

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА

НАРОДОВЛАСТИЕ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
И ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ

*Ответственные редакторы
В.А. Виноградов, А.А. Ларичев*



*Издательский дом
Высшей школы экономики*
МОСКВА, 2021

УДК 321.7+342.571
ББК 67.400
Н30

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова *Н.Л. Пешин*;

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления Государственного университета управления, профессор кафедры конституционного и международного права Белгородского государственного национального исследовательского университета *В.В. Таболин*

Ответственные редакторы:

В.А. Виноградов, А.А. Ларичев

Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование Н30 и гарантии реализации [Текст] : коллект. моногр. / отв. ред. В. А. Виноградов, А. А. Ларичев ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — 229, [3] с. — 300 экз. — ISBN 978-5-7598-2350-6 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2246-2 (e-book).

Настоящее издание является монографией коллектива авторов, посвященной конституционно-правовым проблемам народовластия в России и зарубежных государствах.

Для специалистов в области конституционного права, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов, практических работников органов государственной власти и местного самоуправления, а также всех тех, кто интересуется вопросами регулирования и реализации прав и свобод человека.

УДК 321.7+342.571
ББК 67.400

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

doi:10.17323/978-5-7598-2350-6

ISBN 978-5-7598-2350-6 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2246-2 (e-book)

© Авторы, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Народовластие как конституционная ценность: постановка проблемы

- 1.1. Народовластие как конституционная ценность: проблемы теоретического подхода и практики реализации (*В.А. Виноградов, А.А. Ларичев*).....6
- 1.2. Демократия через призму конституционных ценностей (*В.В. Комарова*)..... 12
- 1.3. Народовластие: российское конституционно-правовое измерение (*М.П. Фомиченко*)..... 19
- 1.4. К вопросу о форме существования конституционного принципа признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как основы народовластия в Российской Федерации (*С.А. Мосин*)30
- 1.5. Свободные выборы как высшая форма народовластия (*М.С. Саликов*)39
- 1.6. Соотношение народовластия и публичной власти: концептуальное единство и практическая взаимообусловленность (*А.Н. Чертков*)48
- 1.7. Народовластие и местное самоуправление (*А.Н. Костюков*)64
- 1.8. Взаимодействие государства и местного самоуправления в контексте народовластия (*О.И. Баженова*)77

Глава 2. Конституционно-правовые механизмы регулирования и защиты народовластия

- 2.1. Механизм конституционного регулирования (*А.А. Ливеровский*)86
- 2.2. О больших «точках» Конституции и технологии их преодоления (*Н.А. Власенко*).....77

2.3. Право гражданина на конституционное судопроизводство в контексте народовластия (<i>С.А. Беньяминова</i>).....	98
--	----

Глава 3. Формы народовластия и гарантии их реализации в различных сферах общественных отношений

3.1. Формы участия граждан Российской Федерации в законотворческом процессе (<i>Л.Т. Чихладзе</i>)	113
3.2. Парламентский контроль в современной России (<i>Е.С. Лапатухина</i>)	128
3.3. Взаимодействие в системе публичной власти Российской Федерации (<i>В.В. Комарова</i>)	135
3.4. Экстерриториальные избирательные участки — первый шаг к электронному голосованию (<i>А.О. Гаджиева</i>)	143
3.5. Дистанционное электронное голосование в России как способ волеизъявления граждан (<i>А.М. Соусов</i>)	156
3.6. Государственный язык Российской Федерации как средство осуществления народовластия (<i>П.М. Воронежский</i>)	161
3.7. Электронная демократия в Москве (<i>А.М. Козлов</i>)	169
3.8. Особенности правового регулирования создания модельных лесов и мини-лесов с целью реализации народовластия (<i>Т.Ю. Оленина</i>)	172
3.9. Взаимодействие органов государственной власти с органами общественного контроля в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации (<i>А.В. Баталин</i>)	178

Глава 4. Осуществление народовластия и гражданское участие: региональный опыт

4.1. Национальная политика как механизм реализации народовластия в Российской Федерации (на примере Республики Карелия) (<i>А.Б. Ершова, С.В. Киселев</i>)	185
--	-----

4.2. Формирование и развитие социальных проектов как форма гражданских инициатив и привлечение населения к участию в жизни города (на примере муниципального образования Краснодарского края — городского округа Сочи) (<i>Г.А. Пушкарь</i>)	193
Глава 5. Зарубежный опыт реализации форм народовластия	
5.1. Учет мнения населения при изменении состава территории государства (<i>Е.В. Александрова</i>)	203
5.2. Муниципальные реформы конца XX — начала XXI века в Финляндии (<i>Р.Н. Дусаев, К.К. Сюнберг</i>)	211
Коллектив авторов	277

Глава 1

НАРОДОВЛАСТИЕ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

1.1. Народовластие как конституционная ценность: проблемы теоретического подхода и практики реализации

