 1997. С. 143, 144.

¹⁰ См.: Гусов К. Н., Полетаев Ю. Н. Ответственность по российскому трудовому праву : науч.-практ. пособие. М., 2008. С. 70.

¹¹ См.: Там же. С. 63.

¹² См.: Анисифорова М. В. Административно-правовое стимулирование. М., 2024. С. 203.

¹³ См.: Айриева А. Н. Государственное финансовое стимулирование инвестиционной деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2009. С. 2.

¹⁴ См.: Нигметзянов А. А. Принципы государственного финансового стимулирования // Финансовое право. 2024. № 6. С. 2–5.

¹⁵ См.: Девярых Н. В. Стимулы в финансовом праве // Наука и мир. 2014. № 9 (13). С. 103–104 ; Саттарова Н. А. Стимулы-поощрения в финансовом праве // Финансовое право. 2020. № 9. С. 18–21 ; и др.

¹⁶ См.: Меньков В. В. Финансово-правовое стимулирование внедрения цифровых технологий коммерческими организациями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2022. 23 с.

¹⁷ См.: Горовцова М. А. Правовые аспекты налогового стимулирования малого предпринимательства в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 21–22.

¹⁸ Развивая научную концепцию о положительных санкциях, мы также поддерживаем идею, что не всегда последние являются мерами принудительного воздействия к правонарушителю. Концепция о положительных санкциях эволюционирует в бюджетном праве, так бюджетно-правовая норма, содержащая стимул, имеет положительную санкцию. См.: Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права. СПб., 2015. С. 340–341.

Воронежский государственный университет

Бобкова Л. Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права

E-mail: bobkovalily@yandex.ru

Тел.: 8-903-652-49-87

Voronezh State University

Bobkova L. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department

E-mail: bobkovalily@yandex.ru

Tel.: 8-903-652-49-87

ПРАВОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ СТАТУСА НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В РОССИИ

Введение. Выборы – это один из самых массовых общественно-политических процессов в государстве. Выборы в государстве, механизм их организации и проведения подчинены основополагающим принципам избирательного права, в основе которых лежат гласность и открытость всех избирательных действий и процедур. Обеспечение транспарентности выборов является показателем механизма взаимодействия общества и государства как индикатора демократического развития. Соответственно, задача государственных органов заключается в формировании нормативно-правовых условий участия субъектов гражданского общества в обеспечении открытости процедуры организации и проведении голосования как составляющей демократического процесса осуществления публичной власти в стране. Наблюдатели, наряду с другими инструментами, встроены в механизм осуществления общественного контроля на выборах в России. **Теоретический анализ.** Институт наблюдателей в России имеет определенные закономерности развития, взаимообусловленные историей становления общественно-политических институтов и выборов в целом. По мере того как трансформируется круг субъектов избирательно-правовых отношений, в том числе выдвижение и регистрация кандидатов на выборные должности, а также процесс формирования избирательных комиссий, меняется и круг лиц, имеющих право участвовать в процедуре назначения наблюдателей и наделения их правовым статусом. Вместе с тем функциональная роль наблюдателей находится в подчинении от развития форм и способов голосования в государстве и становления особенностей избирательной системы страны с учетом ее исторических особенностей. **Эмпирический анализ.** Современное развитие нормативно-правового регулирования статуса наблюдателей в России связано с расширением круга субъектов, имеющих право назначать наблюдателей, а также перечня избирательных комиссий, в которых рассматриваемые субъекты имеют право осуществлять полномочия. Данная тенденция связана с развитием института общественного контроля на выборах в России в целом. Соответственно, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» начал распространять свое действие и на избирательно-правовые отношения, и как следствие, субъекты осуществления общественного контроля имеют право назначать наблюдателей на выборах. Круг избирательных комиссий, в которых наблюдатели имеют право осуществлять свои функции, расширился за счет окружных и территориальных избирательных комиссий. Вместе с тем круг полномочий наблюдателей остался неизменным, что не соответствует тенденциям развития их правового статуса. **Результаты.** С учетом развития гражданского общества и его институтов в России и возрастания их функциональной роли в совокупности с трансформацией избирательной системы и информационно-цифровых технологий необходимо детализировать статус наблюдателей в зависимости от их участия в работе избирательных комиссий различного уровня и форм голосования,

включая многодневное голосование. Круг полномочий наблюдателя не может быть идентичным с учетом характера и особенностей работы в окружной, территориальной и участковой избирательных комиссиях. Голосование в течение нескольких дней создает предпосылки для наделения наблюдателей дополнительными полномочиями с учетом необходимости обеспечения сохранности избирательных бюллетеней и реализации дополнительных форм голосования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: выборы, голосование, многодневное голосование, общественное наблюдение, общественный контроль, наблюдатель, избирательные комиссии, политическая партия, общественное объединение, общественная палата.

THE HISTORY OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF ELECTION OBSERVERS IN RUSSIA

Introduction. Elections are one of the most massive social and political processes in the state. Elections in the state, the mechanism of their organization and conduct are subject to the fundamental principles of electoral law, which are based on publicity and openness of all electoral actions and procedures. Ensuring the transparency of elections is an indicator of the mechanism of interaction between society and the state, as an indicator of democratic development. Accordingly, the task of state bodies is to form the regulatory and legal conditions for the participation of civil society actors in ensuring the openness of the procedure for organizing and conducting voting, as a component of the democratic process of exercising public power in the country. Observers, along with other tools, are built into the mechanism for exercising public control over elections in Russia. **Theoretical analysis.** The institution of observers in Russia has certain patterns of development, interdependent histories of the formation of socio-political institutions and elections in general. As the circle of subjects of electoral legal relations is transformed, including the nomination and registration of candidates for elective positions, as well as the process of forming election commissions, the circle of persons entitled to participate in the procedure for appointing observers and giving them legal status is also changing. At the same time, the functional role of observers is subordinate to the development of forms and methods of voting in the state and the formation of the features of the country's electoral system, taking into account its historical features. **Empirical analysis.** The modern development of the legal regulation of the status of observers in Russia is associated with the expansion of the circle of entities that have the right to appoint observers, as well as the list of election commissions in which the subjects in question have the right to exercise powers. This trend is associated with the development of the institution of public control in elections in Russia as a whole. Accordingly, the Federal Law «On the Fundamentals of Public Control in the Russian Federation» began to extend its effect to electoral legal relations, and as a result, the subjects of public control have the right to appoint election observers. The range of election commissions in which observers have the right to exercise their functions has expanded to include district and territorial election commissions. At the same time, the terms of reference of observers remained unchanged, which does not correspond to the trends in the development of their legal status. **Results.** Taking into account the development of civil society and its institutions in Russia and the increase in their functional role in conjunction with the transformation of the electoral system and information and digital technologies, it is necessary to detail the status of observers depending on their participation in the work of election commissions of various levels and forms of voting, including multi-day voting.

The terms of reference of an observer cannot be identical, taking into account the nature and specifics of work in district, territorial and precinct election commissions. Voting within a few days creates prerequisites for empowering observers with additional powers, taking into account the need to ensure the safety of ballots and implement additional forms of voting.

Key words: elections, voting, multi-day voting, public observation, public control, observer, election commissions, political party, public association, public chamber.

Поступила в редакцию 2 декабря 2024 г.

Введение. С учетом международного опыта и российской практики историю становления института наблюдения за выборами можно подразделить на несколько периодов. В XIX в. эту функцию выполняли дипломаты. Так за ходом проведения плебисцита в Молдавии и Валахии в 1859 г., по результатам которого было образовано государство Румыния, наблюдали дипломаты многих европейских стран, включая Россию и Турцию¹. Этот период и можно расценивать как начало становления рассматриваемого института. Следующий период был связан с образованием ООН и участием экспертов всемирной организации в ходе проведения выборов в послевоенный период, а также во время признания независимости колониальных стран. В дальнейшем данный институт развивался по пути формирования правовой основы его реализации и создания специальных органов по организации наблюдения за выборами. В рамках СНГ в 2008 г. была принята Декларация «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств»². Декларация закрепляет основополагающие принципы организации и проведения выборов, в том числе в ней указывается, что выборы должны быть подотчетными и прозрачными. «Сегодня представить выборы без наблюдателей просто невозможно, их значимость растет. С одной стороны, они выступают представителями участников избирательного процесса, с другой – гарантами честных, справедливых