Говоря о народовластии как явлении, многие правоведы и государственоведы увязывают его с концепцией демократии как организации власти, при которой ее органы формируются и подчиняются воле большинства. Между тем не менее важным аспектом народовластия является его увязка со способом легитимации государственной власти как таковой. С древнейших времен государство в лице его органов власти и управления имеет мандат на издание общеобязательных велений и обеспечение их безусловного исполнения, что в первую очередь подразумевает издание правовых норм и правоприменение. Наделение органов и отдельных лиц в государстве соответствующими эксклюзивными правами должно предполагать наличие рационально-правовых оснований соответствующего мандата, согласно которым остальные члены общества признавали бы его и не восставали против действий тех, кто облечен властью.

Необходимость признания властного мандата очевидна, так как решения субъектов публичной власти нередко ведут к ограничению индивидуальной свободы в той либо иной сфере общественных отношений, накладывают на индивидуума в целях достижения общего блага различного рода обязанности, которые он с меньшей долей вероятности мог и хотел бы на себя принять в порядке самоограничения и вне ситуации императивности (обязанность платить налоги, воздерживаться от совершения определенных поступков, воинская обязанность).

Для того чтобы оправдать принадлежность публично-властных полномочий определенной группе людей или отдельным личностям, в разные исторические эпохи использовались разные механизмы — от провозглашения государственной власти божественной и ее эманации свыше на носителей (монархия) до концепций происхождения власти от коллективной воли членов социума (республика).

Последний механизм по мере бурного развития капиталистических отношений в XVIII–XIX столетиях приобрел популярность и получил широкое распространение во многих государствах мира, в начале XX в. он начал реализовываться (хотя и с определенными девиациями) и в России. Принцип народовластия был положен в основу формирования и функционирования советской власти с самого ее основания, однако понимался в ограничительном смысле: народовластие не было всеобщим, но проистекало из власти трудящихся масс. Такой подход в СССР действовал вплоть до конституционных реформ 1977–1978 гг., когда государство было формально признано «общенародным», «выражающим волю и интересы рабочих, крестьян, интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны» (ст. 1 Конституции СССР 1977 г.). Однако, по мнению ряда авторов, реально общенародным государство становится лишь с принятием редакции Конституции СССР 1988 г., которая является кульминацией долгого процесса расширения социальной базы власти, отражая максимальную демократизацию политического режима¹ в советском государстве.

Период серьезной трансформации основ взаимодействия личности, общества и государства в начале 1990-х годов вылился в становление нового правопорядка, закрепленного Конституцией Российской Федерации² 1993 г. В рамках современного конституционного строя Российской Федерации народовластие как принадлежность всей полноты власти народу³ составляет его сердцевину. Несмотря на различие

¹ См.: Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). URL: http://leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/Lukyanova_gos.htm.

² Далее в названиях органов государственной власти Российской Федерации, судебных органов, организаций, территориальных единиц, видов нормативных правовых актов, а также в ряде других понятий наряду с полным наименованием «Российская Федерация» используется аббревиатура РФ.

³ Авакьян С.А. Конституционный лексикон. Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015. С. 445.

ние в конституционной теории и практике понятий «конституционная система власти народа» и «конституционная система государственной власти», указывает В.Т. Кабышев, эти явления в силу положений ч. 2 ст. 3 и ст. 11 находятся в органической связи, определяя конституционное закрепление демократической сущности Российского государства⁴.

Устанавливая место народовластия в системе конституционных принципов, определяющих функционирование Российского государства, необходимо подчеркнуть первоочередность данного принципа. В связи с этим следует согласиться с позицией А.Н. Костюкова, полагающего, что необходимо разделять понятия «конституционные принципы» и «конституционные ценности»⁵. Конституционные принципы пронизывают весь текст Конституции РФ, в то время как «ценностно-идентифицирующее значение имеет большинство положений первой и второй глав и некоторые положения последующих глав Конституции»⁶. Воля народа придает качество легитимности государственной власти, всем ее формам: законодательной, исполнительной, судебной. При этом, как отмечает В.В. Комарова, «указание конституционной нормы на источник власти подчеркивает ее первооснову»⁷.

Надо отметить, что конституционная ценность народовластия заключается не только в легитимации власти, что обеспечивает устойчивое функционирование государственного механизма, но и в содействии реализации связанной группы прав и свобод граждан РФ, обозначенной в ст. 32 Конституции РФ. И наоборот, как отметил Конституционный Суд РФ применительно к реализации избирательных прав, «вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателя или кандидата на выборную должность, гражданин Российской Федерации реализует не только личную волю и связанные с ней субъективные по-

⁴ Кабышев В.Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Вестник СГЮА. 2012. № 85 (доп.). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/narodovlastie-v-sisteme-konstitutsionnogo-stroya-rossii-konstitutsionno-politicheskoe-izmerenie> (дата обращения: 27.09.2019).

⁵ Костюков А.Н. Народовластие как конституционная ценность // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 3–8.

⁶ Кресс В.И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека // Государство и право. 2010. № 7. С. 18.

⁷ Комарова В.В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 36–46.

литические интересы, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия»⁸. Таким образом, ценность народовластия является фактически двухсоставной, при этом взаимосвязь и взаимозависимость составляющих ее элементов (механизм легитимации власти и реализация связанных прав граждан) обеспечивают ее недихотомичность.

Раскрытие сущности народовластия как основополагающей ценности в рамках конституционного строя России, безусловно, требует разрешения вопроса о составляющих его формах. Упрощенный подход к данному явлению сводит понимание народовластия к совокупности форм прямого участия граждан в управлении делами государства и формировании органов публичной власти через механизмы непосредственной демократии. Однако исследования в рамках как зарубежной, так и отечественной науки показывают, что в отнесении к общей категории «народовластие» нельзя отказываться и тем формам управления, власть которых производна от власти народа, хотя напрямую ему и неподконтрольна.

В этом контексте представляет интерес концепция «учредительной власти», в соответствии с которой любая государственная власть исходит от власти нации как первичного субъекта. Воля нации, как отмечал создатель теории учредительной власти Э.Ж. Сийес, законна благодаря уже одному своему существованию, поскольку она сама источник всякой законности. Нация учреждает конституцию, но при этом сама она не может быть учреждена, организована. Конституируют не нацию, но ее политическое устройство, потому что всякий корпус должен быть организован и ограничен⁹. Именно поэтому, как указывает Д.Г. Шустров, после учреждения Конституции РФ многонациональный народ России остается носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве. Однако теперь он осуществляет свою власть не

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2018 г. № 42-П «По делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой регионального отделения политической партии “Справедливая Россия” в городе Санкт-Петербурге» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2018. № 48. Ст. 7491.

⁹ Шустров Д.Г. *Essentia constitutionis: Конституция Российской Федерации — взгляд через века конституционной теории* // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3. С. 71–90.

только (и не столько) непосредственно, но и через учрежденные им органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), которые являются учрежденной властью (ст. 10–12, гл. 4–8 Конституции РФ)¹⁰.

Вместе с тем такое расширенное толкование народовластия, являясь концептуально правильным, вызывает справедливую тревогу многих правоведов и государствоведов¹¹, поскольку позволяет законодателю беспрепятственно ограничивать спектр механизмов непосредственной демократии, реализуемых на государственном и муниципальном уровнях. Такие тенденции в современной России налицо — можно вспомнить прецедент с отменой выборов глав субъектов РФ в 2004 г., появление в 2014 г. у субъектов РФ права замены механизма прямых выборов главы муниципального образования безальтернативным механизмом его назначения на конкурсной основе на верхнем уровне территориальной организации местного самоуправления.

Следует отметить, что указанные изменения не встречают сопротивления со стороны федерального органа конституционного контроля. По мнению Конституционного Суда РФ, в рамках конституционного регулирования требование к формированию на выборной основе предусмотрено лишь в отношении Президента РФ и Государственной Думы РФ. Остальные органы как на государственном, так и на муниципальном уровне могут формироваться в ином порядке, а положения текущего законодательства, определяющие порядок формирования органов публичной власти, могут меняться, поскольку, как полагает Суд, Российская Федерация «на конкретном этапе развития своей государственности самостоятельно корректирует установленный ею государственно-правовой механизм...»¹². При этом Суд фактически сопоставляет ценность народовластия с другими основами государствен-

¹⁰ *Шустров Д.Г.* *Essentia constitutionis...* С. 71–90.

¹¹ См., например: *Авакьян С.А.* Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8; *Костоков А.Н.* Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61–64.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

ности (суверенитет, государственная целостность и федерализм), полагая, что возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти допускается в силу необходимости достижения их баланса.

Тем не менее представляется, что истинная природа народовластия и существование на его основе республиканских институтов невозможно без широких форм непосредственной демократии и прямого волеизъявления. Замена прямых «народовластных» форм на правление («от имени народа») лиц, которые не получили властного мандата от граждан непосредственно, не только умаляет конституционное право граждан избирать и быть избранными, но в конечном итоге ставит под вопрос легитимность властных институтов.

Без устойчивого и непрерывного процесса эманации власти с последовательной ротацией лиц и органов, наделяемых народом властными полномочиями, на всех уровнях публичной власти и управления эрозия легитимности в рамках республиканского строя неизбежна: концепция разового и *ad hoc* осуществления «учредительной власти» сама по себе неспособна заменить этот механизм, поскольку не позволяет обеспечить лежащее в основе понятия легитимности рациональное и стабильное восприятие гражданами власти как справедливой, реагирующей на их запросы и связанной с их интересами. Такой эффект может дать лишь избирательный процесс, в рамках которого граждане ощущают свою сопричастность и возможность влиять на субъекты публичной власти и управления.