выборов»³. По мере развития демократических институтов организации и проведения выборов расширяется представление о формах участия граждан в избирательном процессе. «Активное избирательное право включает и другие возможности способствовать реализации демократических принципов избирательного права на всех стадиях избирательного процесса, в том числе быть наблюдателем»⁴. Советский период развития избирательного права в ограниченном контексте предполагал функционирование института общественного наблюдения на выборах. Анализ нормативно-правового регулирования рассматриваемого института предполагает, что только после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. и в последующем федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»⁵ начался процесс становления института наблюдателей на выборах в России. Предшествующий период развития российского государства предполагал лишь некоторые элементы осуществления наблюдения на выборах без конкретизации статуса наблюдателя, так Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР» закреплял круг лиц, имеющих право осуществлять наблюдение за работой избирательных комиссий во время регистрации кандидатов и определения результатов голосования. К таким субъектам относились: представители трудовых коллективов, общественных организаций, коллективов средних специальных

и высших учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям⁶. Таким образом, можно сделать вывод, что институт наблюдения в советский период развития нашей страны рассматривался в широком значении этого слова и фактически дублировал субъектов выдвижения кандидатов на выборные должности и работу средств массовой информации, что соответствовало советской концепции осуществления народовластия в стране. **Теоретический анализ.** По мере развития демократических основ организации и проведения выборов в России расширяется и степень обеспечения гласности в работе избирательных комиссий. Если на первых этапах постсоветского периода элемент открытости обеспечивался работой средств массовой информации, то в последующем этот аспект реализуется совместно с институтом наблюдателей, который является частью механизма осуществления общественного контроля в стране. Вопросами конституционно-правового регулирования осуществления общественного контроля в России занимаются многие ученые-конституционалисты. К примеру, Е. В. Бердникова исследует вопросы правовой природы и механизма осуществления рассматриваемого института⁷.

Основное функциональное назначение наблюдателей на выборах в условиях демократического избирательного процесса заключается в предупредительном и восстановительном назначении. Предупредить противоправные действия субъектов избирательно-правовых отношений и способствовать восстановлению избирательных прав граждан обеспечить открытость избирательных действий – это главные задачи реализации функций наблюдателя. Посредством реализации данных задач обеспечивается общественный контроль над действиями избирательных комиссий, устанавливаются партнерские взаимоотношения между органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Функции наблюдателей на современном этапе должны охватывать весь процесс организации выборов, включая механизм функционирования избирательных комиссий, выдвижения и регистрации кандидатов и списков кандидатов, работы участковых избирательных комиссий, организации порядка голосования и определения результатов выборов. «Сегодня правовой статус наблюдателя является частью института представительства других субъектов избирательного права. Именно поэтому усовершенствовать правовой статус наблюдателей можно лишь посредством создания полноценного института наблюдения на выборах»⁸. **Эмпирический анализ.** До 1997 г. законы, регламентирующие порядок организации и проведения выборов в России, содержали лишь упоминание о том, что наблюдатели могут присутствовать при проведении голосования. Первый рамочный федеральный закон 1994 г. не конкретизировал статус наблюдателей и содержал лишь указание, что на избирательном участке вправе присутствовать наблюдатели, направленные общественными и избирательными объединениями, кандидатами. Впервые нормативное закрепление прав наблюдателей было осуществлено рамочным федеральным законом 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁹. Закон закрепил функциональные права наблюдателей, а также ограничения в их деятельности. Вместе с тем не было конкретизировано, кто имеет право быть наблюдателем, и кто не имеет право надеяться рассматриваемым статусом. Окончательное оформление статуса наблюдателей было связано с принятием вышеназванного рамочного закона 2002 г.¹⁰ Дальнейшее развитие института наблюдателей было связано с конкретизацией элементов их статуса. Возникла потребность выделения наблюдателя, как самостоятельного субъекта избирательно-правовых отношений. В науке отмечается: «...необходимо более подробно разграничить

статус наблюдателя и уполномоченного (доверенного) лица в законодательстве РФ с помощью развернутого определения субъекта избирательного процесса как носителя субъективных прав и обязанностей, связанных с подготовкой и проведением или наблюдением за подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти и местного самоуправления»¹¹. Существенным этапом в развитии статуса наблюдателей стала возможность их назначения субъектами осуществления общественного контроля в России (2016 г.) и расширения круга избирательных комиссий, в которых они могут реализовывать свои функциональные права (2022 г.). Начиная с 2016 г. закон закрепляет требование к количеству наблюдателей, представленных одним субъектом и имеющих право одновременно находиться на избирательном участке.

Учитывая новеллы и вызовы современного времени, в том числе проведение голосования в течение нескольких дней, появляется необходимость нормативного определения статуса наблюдателя с учетом его участия в осуществлении различных форм голосования. В частности, многодневное голосование предполагает новые формы участия наблюдателей в процессе организации и проведения голосования, а именно: право получать сведения об избирателях, включенных в список избирателей на основании заявления о голосовании по месту нахождения на данном избирательном участке; право осуществлять взаимодействие с центрами наблюдения за выборами, созданными при Общественной палате Российской Федерации и общественных палатах субъектов Российской Федерации; право на осуществление наблюдения при проведении голосования с использованием дополнительных форм голосования; право на участие в механизме обеспечения сохранности бюллетеней, в частности перемещения бюллетеней из переносных и стационарных ящиков в сейф-пакеты и др. Данные полномочия закрепляются на уровне

положений, утвержденных постановлениями соответствующих избирательных комиссий в зависимости от уровня проведения выборов. Соответственно, можно сделать вывод, что элементы правового статуса наблюдателей в российском государстве сегодня определяются на уровне федерального закона и конкретизируются посредством принятия Положения «Об особенностях голосования...». К примеру, такое Положение было принято в преддверии выборов в Государственную Думу (2021 г.)¹². С целью создания правовой определенности в закреплении объема прав наблюдателя как субъекта осуществления общественного контроля на выборах в России необходимо на уровне федерального закона предусмотреть права наблюдателей с учетом их участия в работе избирательных комиссий различного уровня.

Результаты. Анализ истории становления правового статуса наблюдателя на выборах в России позволяет сделать вывод, что данный процесс развивался по нескольким направлениям: во-первых, формирование требований, предъявляемых к рассматриваемым субъектам; во-вторых, определение круга лиц и институтов, имеющих право назначать наблюдателей на выборах; в-третьих, определение функциональной роли наблюдателей и границ их полномочий; в-четвертых, конкретизация уровня избирательных комиссий, в которых они могут осуществлять свои полномочия. В результате исторической трансформации содержания статуса наблюдателя на выборах в России сформировался современный институт, обеспечивающий осуществление общественного контроля в процессе реализации основополагающих стадий избирательного процесса в стране. «Наличие наблюдателей позволяет кандидатам в депутаты и политическим партиям владеть информацией о том, как проходит голосование, и контролировать соблюдение избирательного законодательства в день голосования на избирательных участках»¹³.

В результате произошедших изменений 2022 г., а именно возможности назначения наблюдателей в окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии, необходимо конкретизировать их права с учетом особенностей работы указанных комиссий и реализации их полномочий. Совершенствование правового статуса наблюдателей как субъектов избирательного процесса напрямую зависит от степени определения взаимосвязей и взаимозависимости между правами и обязанностями других участников рассматриваемых отношений, что в свою очередь направлено на достижение определенного баланса интересов, достижение необходимых целей и задач. Настоящее закрепление правомочий наблюдателя на уровне федерального закона вызвано необходимостью регламентации их прав, связанных с работой участковой избирательной комиссии и проведением голосования, а именно: право знакомиться со списком избирателей, подготовленным в любом виде, включая электрон-

ный формат, а также реестром заявлений о голосовании вне помещения для голосования; находиться в помещении для голосования, а также при осуществлении голосования вне помещения для голосования, наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней, определением итогов голосования и др. Права наблюдателей, связанные с особенностями работы окружных и территориальных избирательных комиссий, в настоящее время не получили нормативного закрепления. Соответственно, совершенствование правового статуса наблюдателей на выборах в России должно идти по направлению расширения прав наблюдателей с учетом специфики полномочий окружной и территориальной избирательных комиссий (наблюдение в процессе регистрации кандидатов, определение результатов выборов по избирательному округу и др.), а также регламентации их прав, связанных с организацией и проведением голосования в течение нескольких дней, на уровне федерального закона.

¹ Байханов И. Б. Формирование института международного наблюдения за выборами // Человеческий капитал. 2012. № 1 (37). С. 66–69.

² Декларация «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств». Принята на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 31-5 от 25 ноября 2008 г.). Доступ и з справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Халитова А. Х. Общественное наблюдение на выборах : будущее за профессионалами // Труд и социальные отношения. 2013. № 5. С. 105–109.

⁴ Нудненко Л. А. Функции конституционных прав и свобод человека и гражданина в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2012. № 2. С. 13–21.

⁵ Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации : федер. закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.

⁶ О выборах народных депутатов РСФСР : закон РСФСР от 27 октября 1989 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. № 44.

⁷ См.: Бердникова Е. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : монография / под ред. проф. Г. Н. Комковой. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2018. 316 с.