Серьезной является рассматриваемая проблема и в отношении уровня местного самоуправления. Отказ от прямых выборов лиц, осуществляющих муниципальное управление, ставит под вопрос феномен и механизм самоуправления *per se*, при котором субъект и объект управления — местное население, объединенное в территориальный публичный коллектив, — совпадают, соответственно органы и должностные лица местного самоуправления должны быть населению подконтрольны.

Исходя из этого, ограничение реализации народовластия как конституционной ценности необходимо осуществлять крайне осторожно, и более того, в обоснование вводимых ограничений нельзя *вольно* урав-

Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

новешивать ее с другими и противопоставлять им. Обладая свойством безусловности и первоочередной значимости, конституционные ценности реализуются в своей сочетанности, и их реализация не может быть поставлена в зависимость от политической конъюнктуры и временной повестки — соответствующие изменения должны происходить лишь на очень веских основаниях, когда речь идет о принципиальных вопросах жизнеобеспечения и благополучия государства и общества. В противном случае не только народовластие, но и другие конституционные ценности — суверенитет, федерализм, государственная целостность России — будут в своем содержательном наполнении выхолащены, перестанут выступать в роли незыблемых первооснов — столпов конституционного строя, будет разрушен и тот властный механизм, который заложен в фундаменте российской государственности.

1.2. Демократия через призму конституционных ценностей

Идеальные модели социального взаимодействия, к которым всегда стремятся общество и государство, базируются на системе ценностей. Ценность всегда антропоцентрична, поскольку оценка явлений материальной и духовной сферы, оценка свойств бытия без человека невозможны. Несмотря на конкретно-исторический характер, ценности воплощают общие универсальные значимости, что предопределяет их объективный характер.

Рассматривая различные методологические позиции в интерпретации конституционных текстов, современные авторы выделяют различные виды ценностей. Например, универсальные и наднациональные конституционные ценности; конституционные ценности и национальные конституционные ценности; конституционно-правовые ценности, универсальные правовые ценности. По мнению Ю.А. Рудт, теоретическая атомарность их существования не отрицает возможность практического взаимного обмена смысловыми значениями и перемещения правовых ценностей с одного уровня на другой¹³.

¹³ Рудт Ю.А. Влияние конституционных универсальных ценностей на развитие национальных конституционных ценностей в России // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2013. № 10. С. 76–79.

Т.Г. Морщакова абсолютно верно отмечает, что утверждение международного стандарта прав и свобод в национальной правовой системе отражает «общий процесс его интернационализации и возникновения наднационального права конституционного уровня»¹⁴. Права человека уже не могут восприниматься как национальные правовые ценности, произвольно трактуемые независимыми государствами, они переросли границы государственного установления и являются универсальными международными правовыми ценностями.

Конституция РФ перечисляет предельно обобщенные, выступающие в качестве целей развития общества и государства приоритеты, которые наполняются конкретным содержанием в текущем законодательстве, и по сути, являются ценностями, выступающими критерием сбалансированности различных интересов.

Под конституционными ценностями современные ученые предлагают понимать «совокупность универсальных и приоритетных социальных принципов (целей, установок), формализованных в Основном законе и (или) исходящих из результата конституционно-оценочной деятельности судебных органов конституционного контроля, обеспечивающих наиболее оптимальное развитие личности, общества и государства на основе баланса частных и публичных интересов, опирающегося на принцип справедливости»¹⁵.

Предлагаем выделить три блока конституционных ценностей: первый блок составляют конституционные ценности, закрепленные в Конституции РФ и названные таковыми; второй блок — конституционные ценности, выявляющиеся в ходе интерпретации Основного закона Конституционным Судом РФ; третий — конституционные ценности, которые открываются в процессе интерпретации Конституции РФ в трудах ученых¹⁶.

Ряд конституционно-правовых ценностей — такие как человек, его права и свободы — прямо провозглашены Конституцией РФ (ст. 2).

¹⁴ Морщакова Т.Г. Доктринальные основы имплементации международных стандартов прав и свобод средствами конституционного правосудия // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2008. № 1. С. 3.

¹⁵ Ереклинцева Е.В. Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010.

¹⁶ Комарова В.В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «Конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // Успехи современного естествознания. 2015. № 1–8. С. 1385–1387.

Часть 3 ст. 55 Конституции РФ закрепляет «объекты» конституционной защиты. К ним относятся: основы конституционного строя, права и законные интересы людей, обороноспособность и безопасность Российского государства. Не вызывает сомнения то, что эти объекты являются конституционными ценностями, однако прямо они не названы и утверждаются не путем позитивного закрепления, а посредством негативного регулирования.