⁸ Яковлев Н. А., Романова О. И. Институт наблюдателей в избирательном процессе // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2015. № 7-5. С. 134–136.

⁹ Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации : федер. закон от 19 сентября 1997 г. № 124 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

¹⁰ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253 ; 2023. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

¹¹ Ураев Н. Н. Конституционно-правовой статус наблюдателей в российском избирательном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. 18 с.

¹² См.: Нудненко Л. А. Новеллы избирательного законодательства о статусе наблюдателей на выборах // Государство и право. 2016. № 3 (146). С. 19–21.

¹³ Положение об особенностях голосования, установления итогов голосования при проведении голосования на выборах, референдумах, назначенных на 19 сентября 2021 года, в течение нескольких дней подряд : постановление ЦИК РФ от 1 июля 2021 г. № 13/103-8 (в ред. от 01.09.2021 № 51/413-8). URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/49558/>

Саратовская государственная юридическая академия

Saratov State Law Academy

Троицкая Т. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева

Troitskaya T. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department named after Professor I. E. Farber and Professor V. T. Kabyshev

Угланова О. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева

Uglanova O. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department named after Professor I. E. Farber and Professor V. T. Kabyshev

УДК 342.7

Х. Д. Таваралиев

Воронежский государственный университет

СОВРЕМЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГРАЖДАНСТВЕ

В данной статье рассматриваются вопросы института гражданства в Российской Федерации, современное законодательство, новеллы и тенденции его развития.

К л ю ч е в ы е с л о в а: гражданство, институт гражданства, понятие, дефиниция, законодательный процесс.

MODERN LEGISLATION ON CITIZENSHIP

This article examines the issues of the institution of citizenship in the Russian Federation, modern legislation, novelties and development trends.

Key words: citizenship, institute of citizenship, concept, definition, legislative process.

Поступила в редакцию 14 ноября 2024 г.

Прежде чем анализировать законодательство о гражданстве, следует обратиться к статистике. В 2015 г. гражданство получили 210 000 человек, в 2016 г. 265 000 человек, в 2017 г. – 257 000 человек, в 2018 г. – 269 000 человек, в 2019 г. – 497 817 человек, в 2020 г. – 656 347 человек, в 2021 г. – 735 000 человек, в 2022 г. – 691 000 человек, а с января по октябрь 2023 г. – 317 800 человек¹. Данные цифры указывают на то, что количество лиц, получающих гражданство Российской Федерации, имеет тенденцию к повышению, а это, в свою очередь, означает, что со временем возникнут изменения в институте гражданства, так как это будет требовать изменения общественных отношений.

Принятие нового федерального закона вызвано качественным изменением общественных отношений, поскольку в другом случае можно было бы внести изменения в действующее законодательство, а не при-

нять новое. Необходимость изменений очевидна, так как число иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, стремительно возрастает, а ряд положений предыдущего Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» требовали уточнения. 29 декабря 2021 г. Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу РФ законопроект № 49269-8 Федерального закона «О гражданстве». 18 апреля 2023 г. данный законопроект был принят, и 26 октября 2023 г. Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – ФЗ № 138-ФЗ) вступил в силу², а действующий более 20 лет Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) «О гражданстве Российской Федерации») (далее – ФЗ № 62-ФЗ) утратил силу³. Эти изменения знаменуют собой важный шаг в развитии законодательства, отражая актуальные реалии и потребности общества.

В работе предлагается сравнить положения ФЗ № 138-ФЗ с ранее действовавшим

© Таваралиев Х. Д., 2025

ФЗ № 62-ФЗ. Полезно будет проследить сроки и порядок принятия указанных нормативных актов. В вопросах, связанных с институтом гражданства, скорость принятия федерального закона показывает его роль и значимость на современном этапе развития Российской Федерации. Обращает на себя внимание тот факт, что ФЗ № 62-ФЗ принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ 19 апреля 2002 г., а одобрен Советом Федерации РФ 15 мая 2002 г. ФЗ № 138-ФЗ принят Государственной Думой РФ 18 апреля 2023 г., а одобрен Советом Федерации РФ 26 апреля 2023 г. Таким образом, для одобрения ФЗ № 62-ФЗ потребовалось больше месяца, а для одобрения ФЗ № 138-ФЗ – 8 дней, с учетом того, что день и месяц двух ФЗ примерно совпадают. Может ли скорость принятия нормативного правового акта в данном случае указывать на то, что качественная проработка проводилась в соответствующих комитетах Государственной Думы РФ? Уже через 3 месяца в него были внесены первые изменения⁴, а за год и 4 месяца, прошедших с момента принятия, в общей сложности были внесены дополнения еще дважды⁵. В ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2023 г. № 648-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ закреплено, что некоторые положения ФЗ № 138-ФЗ следует дополнить формулировкой «непосредственно либо через подведомственное предприятие или уполномоченную организацию». Это изменение принято 14 декабря 2023 г., всего через 48 дней после вступления в силу ФЗ № 138-ФЗ. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что зачастую изменение законодательства о гражданстве происходит в сжатые сроки, что может негативно отразиться на его качестве и устойчивости.

Подрывается прежде всего сам авторитет закона. Как можно ожидать от граждан соблюдения постоянно изменяющихся норм права? Законодательный процесс, таким образом, требует более взвешенного подхода,

чтобы обеспечить соответствие норм не только актуальным вызовам, но и интересам общества в целом.

В этом контексте целесообразно, чтобы законодатели обратили внимание на вопрос, который уже на протяжении времени обсуждается в практике нормотворчества европейских стран: если закон претерпевает изменения более трех или четырех раз, то целесообразно осуществить новую официальную публикацию текста. Этот шаг значительно облегчил бы доступ граждан к актуальному правовому материалу и способствовал бы ясности и пониманию законов, что, в свою очередь, укрепило бы доверие к правовой системе. Ведь только тогда, когда законы будут доступны, понятны и стабильно оформлены, они смогут выполнять свою главную функцию – служить опорой для граждан и гарантией их прав⁷.

На протяжении многих лет существовала следующая проблема в ходе законодательного процесса: «...депутаты попросту игнорируют голосование, отказываясь выражать мнение по тем или иным вопросам, напрямую связанным с общественно-политической жизнью страны и своих избирателей»⁸. Это безразличие, в свою очередь, может существенно исказить качество принимаемых нормативных актов, отражая не только нехватку ответственности, но и пренебрежение к тем, кто доверяет им свои голоса. Неучастие в голосованиях ведет к упразднению диалога между представителями власти и обществом, создавая опасный вакуум, в котором интересы народа теряются среди политических игр и манипуляций. Таким образом, отсутствие активного участия членов законодательного органа в обсуждении ключевых вопросов – это не просто проблема для конкретного закона, но и угроза целостности демократии и жизнеспособности гражданского общества.

Какие изменения в регулировании института гражданства были закреплены в новом федеральном законе? Начнем с анализа первых статей двух федеральных законов,

служащих своего рода кратким изложением содержания, которое будет более детально раскрыто в дальнейших разделах данных нормативных правовых актов.

В ст. 1 ФЗ № 62-ФЗ закреплено: «В настоящем Федеральном законе содержатся *принципы* гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством Российской Федерации, определены основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации». Тогда как ст. 1 ФЗ № 138-ФЗ утверждает: «Настоящим Федеральным законом регулируются отношения в области гражданства Российской Федерации, в том числе определяются основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации». Сравнивая эти две статьи, можно заметить отсутствие упоминания принципов гражданства в ФЗ № 138-ФЗ. Это обстоятельство может свидетельствовать о том, что законодатель изменил акценты и переключил внимание на другие аспекты, что, в свою очередь, открывает новые горизонты для понимания и интерпретации вопросов, связанных с гражданством.

При регулировании любой сферы общественных отношений на первый план всегда выходят вопросы понятийно-категориального аппарата. Поэтому следует проанализировать термин «гражданство». Дефиниция гражданства в ФЗ № 138-ФЗ и ФЗ № 62-ФЗ не изменилась. Законодатель под термином гражданства понимает: «гражданство Российской Федерации – устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей».

Отметим, что существуют разные подходы к дефиниции гражданства.

Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. отмечается, что «гражданин и государство в Российской Федерации связаны взаимными правами, ответственностью и обязанностями»⁹. Таким образом гражданство – это не только

взаимные права и обязанности, но и взаимная ответственность между гражданином и государством.

Также считается, что гражданство – это своего рода членство, дающее право участвовать в управлении государством и обеспечивающее гражданину гарантию его прав¹⁰. Разнообразие подходов к определению гражданства указывает на возможность дополнения и улучшения легальной дефиниции, закрепленной в ФЗ № 138-ФЗ¹¹.

В этой связи под гражданством следует понимать устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, а также наделяющую гражданина неотъемлемым правом участвовать в управлении государством.