По твердому убеждению автора, система конституционных ценностей включает в себя не только основы конституционного строя, но и ценности, определяющие правовое положение индивида, а также организацию государственной власти.

Народовластие составляет основу конституционного строя России. Конституционное право на управление делами государства, на местное самоуправление, являясь, с одной стороны, субъективным правом, с другой — корреспондирует органам публичной власти обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, гарантировать их осуществление, и составляет в совокупности один из механизмов реализации демократизма российской государственности.

В ст. 2 Конституции РФ установлен новый принцип: права и свободы человека — высшая ценность. Таким образом, и конституционное право на управление получает особое прочтение сквозь призму конституционных ценностей.

Значимая часть конституционно-правовых ценностей выявляется прежде всего в процессе интерпретации Конституции РФ Конституционным Судом РФ. Это относится, например, к ценностям демократии, федерализма, местного самоуправления, разделения властей и др.

Конституционный Суд РФ в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации должен разрешать дела, учитывая необходимость поддержания соразмерности конституционно защищаемых ценностей и преследуемых целей, обеспечения их баланса.

Народовластие, народный суверенитет — общепризнанные конституционные ценности. Конституция РФ поставила перед государством и обществом стратегические задачи, одна из которых — построение демократического государства. В Постановлении Конституционного

Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П закреплено: «Демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества»¹⁷.

Следовательно, Конституционный Суд РФ в своих решениях, обозначив глобальный вектор развития демократии как конституционной ценности, как способа устойчивого развития государства, указал на необходимость эффективных правовых механизмов, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, акцентируя внимание не на прямой демократии, а на опосредованной. Сравнивая механизмы, обеспечивающие прямую и представительную демократию, правовые позиции Конституционного Суда РФ в этой сфере, с сожалением можно констатировать перевес в пользу представительной демократии и незаслуженное забвение непосредственного народовластия, в частности на примере одной из высших форм прямого народовластия — референдума. Постановлениями Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П¹⁸, от 21 марта 2007 г. № 3-П¹⁹ институт референдума по инициативе граждан России фактически заблокирован. Как отмечено в Постановлении от 11 июня 2003 г. № 10-П, периодичность выборов есть необходимое условие демократического

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 1.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона “О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 4.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3.

развития страны, имеющее целью посредством регулярного обновления состава органов публичной власти обеспечить их демократический и правовой характер. В отношении же института референдума Конституционный Суд РФ в данном документе отметил следующее: поскольку одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народовластия, федеральный законодатель вправе ввести регулирование, при котором осуществление кампании по проведению референдума не совпадает с избирательной кампанией; при этом он должен соблюдать требования Конституции РФ, в том числе закрепленный ею принцип периодичности выборов.

Судья Конституционного Суда РФ С.Д. Князев в своем особом мнении после вынесенного Конституционным Судом РФ Определения от 7 июля 2016 г. № 1358-О указал на право на свободные выборы и право на свободу слова и свободу информации с учетом природы этих прав как на конституционно защищаемые ценности. В свою очередь, судья Конституционного Суда РФ К.В. Арановский в связи с тем же Определением в своем особом мнении отметил, что «свободные выборы и свобода массовой информации относятся к конституционным ценностям, имеющим фундаментальное значение для демократического правового государства» и подчеркнул, что «конституционной демократии опасны и противопоказаны упадок свобод и закрытость избирательных процедур, которая омрачает сомнениями честные выборы»²⁰.

Конституционным Судом РФ не только названы конституционные ценности, но и высказаны правовые позиции относительно их защиты, в том числе путем баланса конституционных ценностей, а также прав и законных интересов участников конкретных правоотношений (постановления от 18 февраля 2000 г. № 3-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 26 декабря 2005 г. № 14-П, от 16 июля 2008 г. № 9-П, от 7 июня 2012 г. № 14-П, от 12 марта 2015 г. № 4-П и др.).

²⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 7 июля 2016 г. № 1358-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статей 32 и 35 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»».

Осуществляя правовое регулирование в одной из сфер общественных отношений, Конституционный Суд РФ указал в своем Определении от 2 июля 2013 г. № 1051-О, что федеральный законодатель связан конституционными требованиями к порядку принятия и содержанию федеральных законов, обязывающими его обеспечивать баланс конституционно значимых ценностей исходя из того, что в Российской Федерации как демократическом правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства (ч. 1 ст. 1, ст. 2 Конституции РФ)²¹.

Понимание демократии как конституционной ценности формируется в трудах ученых.

Право граждан России на управление делами государства де-юре обеспечивает их включение в сферу политики, являясь юридическим выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей учредительной власти²².