Количество, порядок и наименование терминов в законодательстве имеют первостепенное значение с точки зрения законодательной техники. Именно поэтому целесообразно проанализировать ст. 3 ФЗ № 62-ФЗ и ст. 4 ФЗ № 138-ФЗ, так как в них закреплены основные дефиниции двух федеральных законов. Первое, что невозможно не заметить, – это различие в количестве определений. В первом случае (ФЗ № 62-ФЗ) статья содержит 12 дефиниций (не пронумерованных), тогда как во втором случае (ФЗ № 138-ФЗ) их насчитывается 15 (пронумерованных). Однако увеличение числа определений не свидетельствует о наличии трех новых терминов в ФЗ № 138-ФЗ. Некоторые из терминов и их определения остались неизменными, тогда как другие претерпели изменения. Кроме того, часть терминов была исключена, а другие, напротив, добавлены в ФЗ № 138-ФЗ. Таким образом, необходимо внимательно исследовать каждую статью, чтобы понять, как изменения в терминологии отражают эволюцию законодательства и его адаптацию к современным реалиям.

Далее проведем классификацию определений из двух ранее упомянутых статей, разделяя их на группы.

1. Определения терминов, сохранившие свою неизменность: 1) гражданство Российской Федерации; 2) иностранный гражданин; 3) лицо без гражданства (в ФЗ № 62-ФЗ после термина «гражданство» не употреблено «подданство»); 4) ребенок; 5) изменение гражданства.

2. Определения терминов, отсутствующие в ст. 3 ФЗ № 62-ФЗ: 1) гражданин СССР; 2) гражданин Российской Федерации; 3) единственный родитель; 4) иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации; 5) иностранный гражданин или лицо без гражданства, проживающие в Российской Федерации; 6) множественное гражданство; 7) родители.

3. Определения терминов, отсутствующие в ст. 4 ФЗ № 138-ФЗ: 1) иное гражданство; 2) проживание; 3) общий порядок приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации; 4) упрощенный порядок приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации; 5) вид на жительство.

Внесенные изменения в определения терминов свидетельствуют о том, что законодатель следует за трансформацией общественных отношений, уточняя их более детально на том или ином уровне. Например, в ФЗ № 138-ФЗ имеется разделение на двойное и множественное гражданство. Основной критерий различия заключается в том, что лицо имеет гражданство (подданство) иностранного государства, с которым Российской Федерацией заключен международный договор о двойном гражданстве. В отсутствие такового гражданство считается множественным. Полагаем, что данное нововве-

дение в ФЗ № 138-ФЗ имеет положительное значение, так как позволяет четко разграничивать два понятия.

Если изменения касаются Конституции РФ, то это неминуемо ведет к изменению множества других нормативных актов. Так, в ФЗ № 138-ФЗ введен термин «родители». В п. 13 ч. 1 ст. 4 ФЗ № 138-ФЗ указано: «родители – отец (мужчина) и мать (женщина) ребенка». Данная тенденция связана с поправками от 2020 г. в Конституцию России 1993 г.¹², конкретно с появлением нового пункта, определяющего брак как союз мужчины и женщины.

Таким образом, сравнение двух редакций федерального закона о гражданстве (ФЗ № 62-ФЗ и ФЗ № 138-ФЗ) показывает, что законодатель внес актуальные изменения в определенные аспекты или уточнил дефиниции терминов, а где-то разделил их на более мелкие категории. Однако, как было отмечено, ФЗ № 138-ФЗ сохраняет некоторые недостатки, одним из которых является неясная дефиниция термина «гражданство», что требует дальнейшего совершенствования. При разработке законопроекта необходимо более тщательно прорабатывать различные его элементы, чтобы после принятия не возникала необходимость в частых корректировках. Углубленная теоретическая и практическая проработка вопросов позволит скорректировать стратегию нормативного регулирования и предвидеть эффективность применения тех или иных правовых норм. Стремление к совершенству в законодательстве улучшит правоприменение и укрепит правовую культуру, создавая более устойчивую правовую основу для будущих поколений.

¹ См.: Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации. 2023. URL: <https://мвд.пф/Dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/15252649/>

² О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ (в ред. от 08.08.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 18. Ст. 3215.

³ О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031 (утратил силу).

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2023 г. № 386-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5812.

⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 25 декабря 2023 г. № 648-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 1 (ч. I). Ст. 29 ; О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и статью 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» : федер. закон от 8 августа 2024 г. № 281-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4977.

⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 25 декабря 2023 г. № 648-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 1 (ч. I). Ст. 29.

⁷ См.: Шелудякова Т. В., Александрова Е. И. Направления совершенствования законодательного процесса в Российской Федерации // Конституционализм и государственное управление. 2017. № 2 (10). С. 62–65.

⁸ Бонгарева Е. А., Бурдина Д. С. Институт кворума в деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : история и современность // Конституционализм и государственное управление. 2017. № 2 (10). С. 53.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 1996 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 21. Ст. 2579.

¹⁰ См.: Гандалоев Р. Б. Правовая природа понятия «Гражданство» : сравнительно-терминологический анализ // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-ponyatiya-grazhdanstvo-sravnitelno-terminologicheskii-analiz>

¹¹ См.: Осипенкова Е. А. Понятие и конституционно-правовая характеристика правовой природы гражданства / Е. А. Осипенко // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-konstitutsionno-pravovaya-harakteristika-pravovoy-prirody-grazhdanstva>

¹² 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

Таваралиев Х. Д., аспирант

E-mail: jtavaraliev@gmail.com

Тел.: 8-905-050-07-49

Voronezh State University

Tavaraliev K. J., Post-graduate Student

E-mail: jtavaraliev@gmail.com

Tel.: 8-905-050-07-49

УДК 342.4

Е. А. Раджабова

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ГАНА: АНАЛИЗ КОНСТИТУЦИИ 1992 ГОДА

Дискреционные полномочия в правовой системе Республики Гана – это юридически закрепленная возможность государственных органов или должностных лиц самостоятельно принимать решения в рамках предоставленных им законом полномочий, исходя из собственной оценки обстоятельств, при условии соблюдения конституционных принципов и целей. В Республике Гана, как в одной из наиболее стабильных демократий Западной Африки, конституционная регламентация дискреционных полномочий играет ключевую роль в укреплении верховенства права и демократических институтов. Признавая важность и в то же время присущую дискреционным полномочиям опасность, положения Конституции Ганы 1992 г. предусматривают особые меры по регулированию соответствующих полномочий. Изучение механизмов их регламентации и контроля обусловлено необходимостью конституционной модернизации соответствующих отечественных институтов с целью улучшения практической модели реализации дискреционных полномочий в России.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституция Ганы, дискреционные полномочия, конституционные основы, государственная власть, права человека.

THE CONSTITUTIONAL BASIS OF DISCRETIONARY POWERS IN THE REPUBLIC OF GHANA: AN ANALYSIS OF THE 1992 CONSTITUTION

Discretionary powers in the legal system of the Republic of Ghana are the legally established ability of State bodies or officials to independently make decisions within the limits of the powers granted to them by law, based on their own assessment of the circumstances, subject to compliance with constitutional principles and objectives. In the Republic of Ghana, as one of the most stable democracies in West Africa, the constitutional regulation of discretionary powers plays a key role in strengthening the rule of law and democratic institutions. Recognizing the importance and, at the same time, the inherent danger of discretionary powers, the provisions of the 1992 Constitution of Ghana provide for special measures to regulate the relevant powers. The study of the mechanisms of their regulation and control is conditioned by the need for constitutional modernization of the relevant domestic institutions in order to improve the practical model of exercising discretionary powers in Russia.

Key words: Constitution of Ghana, discretionary powers, constitutional foundations, state power, human rights.

Поступила в редакцию 26 февраля 2025 г.

© Раджабова Е. А., 2025

Краткая история конституционного развития Ганы до 1992 г.

Конституционная история любого государства уникальна и отражает особенности его исторического развития, культурных традиций, политических и социально-экономических процессов. В каждой стране конституция формируется либо под влиянием конкретных событий, таких как революции, реформы, войны, или же в результате постепенной естественной эволюции общественных институтов. Она устанавливает основные принципы государственного устройства, механизмы взаимодействия между ветвями власти, их компетенцию, права и свободы граждан, гарантии их реализации.

Закрепление конкретных правовых институтов в конституции определяется историческим путем развития государства: чем сложнее и разнообразнее его конституционная история, тем специфичнее набор закрепляемых норм и принципов. Таким образом, изучение истории конституционализма позволяет лучше понять не только текущее состояние общества, государства и конкретных конституционно-правовых институтов, но также определить те условия и факторы, которые сформировали их современные чер-

ты и особенности. Это знание имеет практическое значение, так как помогает совершенствовать существующие правовые явления во избежание повторения ошибок в будущем.

Гана – первая страна Западной Африки, получившая независимость, прошла сложный путь от колонии к демократическому и правовому государству. История конституционализма в Гане отражает борьбу за свободу и независимость, периоды авторитаризма и военных режимов, а также постепенное формирование и укрепление демократических институтов. В центре этого процесса – проблема дискреционной власти и ее пределы. Прежде чем перейти к основной теме исследования – конституционным основам дискреционных полномочий, кратко выделим основные этапы конституционного развития данного государства.

1. Колониальный период и борьба за независимость (1874–1957 гг.). До прихода европейцев на территорию современной Ганы (ранее известна как колония Золотой Берег) существовали независимые государства (например, Ашанти, Дагомба) с развитой системой обычного права, самоуправляющимися общинами и советами вождей. Колонизация Ганы Великобританией началась в 1840-х гг. (рис. 1).

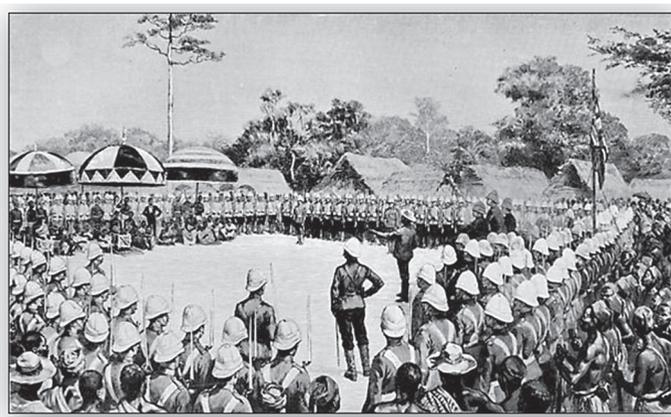


Рис. 1. Британцы провозглашают протекторат над королевством Ашанти (1896 г.)

Однако угнетение народа, произвол со стороны английских властей привели к возникновению освободительных движений. Антиколониальная борьба, возглавляемая Кваме Нкрумой привела к независимости колонии (1957 г.). Новое государство стало называться Гана (рис. 2).



Рис. 2. Избиратель получает бюллетень на избирательном участке на севере Золотого Берега (январь 1957 г.)

2. Период первой республики (1957–1966 гг.). Первая Конституция Ганы была принята в 1957 г. (рис. 3). Основным законом была установлена Вестминстерская система правления: с премьер-министром в качестве главы исполнительной власти (кабинета министров) и британским монархом в качестве главы государства¹.

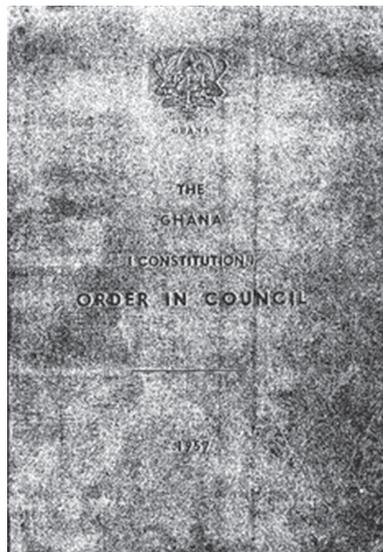


Рис. 3. Первая Конституция Ганы (1957 г.)

Благодаря конституционным поправкам, внесенным в 1960 г., Гана стала президентской республикой. В 1964 г. (обладающая неограниченными полномочия, в том числе принимать акты, имеющие силу законов) Кваме Нкрума (рис. 4) провозгласил себя пожизненным президентом и установил однопартийную систему, запретив политическую конкуренцию. Это стало началом авторитарного правления². В этот период в Гане наблюдалась прогрессирующая и даже «драматическая эрозия личных прав и личной свободы»³. Правительство Кваме Нкрумы «не верило в гражданские и политические права»⁴. Президент строил «африканский соци-

ализм», основанный на «централизме», где интересы и права личности подчинялись общественным интересам, что означало «преобладающий интерес его правящей партии и его неприкрытое самовозвеличение»⁵.

В результате даже основные права и свободы, предоставленные народу колониальными властями, были сведены на нет и вскоре выхолащены, так как считались буржуазной роскошью, которую граждане новой нации не могли себе позволить⁶.

Так, вскоре после обретения независимости парламентом были приняты ряд репрессивных законов, среди которых следует отметить Закон о превентивном задержании



Рис. 4. Первый президент Ганы Кваме Нкрума

1958 г., который предусматривал арест лиц, чьи будущие действия могли нанести вред безопасности государства, и Закон о депортации 1957 г., позволяющий компетентным органам (полиции) принудительную высылку из Ганы любого иностранца, чье пребывание не способствовало «общественному благу». Кроме того, под действие закона попадали не только иностранцы, но и граждане Ганы, которых лишали гражданства с целью выдворения из страны. Следует отметить, что нормы были приняты для обеспечения безопасности в новом независимом государстве, соответственно все действия административной власти были «совершенно законными» или казались таковыми. Обжалованные решения признавались судами соответствующими конституции, что положило начало пути к произволу власти и ее безнаказанности⁷.

Вторая республика (1969–1971 гг.). В 1966 г. в стране произошел государственный переворот (рис. 5). Кваме Нкрума был отстранен от должности президента, а Кон-

ституция 1960 г. была отменена (рис. 6). В августе 1969 г. вступила в силу новая конституция, провозгласившая Гану парламентской республикой. Основным законом ограничивал президентские полномочия, была введена децентрализованная модель управления с местными администрациями⁸.

Однако после свержения Кваме Нкрумы военными Гана пережила период политической нестабильности, сопровождавшийся частой сменой власти, военными переворотами (1966, 1969, 1972, 1979 гг.) и принятием временных конституций.

Третья республика (1979–1981 гг.). После десятилетий политической нестабильности и военных переворотов главной задачей новой конституции 1979 г. стало создание механизмов, защищающих права и свободы граждан от произвола власти. После вступления в силу Конституции 1979 г. в стране появился Верховный суд, который наделялся широкими полномочиями (в частности, осуществлять проверки соответствия законов, а также решений и дей-



Рис. 5. Дети вокруг упавшей статуи самопровозглашенного президента Ганы Кваме Нкрумы во время переворота, свергнувшего его диктатуру (6 марта 1966 г.)



Рис. 5. Кваме Нкрума получает известие о государственном перевороте 24 февраля 1966 г. во время своей миротворческой миссии в Азии

Конституция 1992 г. закрепила принципы верховенства права и разделения властей; гарантии прав и свобод граждан, включая свободу слова, собраний и ассоциаций; правовой статус избирательной комиссии и комиссии по правам человека; судебный контроль за действиями органов государственной власти.

Важно отметить, что исторический опыт авторитарного правления и военных режимов (до 1992 г.) обусловил «осторожное отношение к дискреции». Механизмы контроля за усмотрением были впервые системно закреплены в Конституции 1992 г., что стало смелым шагом в сторону обеспечения правомерной деятельности органов власти и прочной основой законного управления.

*Правовой анализ положений
Конституции Ганы 1992 г.*

Основные положения Конституции Ганы 1992 г., регламентирующие дискреционные полномочия, приведены ниже¹⁰.

СТАТЬЯ 1. ВЕРХОВЕНСТВО КОНСТИТУЦИИ.

Народ Ганы обладает высшей властью, и государство действует исключительно в интересах этого народа; при этом Конституция занимает центральное место в правовой системе страны, обеспечивая соблюдение прав и свобод граждан, а также устанавливая порядок функционирования всех государственных институтов.

СТАТЬЯ 23. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ.

Статья закрепляет важный принцип административной деятельности, который заключается в том, что государственные органы и должностные лица обязаны действовать справедливо (честно) и обоснованно (разумно) и соблюдать требования, предъявляемые к ним законом (в том числе при осуществлении дискреционных полномочий). Лица, пострадавшие в результате осуществления таких действий и решений, имеют право добиваться возмещения ущерба в суде или иной инстанции.

СТАТЬЯ 130. ИСКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ ВЕРХОВНОГО СУДА.

Конституция Ганы определяет исключительную юрисдикцию Верховного суда в отношении вопросов, связанных с применением и толкованием Конституции, а также с проверкой законов и иных нормативных актов (в том числе принятых по усмотрению) на соответствие их Конституции.

СТАТЬЯ 296. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ.