Конституционные нормы в современной России в достаточной мере закрепили народовластие как основу учредительной власти. Так, именно Конституция 1993 г. провозгласила источником власти и носителем суверенитета многонациональный народ Российской Федерации. Этого не было в предыдущих конституциях страны, позиционирующей себя как государство рабочих и крестьян. Конституция РФ четко обозначила, что необходимо различать конституционную систему власти народа (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ) и конституционную систему государственной власти (ст. 11 Конституции РФ). Закрепив в качестве источника власти и носителя суверенитета многонациональный народ России, действующая Конституция РФ определила, как народ осуществляет свою власть: непосредственно и через органы государственной власти. Народ, выступая сувереном во всех областях жизни, сам решает, как ему организовать свою власть. Это он и дела-

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 1051-О «По запросу Арбитражного суда Республики Коми о проверке конституционности части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности»».

²² *Комарова В.В.* Учредительная власть и Основной закон // *Lex Russica*. 2013. № 12. С. 1374–1382.

ет при помощи Конституции РФ. Именно воля народа придает качество легитимности государственной власти, всем ее формам: законодательной, исполнительной, судебной, надзорной. Содержащееся в конституционной норме указание на источник власти подчеркивает ее первооснову.

Без сомнения, такие конституционные ценности, как народный суверенитет и демократия, являются фундаментальными для существования государства как самостоятельной конституционной ценности. Однако не стоит забывать и о том, что «...противостояние суверенитета и демократии может привести к ценностному конфликту, который способен перерасти в острое противоборство различных социально-политических групп, представленных в российском обществе».

Важнейшей задачей при реализации Конституции РФ является поддержание баланса и соразмерности конституционно защищаемых ценностей, целей и интересов. Современные ученые сходятся во мнении, что конституционные ценности образуют системное единство. Особо важен сегодня следующий аспект: «недопустимы подмена одной ценности другой или ее умаление за счет другой ценности»²³.

По нашему глубокому убеждению, существует проблема реализации конституционного императива, конституционной ценности демократизма российской государственности. Условно можно подразделить эту проблему на две: первая связана с нормативным закреплением механизмов реализации, вторая — с правоприменением.

В заключение хочется сказать следующее. Практика весьма неоднозначно приняла ценности конституционно закрепленных основ конституционного строя, демократической государственности России, конституционной системы власти.

Демократия, как показывает практика, это не статика, не завершенное состояние, а скорее динамика — непрерывный поиск, обретение народом новых форм осуществления власти. Этот процесс ни в одной стране мира не был свободен от неудач и ошибок. И тем не менее мы убеждены, что научное обоснование конституционных концепций и механизмов их реализации, инкорпорирование теоретически обоснованных предложений в нормативные правовые акты позволят вы-

²³ Зорькин В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. С. 7–20.

полнить конституционно поставленные цели и задачи — реализовать конституционную систему власти в современной России.

Демократическая государственность в Российской Федерации находится сегодня в процессе своей модернизации, ориентируясь на передовой международный опыт и цели цивилизации; выстраивает свою национальную теорию и нарабатывает практику, учитывая национальную самобытность, историческое наследие и современные потребности российского народа.

1.3. Народовластие: российское конституционно-правовое измерение

В современном мире устойчивое государственное развитие немислимо без выражения идей народовластия. Осознание полноты данного термина, в свою очередь, невозможно без уяснения понятий «народ» и «власть».

Термин «народ» используется для обозначения совокупности территориальной, этнической (надэтнической) и политической общностей. При этом упор делается на динамике движения, открытости, масштабности. Производным от понятия «народ» является такое понятие, как «нация», которое знаменует высшую ступень его развития.

Ученое сообщество и мировая практика при определении понятия «нация» используют два противоположных концептуальных подхода (две модели): а) биологический (этнонация) и б) гражданско-политический (согражданство).

Концепция (модель) «биологического происхождения», или теория этнонации, со второй половины XX в. стремительно сдает позиции. Исторические исследования показали, что нации в Западной Европе образовались в эпоху раннего Нового времени (XV в.), а в других регионах еще позже — в Восточной Европе в XIX столетии, в Азии и Африке — в XX. Поэтому весьма проблематично возводить их к какому-либо одному этносу, более высокой ступенью развития которого является данная нация.

Концепция (модель) «согражданства» тесно связана с государственным механизмом. Вне государства правомерно говорить об этносе, о народности, о национальности, но не о народе и не о нации.

Колонии и угнетенные народы к нациям отношения не имели. Например, в Лиге Наций были представители лишь четырех африканских наций: Египет, Либерия, ЮАС и Эфиопия²⁴. Не случайно в преамбуле Устава ООН закреплено положение: мы, народы объединенных наций, преисполнены решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны, вновь утвердить веру в основные права человека, объединить наши усилия для достижения этих целей²⁵.

В России действуют обе концепции (модели) определения нации, берущие за основу: а) биологическое происхождение и б) согражданство. Закрепив формулу «многонациональный народ Российской Федерации», Конституция РФ, с одной стороны, зафиксировала различные содержательные характеристики понятий «народ» и «нация». С другой стороны, употребив данный термин, Конституция РФ определила перспективу формирования единой гражданской нации страны, единого народа — «россиян».

Перспективы решения этого вопроса сформулированы в Послании Президента России Федеральному Собранию в 1994 г., где отмечается, что национальные проблемы современной России «будут решаться на основе заложенного в Конституции Российской Федерации понимания нации как согражданства»²⁶.

Между тем в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666, дано краткое определение российской нации²⁷. Его формулировка содержится в следующих словах: Стратегия «призвана развивать потенциал многонационального народа Российской Федерации (русской нации) и всех составляющих его народов (этнических общностей)».

²⁴ Тишков В.А., Шабаев Ю.П. Как понимать «народ» и «нацию» // Тишков В.А., Шабаев Ю.П. Этнополитология: политические функции этничности: учеб. для вузов. М.: Изд-во Московского университета, 2011. С. 75–94. Гл. 4.

²⁵ Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда. ОГИЗ; Госполитиздат, 1945.

²⁶ Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию от 24 февраля 1994 г. «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета. 1994. 25 февр.

²⁷ СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

В Указе Президента РФ от 6 декабря 2018 г. № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666» дано более полное определение: «многонациональный народ Российской Федерации (российская нация) — сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием»²⁸.

Большинство исследователей отдают предпочтение определению власти как реальной способности социального субъекта осуществлять свою волю, оказывать влияние на деятельность и поведение людей с помощью определенных средств — авторитета, права, насилия и т.д. Другими словами, власть есть способность и возможность одних моделировать поведение других, т.е. заставлять делать что-то вопреки их желанию с помощью каких-либо средств — в диапазоне от убеждения до насилия.

История человечества свидетельствует о том, что, за исключением форм прямого насилия, абсолютной власти в природе нет, что всякая власть относительна, что властные отношения — это отношения не только зависимости, но и взаимозависимости. И строятся они на зависимости как подвластных от властвующих, так и властвующих от подвластных. Хотя объемы самой зависимости у них разные.

Целостное толкование термина «народовластие» как конкретного словосочетания понятий «народ» и «власть» предполагает чисто прикладной характер каждого из них для обозначения объективной реальности с выделением эксклюзивных, внутренне присущих им свойств, имеющих непреходящую ценность. Таковыми свойствами для народа является «народный суверенитет», для власти — «демократия».

Учитывая вышеизложенное, особо подчеркнем: говоря о народовластии, необходимо четко осознавать тот факт, что речь идет не о власти как таковой, а о власти учредительной. Фиксация этой власти, первичной по отношению к другим, в конституции — основополагающем документе любого государства — влечет не только безусловное исполнение ее воли всеми иными властями, имеющими место на территории конкретного государства (как и другими возможными субъектами), но и неотвратимую ответственность за поправление соответствующих аксиом.

²⁸ СЗ РФ. 2018. № 50. Ст. 7738.

Народовластие (власть народа)

Народный суверенитет (политико-правовое свойство народа, означающее обладание властью)	Демократия (способ осуществления власти народом)
Принадлежность народу всей полноты власти в обществе и государстве: — субъектом публичной власти (государственной и негосударственной) выступает народ как совокупность всего населения страны (он ее единственный источник); — объектом суверенной власти могут быть все те общественные отношения, которые представляют общественный интерес в масштабах всей страны; — суверенитету власти народа свойственны верховенство, единство, независимость. Обладание суверенными правами	Способ реализации принадлежащей народу власти: — субъектом демократии может выступать не только народ в целом, но и все без исключения составляющие его компоненты; — объектом демократии могут быть как общественные отношения, представляющие интерес для всего общества, так и те, что имеют частный, локальный характер; — демократия может характеризоваться количественными показателями. Осуществление суверенных прав

Учредительная власть — особая, единая и неделимая власть народа, не подверженная ни материальным, ни процессуальным правовым ограничениям, лежащим в той же правовой плоскости, и характеризующаяся суверенитетом. Лишь народ — ее источник, и только в ней берут начало все остальные власти; и никто, кроме нее, не обладает прерогативой учреждения Конституции РФ и законодательно закрепленной возможностью ее изменить. Учредительную власть следует рассматривать в качестве категории, которая применяется в силу сложившейся традиции в конституционном праве для характеристики правомочий носителя суверенитета, источника власти в государстве²⁹.

Учредительная власть — особый вид власти. Ее предназначение — не просто учредить государство, прописав конкретную его форму в

²⁹ См.: Балагурова Н.Н. Учредительная власть: понятие и способы ее реализации // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2009. № 7 (145). Вып. 18. С. 14–19. (Право); Шишкина О.Б. Конституционное собрание Российской Федерации как орган учредительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 32.

соответствующем учредительном документе — конституции³⁰, но и установить (зафиксировать) возможность совершенствования самого Основного закона.