Статья устанавливает важные принципы осуществления дискреционных полномочий, которые способствуют защите прав граждан и предотвращению злоупотреблений властью. Так, в тех случаях, «когда в соответствии с Конституцией или любым другим законом какое-либо лицо или орган власти наделены дискреционными полномочиями, (а) считается, что эти дискреционные полномочия подразумевают обязанность быть справедливыми и беспристрастными; (б) осуществление дискреционных полномочий не должно быть произвольным, своевольным или предвзятым, а также основываться на недовольстве либо личной неприязни и должны быть урегулированы в соответствии с надлежащей правовой процедурой; (с) и если это лицо или орган власти не является судьей или другим судебным должностным лицом, то принятые и опубликованные ими нормативные правовые акты, регулирующие осуществление дискреционных полномочий, не должны противоречить положениям Конституции или другого закона»¹¹.

Конституция Ганы 1992 г. закрепляет институт дискреционных полномочий, предоставляемых государственным органам и должностным лицам, что предполагает их обязанность реализовывать данные полномочия в строгом соответствии с принципами справедливости, беспристрастности и с соблюдением процессуальных гарантий. Как следует из конституционного текста, основания для судебного контроля за осуществле-

нием дискреции четко регламентированы, что обеспечивает правовые механизмы противодействия их неправомерному использованию.

Эмпирические данные ганской правовой практики подтверждают наличие случаев, когда судебные инстанции признавали решения государственных органов (должностных лиц) противоправными в силу злоупотребления властью (например, использование полномочий в личных интересах), иррациональности (неразумности) и процессуальных нарушений (игнорирование установленных процедур или принципов естественной справедливости)¹². Эти прецеденты подчеркивают роль судов в обеспечении конституционного баланса ценностей, прав и законных интересов. Таким образом, ганская практика демонстрирует, что конституционное закрепление дискреции в сочетании с судебным контролем способствует укреплению законности и повышению качества публичного управления.

В итоге хотелось бы подчеркнуть следующее. Конституционализм как доктрина основывается на приоритете прав человека, что исторически обусловлено необходимостью защиты личности от произвола власти¹³. Однако ни одно право не носит абсолютного характера: национальное законодательство предусматривает широкие рамки для определения условий их реализации, что объективно требует наделения публично-властных субъектов дискреционными полномочиями. Конституционные нормы, устанавливающие

компетенцию органов государственной власти, выступают первичным источником легитимации дискреции. При этом ключевой проблемой остается риск выхода за пределы правового поля при реализации дискреционных полномочий, что может привести к «эрозии» демократических принципов, нарушению прав граждан и усилению административного произвола. Наделение должностных лиц свободой усмотрения создает потенциальные условия для принятия решений, ориентированных на личные интересы в ущерб интересам государства либо интересам частных лиц. Тем не менее существование дискреции объективно необходимо.

Закрепляя процедурные и содержательные ограничения дискреционных полномочий, Конституция Ганы 1992 г. формирует правовую основу для их правомерного осуществления. Конституционализация данного института минимизирует риски злоупотреблений, обеспечивая подчинение административных действий принципам верховенства права. Проведенный анализ выявил эффективность ганской модели дискреционных полномочий, в частности, системность судебного контроля и четкость критериев оценки правомерности решений и действий органов власти.

Полученные выводы обладают значительным потенциалом для последующих компаративных исследований. Опыт Ганы может быть учтен в процессе совершенствования конституционно-правового регулирования дискреционных полномочий в России.

¹ Egon Schwelb. The Republican Constitution of Ghana // The American Journal of Comparative Law. 2002. № 9 (4). P. 634–656. URL: <https://www.jstor.org/stable/838815>

² См.: Черная Африка : прошлое и настоящее : учебное пособие по Новой и Новейшей истории Тропической и Южной Африки / под ред. А. С. Балежина, С. В. Мазова, И. И. Филатовой. М. : Русский фонд содействия образованию и науке, 2016. С. 246.

³ Kludze A. K. P. Human Rights, Individual Freedoms and Democracy in Ghana – The Preventive Detention Act and After // Africa and The World. 2015. P. 10–16. URL: <http://www.justiceghana.com/index.php/en/law-a-justice/7443-human-rights-individual-freedoms-and-democracy-in-ghana-the-preventive-detention-act-and-after>

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ См.: *Adjepong Adjei*. Immigration Control in Ghana under Kwame Nkrumah, 1957–1966. In Olaniyi Rasheed, ed. *Ibadan Journal of History*. 2013. Vol. 1. P. 87–106.

⁸ См.: *Ayee Joseph R. A.* Decentralization under Ghana's Fourth Republican Constitution. *Verfassung und Recht in Übersee // Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*. 1992. № 25 (4). P. 394–406.

⁹ См.: *Черная Африка : прошлое и настоящее...* С. 247.

¹⁰ Constitution of the Republic of Ghana. URL: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Ghana%20Constitution.pdf>

¹¹ Section 296 of the Constitution of the Republic of Ghana. URL: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Ghana%20Constitution.pdf>

¹² *Seneadza O. K.* A Rule of Law or Rule of Men? A Critical Evaluation of the Law and Practice in Ghana under the 1992 Constitution // *GHANA ADMIN*. 2015.

¹³ См.: *Хорунжий С. Н.* Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность : механизмы его обеспечения и регулирования : монография. Воронеж, 2019. С. 309–314.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Раджабова Е. А., соискатель ученой степени кандидата юридических наук кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

Radzhabova E. A., Candidate of Law Degree Candidate of the Constitutional and Municipal Law Department named after Professor V. S. Osnovin

E-mail: rajabovae@yandex.ru

E-mail: rajabovae@yandex.ru

Тел.: 8-951-560-58-13

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

УДК 342.553

У. Э. Харченко

Воронежский государственный университет

**ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ**

Современные теория и практика конституционализма весьма активно оперируют термином «транспарентность». Учитывая актуальные тенденции, автор исследовал понятие и составляющие транспарентности в контексте работы органов местного самоуправления; проанализировал формы (элементы) реализации данного принципа и эффективность его выполнения; выявил проблемы, препятствующие обеспечению принципа транспарентности органов местного самоуправления.

К л ю ч е в ы е с л о в а: транспарентность, органы местного самоуправления, информационная открытость, обращения граждан в орган местного самоуправления, информационные ресурсы.

**TRANSPARENCY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES:
LEGAL REGULATION AND PRACTICE OF APPLICATION**

Modern theory and practice of constitutionalism operate very actively with the term «transparency». Considering current trends, the author investigated the concept and component of transparency in the context of the work of local self-government bodies; analyzed the forms (elements) of implementation of this principle and the effectiveness of its implementation; identified the problems that hinder the provision of the principle of transparency of local self-government bodies.

К e y w o r d s: transparency, local self-government bodies, information openness, citizens' appeals to the local self-government body, information resources.

Поступила в редакцию 12 февраля 2025 г.

За последние пятнадцать лет значение транспарентности существенно возросло. Это связывают с тем, что происходит становление нового типа демократического общества, который характеризуется «открытостью информации, сильными институтами гражданского общества, развитыми коммуника-

ционными системами, доминированием глобальных политических сообществ»¹. Действительно, никогда ранее вопросы об информационной открытости органов власти, доступном и публичном характере их деятельности и системном информировании о ней населения не имели такой актуальности.

Термин «транспарентность» имеет иностранное происхождение и берет свое начало от латинских слов *trans* – «прозрачный» и *pareo* – «очевидный». В переводе с английского языка *transparent* означает «прозрач-

© Харченко У. Э., 2025

ный, просвечивающий, явный, очевидный, открытый, честный, ясный, понятный»².

Прочно закрепившись в нашем языке, термин «транспарентность» получил популярность во многих юридических науках, в частности, ученые-конституционалисты говорят о нем как о «неотъемлемом компоненте эффективности деятельности»³ государственных органов и органов местного самоуправления.

Несмотря на большую распространенность данного термина, легального закрепления транспарентности в российском законодательстве пока нет. В правовых нормах используются такие дефиниции, как «информационная открытость», «доступность информации о деятельности органов власти», «гласность». На наш взгляд, все эти понятия являются лишь составляющими транспарентности.

Однако в юридической доктрине на сегодняшний день не выработан единый подход к данному термину. Наиболее универсальным является мнение о том, что принцип транспарентности соединяет в себе «прозрачность и открытость – как характеристики, выражающие уровень доверия к осуществляемой деятельности; доступность – как возможность получения интересующей информации об этой деятельности; гласность – как возможность ее публичного обсуждения; ясность и понятность – как характеристики, выражающие уровень понимания содержания какой-либо деятельности»⁴.

Следует отметить, что транспарентность включает в себя не только степень информированности гражданина о деятельности органа публичной власти, но и служит средством ее измерения, качественным показателем.

Ключевыми принципами организации работы органов местного самоуправления являются открытость, гласность, учет общественного мнения. Из этого усматривается, что транспарентность следует из самой природы местного самоуправления. Поэтому реализация данного принципа играет важную

роль в обеспечении эффективного и честного управления на местном уровне, выступает одним из критериев его зрелости.

Транспарентность в деятельности органов местного самоуправления реализуется непосредственно гражданами через определенные формы (элементы), которые закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵. Это инициативные проекты (ст. 26); публичные слушания и общественные обсуждения (ст. 28); собрания граждан (ст. 29); конференция граждан (собрание делегатов) (ст. 30); опрос граждан (ст. 31); обращения граждан в орган местного самоуправления (ст. 32) и т. д.

Рассмотрение обращений граждан выступает одной из наиболее востребованных форм реализации принципа транспарентности органов местного самоуправления. Указанный институт позволяет выявить наиболее острые и волнующие проблемы муниципального образования.

Так, согласно Отчету о работе с обращениями граждан в администрации городского округа город Воронеж во втором квартале 2024 г.⁶ в администрацию городского округа поступило 5127 письменных обращений (содержащих 5543 вопроса). Наибольшее беспокойство среди населения данного муниципального образования вызвали вопросы хозяйственной деятельности, конкретно строительства, градостроительства и архитектуры; благоустройства города; транспорта и дорожного хозяйства; торговли и бытового обслуживания.

Анализ обращений граждан помогает органам местного самоуправления формировать реальную картину в отношении мнения населения о проводимой политике, его нуждах и потребностях. Положительным моментом является тот факт, что обращения граждан улучшают коммуникацию между населением и органами публичной власти данного уровня.

Однако инициативные проекты, публичные слушания и общественные обсуждения, как и остальные формы (элементы) непосредственного взаимодействия органов местного самоуправления с населением, установленные законодательством, не являются популярными и достаточно востребованными.

Информационно-коммуникационные технологии выступают еще одной формой (элементом) реализации принципа транспарентности в деятельности органов местного самоуправления. Благодаря современным средствам появляются новые эффективные площадки для диалога между населением и местной властью. Уже привычными способами получения необходимых данных о том или ином действии, решении, событии органа местного самоуправления стали их информационные ресурсы, а именно официальные сайты органов публичной власти в сети Интернет, блоги и страницы самих органов и их должностных лиц в социальных сетях, интернет-платформы для получения услуг в электронной форме и т. д.

Информационные ресурсы местных властей позволяют оперативно информировать население муниципального образования о результатах работы того или иного органа, о кадровых изменениях в структуре, а также практически мгновенно получать обратную связь. Необходимо отметить, что в отличие от «традиционной» формы реализации принципа транспарентности – непосредственного народовластия, данная форма осуществляется самими органами местного самоуправления посредством размещения в сети Интернет определенной информации. Это является их прямой обязанностью.

Наибольшей популярностью среди всего массива информационных ресурсов пользуются официальные телеграм-каналы органов местного самоуправления. Муниципальные чиновники и местные депутаты активно используют данный мессенджер для информирования населения о результатах проделанной работы. Это обусловлено не только

численностью пользователей *Telegram*, но и тем, что сами представители муниципальных властей ценят характеристики и технические возможности данной площадки, обеспечивающие быстрое массовое распространение.

Также примером современных технологий, с помощью которых обеспечивается принцип транспарентности органов местного самоуправления, является направление обращения в электронной форме. Это можно сделать следующим образом: по факсу; отправкой письма по электронной почте на официальный адрес органа местного самоуправления; в устной форме с выполнением аудиозаписи звонка и с последующим оформлением протокола; посредством интернет-приемных на официальном сайте органа местного самоуправления. Последний способ является наиболее удобным и востребованным. Интерфейс интернет-приемных устроен таким образом, чтобы максимально упростить порядок направления обращения гражданином. Автоматически предлагается выбрать «кому» и «куда» адресуется обращение (главе муниципального образования, главе представительного органа муниципального образования, главе исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), присутствует возможность выбрать его категорию, а также добавить соавтора. Текст обращения можно сформулировать в отдельной графе или прикрепить отдельным файлом. Обращения, поступившие в орган местного самоуправления в электронном формате, подлежат рассмотрению в порядке, установленном для рассмотрения обращений в устной и письменной форме.

Таким образом, благодаря социальным сетям и информационным ресурсам трансформируется способ взаимодействия между органами местного самоуправления и населением муниципального образования, сокращается дистанция между ними, а следовательно, реализуется принцип транспарентности.

Важно заметить, что закрепление за органами местного самоуправления обязанности об их информационной открытости, системном информировании населения об их деятельности и проводимой политике не служит гарантией того, что фактически между населением и органами местного самоуправления получится конструктивный диалог. Со стороны муниципальных служащих данная обязанность воспринимается как дополнительная нагрузка, в связи с чем данные меры реализуются формально и чаще всего не дают должного результата. Население также двояко относится к деятельности, проводимой органами местного самоуправления по реализации принципа транспарентности. Многие считают, что сведения, размещаемые на информационных ресурсах муниципальных властей, не обладают полнотой, достаточностью и достоверностью. Как следствие, подрывается доверие со стороны населения к деятельности органов местного самоуправления, и принцип транспарентности не обеспечивается должным образом.

Сложившаяся ситуация обусловлена отсутствием полноценного нормативно-правового регулирования по обеспечению транспарентности органов местного самоуправления. Так, Федеральный закон РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁷ следовало бы дополнить положением о том, что в отношении органов публичной власти и их должностных лиц, наделенных компетенцией по осуществлению рассмотрения обращений граждан, усиливаются формальные негативные санкции за ненадлежащее исполнение своих обязанностей в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Также нормативно могут быть закреплены существующие способы коммуникации между населением и местной властью. Данные меры определили бы минимальные требования, которые органы местного самоуправления должны соблюдать в своей деятельно-

сти для обеспечения реализации принципа транспарентности.

С учетом вышеизложенного можно отметить, что транспарентность – это многогранное понятие, которое складывается из различных составляющих, но в отличие от них отдельно взятых, главная цель реализации данного принципа состоит в повышении доверия граждан, установлении диалога между органами местного самоуправления и населением муниципального образования.

Оценка реализации принципа транспарентности должна складываться из двух показателей. Во-первых, это наличие форм (элементов) непосредственного взаимодействия органов местного самоуправления с населением, установленных законодательством. Во-вторых, это реальная заинтересованность и вовлеченность граждан в жизнь муниципального образования, в дальнейшем создание и работу таких способов обратной связи.

Если о выполнении первого названного показателя мы можем говорить положительно, так как практически любое муниципальное образование сейчас имеет свой официальный сайт и аккаунт в социальных сетях, то со вторым ситуация обстоит худшим образом. В большинстве случаев население не заинтересовано в решении местных задач или вовсе не знает о существующих каналах коммуникации. Также присутствует недовольство по поводу качества предоставляемой информации. Все перечисленное в совокупности оказывает негативное влияние на укрепление доверия граждан к деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, преждевременно утверждать, что принцип транспарентности реализуется органами местного самоуправления в полной мере, однако некоторые предпосылки для этого уже имеются. Развитие транспарентности сильно недооценивается как самими местными властями, так и населением. Решение существующих проблем по совершенствованию данного принципа приведет

к конструктивному диалогу между гражданами, органами и должностными лицами местного самоуправления, сокращению дистан-

ции между ними и повышению эффективности управления.

¹ Костина Н. Б., Ханипова И. Т. Транспарентность и ее виды в контексте социологоуправленческого знания // Дискуссия. Социологические науки. 2017. № 1 (75). С. 56.

² Апресян Ю. Д. Новый Большой англо-русский словарь в трех томах. М. : Русский язык, 1994. С. 553.

³ Колосович М. С. Транспарентность государственных органов : нормативная регламентация, понятие, содержание и средства обеспечения // Государство и право. 2019. № 7. С. 17.

⁴ Гунин Д. И. Транспарентность и тайна информации : теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург : УрГЮА, 2008. С. 59–60.

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 13.12.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ Отчет о работе с обращениями граждан в администрации городского округа город Воронеж во втором квартале 2024 г. URL: <https://voronezh-city.ru/administration/structure/detail/12213/>

⁷ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 04.08.2023) // Рос. газета. 2006. 5 мая.

Воронежский государственный университет

Харченко У. Э., студент

E-mail: ulkharchenko@gmail.com

Voronezh State University

Kharchenko U. E., Student

E-mail: ulkharchenko@gmail.com

Ю. С. Саранцева

Воронежский государственный университет

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

В статье рассматриваются основные направления государственной политики в сфере обеспечения экономической стабильности в контексте реализации национальной безопасности Российского государства; анализируются конкретные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам обеспечения экономической безопасности.

К л ю ч е в ы е с л о в а: экономические процессы, экономическая стабильность, экономическая безопасность, внутренние и внешние угрозы, Конституционный Суд Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, конкуренция, финансовая система.

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE RUSSIAN STATE

The article discusses the main directions of state policy in the field of ensuring economic stability in the context of the implementation of the national security of the Russian state; analyzes specific legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on issues of ensuring economic security.

Key words: economic processes, economic stability, economic security, internal and external threats, the Constitutional Court of the Russian Federation, the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, competition, financial system.

Поступила в редакцию 18 марта 2025 г.

Экономическая стабильность является важнейшим условием устойчивого развития любого государства. Она предполагает предсказуемость экономических процессов, защиту прав собственности, обеспечение справедливого распределения ресурсов и соблюдение договорных обязательств. В этой связи особое значение приобретают правовые механизмы, обеспечивающие соблюдение принципов экономической безопасности.

Понятие «стабильность» раскрывает в своей работе И. П. Воробьева: ««Стабильность» – состояние системы, сохранение ее признаков и параметров в любых ситуациях. Стабильное состояние системы оценивается через определенные параметры и показатели. Для экономической системы – это стабильность доходов бюджета, валютного курса и пр.»¹

Экономическая безопасность входит в состав комплексной системы национальной безопасности и охватывает широкий спектр вопросов, связанных с устойчивым развитием экономики, защитой национальных инте-

© Саранцева Ю. С., 2025

ресов в экономической сфере, а также предотвращением и устранением угроз, которые могут негативно повлиять на экономическую стабильность страны.

Определение экономической безопасности можно найти как в Указе Президента Российской Федерации «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»² (далее по тексту – Стратегия экономической безопасности), так и в доктринальных источниках. Так А. Ю. Сергеев под экономической безопасностью понимает «такое состояние экономики и готовность институтов власти, при которых обеспечиваются гарантированная защита национальных интересов по отношению к возможным внешним и внутренним угрозам и воздействиям, социально направленное развитие страны в целом, достаточный оборонный потенциал»³.

Одним из ключевых институтов, занимающихся правовым обеспечением экономической безопасности, является Конституционный Суд Российской Федерации (далее по тексту – КС РФ). Его решения оказывают значительное влияние на формирование и реализацию стратегии экономической безопасности страны⁴.

Одним из первых решений КС РФ, в котором были затронуты вопросы экономической безопасности, стало Постановление КС РФ от 20 мая 1997 г. № 8-П⁵. Данное постановление касалось регулирования внешнеэкономической деятельности и вопросов таможенного контроля. КС РФ подтвердил право государства регулировать эти сферы в интересах национальной экономической безопасности и впервые обратился к понятию экономической безопасности в контексте стабильности государства.

В указанном решении орган конституционного контроля подчеркнул, что обеспечение экономической безопасности как одной из основ суверенитета Российской Федерации предполагает создание определенно-го правового режима, направленного в том

числе на пресечение противоправных посягательств на экономические интересы государства. Орган конституционной юстиции указал, что закрепление в законодательстве составов правонарушений и соответствующих санкций в отношении нарушителей, допустивших нарушение таможенных правил, позволяет уменьшить риск дестабилизации экономики.

Рассматриваемая правовая позиция заложила основу для последующих обращений КС РФ к вопросам экономической безопасности, сформировала понимание того, каким образом правовое регулирование должно учитывать интересы государства, бизнеса и общества в условиях меняющейся экономической ситуации.

На сегодняшний день существует и принимается достаточное количество новых решений КС РФ, касающихся вопросов экономической безопасности, в том числе и стратегии ее обеспечения и реализации.

В Стратегии экономической безопасности закрепляется 8 основных направлений государственной политики в сфере обеспечения экономической стабильности.

И хотя Конституционный Суд РФ не разрабатывает Стратегию экономической безопасности напрямую, его решения существенно влияют на правовую основу, необходимую для ее реализации.

Одним из основных направлений экономической безопасности можно отметить устойчивое развитие национальной финансовой системы. Так в Постановлении КС РФ от 5 июня 2023 г. № 30-П⁶ обсуждался вопрос о банкротстве юридических лиц. КС РФ акцентировал внимание на необходимости соблюдения баланса между интересами должника и кредитора, что важно для поддержания финансовой устойчивости компаний и экономической безопасности в целом.

Риском для российской экономики, как и экономики других государств, является вмешательство в экономическую сферу извне,

посредством влияния на валютный рынок Российской Федерации. В России гарантируются единство экономического пространства, свобода экономической деятельности, свободное перемещение финансовых средств. В свою очередь в Постановлении от 9 июля 2021 г. № 34-П⁷ КС РФ указал, что «данные предписания, закрепленные в Конституции Российской Федерации, не препятствуют законодателю закреплять специальные правила для обеспечения реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности валютного рынка как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества». Экономическая безопасность в данном случае будет связана с устойчивостью валютного рынка РФ и валюты в целом, а также будет укреплять единство экономического пространства.

Также стоит отметить, что одной из возможностей сохранения экономической безопасности в стране является влияние государства на сферу экономики в целом. Однако определить степень данного вмешательства достаточно проблематично, так как сложно найти ту грань, где влияние государства перестанет способствовать повышению эффективности экономической системы российского общества.

В Постановлении КС РФ от 4 июля 2024 г. № 35-П⁸ Суд указал, что создание государственного или муниципального унитарного предприятия может рассматриваться федеральным законодателем как форма участия публично-правового образования в гражданском обороте с учетом рисков, в частности недопущения, ограничения и устранения конкуренции на товарном рынке, на котором с целью извлечения прибыли действует данное предприятие, и риска коммерциализации публичной деятельности. Федеральный законодатель обязан обеспечивать реализацию местным самоуправлением общей для всех уровней публичной власти конститу-

ционной задачи по поддержке конкуренции и недопущения принятия несовместимых с конституционными принципами решений с целью получения муниципальными образованияами преимуществ от своего публично-правового статуса при участии в гражданском обороте на общих основаниях с частными лицами. Закрепление в законодательстве ограничений по вмешательству в экономику публично-правовых образований будет способствовать созданию условий для справедливой рыночной среды и поддержания экономической безопасности.

На сегодняшний день существует множество выступлений главы государства В. В. Путина на тему экономической стабильности нашего государства, что связано в том числе и с внешней политикой Российской Федерации. Экономика немало страдает от ограничений со стороны иностранных государств, но «наша задача – укреплять экономику в тех условиях, которые есть. Укрепляя свою экономику, Россия укрепляет и свой суверенитет»⁹. Ведь только суверенные страны, по словам Путина, способны себя защитить от внешнего воздействия.

Проанализировав законодательное регулирование и правоприменительную практику по вопросам экономической безопасности, можно отметить, что решения КС РФ по данному вопросу способствуют как реализации основных направлений, так и формированию в дальнейшем задач, решение которых необходимо для эффективного функционирования экономики и сохранения экономической стабильности в стране, которая является неотъемлемым условием для дальнейшего развития Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации играет важную роль в этом процессе, обеспечивая соответствие законодательства целям и задачам экономической безопасности. Его решения способствуют созданию стабильной и предсказуемой правовой среды, необходимой для устойчивого экономического роста и защиты национальных интересов.

¹ Воробьева И. П. Устойчивость экономики и проблемы ее обеспечения в современной России // Вестник Том. гос. ун-та. 2012. № 1. С. 17–25.

² О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. URL: <http://www.kremlin.ru>

³ Сергеев А. Ю., Сергеева И. А. Основы экономической безопасности : учеб. пособие. Пенза, 2019. С. 10.

⁴ См.: Шустров Д. Г. Учение о конституции : учебник : в 2 т. М., 2023. Т. 2. С. 494.

⁵ По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 20 мая 1997 г. № 8-П. URL: <https://www.ksrf.ru>

⁶ По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 35 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», статьи 42 и пункта 4 части 4 статьи 270 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Страховая компания «ТИТ» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 5 июня 2023 г. № 30-П. URL: <https://www.ksrf.ru>

⁷ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 15.25 и пункта 2 части 1 статьи 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 6 части 1 статьи 1, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», а также части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» в связи с жалобой гражданина Н. В. Кузнецова : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 9 июля 2021 г. № 34-П. URL: <https://www.ksrf.ru>

⁸ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобой администрации города Ростова-на-Дону : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 4 июля 2024 г. № 35-П. URL: <https://www.ksrf.ru>

⁹ Выступление Президента РФ на XXXIV Съезде РСПП 18 марта 2025 г. об укреплении экономики и развитии страны в условиях санкций. URL: <https://www.1tv.ru/news>

Воронежский государственный университет

Саранцева Ю. С., студент

E-mail: sarantsevajulia9@gmail.com

Voronezh State University

Sarantseva Yu. S., Student

E-mail: sarantsevajulia9@gmail.com

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 редакция 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, редакция направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

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

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

УДК 342. 56

А. А. Иванова

Воронежский государственный университет

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

Аннотация:

Ключевые слова:

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

Abstract:

Key words:

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

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

Воронежский государственный университет

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

E- mail:

Тел.:

Voronezh State University

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

E- mail:

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.