Суть понятия власти, учреждающей конституцию, в таком аспекте составляет не вопрос о фактической власти, способной ввести конституцию в действие, и не общая проблема истоков государства и конституции, а правовая организация процесса ее учреждения.

Таким образом, учредительная власть — это движение от политики к праву, от народного суверенитета через демократию к факту (принятию конституции). Это означает, что народ, наделенный политико-правовым свойством, подразумевающим обладание властью, для ее применения использует принцип демократии, представляющий собой такую процедуру урегулирования общественных отношений, которая характеризуется гуманизмом и нравственностью, справедливостью и толерантностью, учетом различных мнений и интересов, и осуществляет переход от абстрактного (воображаемого) обладания властью (народный суверенитет) к фактическому (закрепление в Основном законе).

При этом следует иметь в виду весьма существенное обстоятельство: политико-правовые свойства народа и нации различны по содержанию. В первом случае это «народный суверенитет» (народ — источник первоначальной учредительной власти, которая появляется в результате общественных потрясений, вследствие чего старый конституционный порядок уступает место новому); во втором — «национальный суверенитет» (нация — источник установленной учредительной власти, предназначение которой — последующие изменения Основного закона и создание механизмов реализации отдельных, наиболее значимых его положений). Речь идет о действиях власти в соответствии с волей народа, волей нации³¹.

³⁰ Конституция (от *лат.* *constitutio* — устройство, установление, сложение) — основной закон государства, особый нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу по отношению к другим законодательным актам и служащий источником правовых норм. Конституция определяет основы политической, правовой и экономической систем государства. Конституция — учредительный документ государства, в котором изложены основные цели создания государства. В подавляющем большинстве стран конституция принимается учредительным собранием либо путем референдума.

³¹ *Фомиченко М.П.* Учредительная власть: конституционно-правовые вопросы: моногр. М.: Книга по требованию, 2017.

Как особый вид власти учредительная власть имеет следующие характеристики:

а) это власть, осуществляющая принятие конституции и ее последующие изменения;

б) она учреждает конституцию в условиях, когда высшие органы государственной власти еще не сформированы;

в) иерархически учредительная власть стоит на более высокой ступени, нежели учреждаемые ею конституционные органы государственной власти, предшествует им, является первичной, а потому надлегальной;

г) акты учредительной власти по сравнению с актами законодательной власти с юридической точки зрения имеют больший вес: все они либо инициированы народом, либо подлежат его одобрению;

д) данная власть учреждает наиболее важные общественные и государственные институты и является юридически неограниченной;

е) носитель учредительной власти — сам народ;

ж) ее рождение может происходить либо из предшествующей конституционной системы, либо в результате общественных потрясений (революции, государственного переворота и т.д.);

з) учредительная власть связана не существующими процедурными правилами, а только надгосударственными правами человека;

и) структурно эта власть подразделяется на первоначальную и установленную (производную)³²; существенное отличие их состоит в том, что источником первой является народ, а источником второй — нация.

Первоначальная учредительная власть учреждает конституцию в условиях, когда высшие органы государственной власти еще не сформированы. В целом субъектом первоначальной учредительной власти всегда является народ³³, и как показала история, в лице его наиболее активной части — политической составляющей общности (политические партии, оппозиция, различные общества), которая оказалась у власти в результате общественного кризиса.

Разработав проект конституции, «авангард народа» запускает механизм ее принятия — движение от абстрактного (воображаемого) об-

³² *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. 9-е изд., изм. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 756–758.

³³ См.: *Фомиченко М.П.* Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). М.: РГСУ, 2005. С. 9–10.

ладания властью (народный суверенитет) через демократию к факту обладания властью (закреплению ее в Основном законе).

Особенности первоначальной учредительной власти многолики и делятся на общие, характерные для любой страны мира, и особенные, присущие тем или иным из них (национальные).

К общим особенностям первоначальной учредительной власти относится следующее.

1. Первоначальная учредительная власть может появиться только в результате революции, государственного переворота или других общественных потрясений, вследствие чего старый конституционный порядок уступает место новому.

2. Механизм выражения первоначальной учредительной власти заключается в переходе от политики к праву и выражается в движении от народного суверенитета через демократию к факту.

3. Народ в лице его наиболее активной части (политические партии и движения из числа несистемной оппозиции), являясь источником этой власти, разрабатывает проект новой конституции. Затем «авангард народа» запускает механизм ее принятия, и воля народа посредством референдума воплощается в учредительном акте — конституции.

4. После принятия конституции действие первоначальной учредительной власти заканчивается.

Здесь следует особо подчеркнуть, что для данного вида учредительной власти наиболее значимы такие характеристики, как легитимность (нравственная оценка) и легальность (юридическая оценка). Легитимность — согласие народа с властью, когда он добровольно признаёт за ней право принимать обязательные решения. Легальность власти — юридическое обоснование соответствия действий государственных органов существующему в стране законодательству, означающее, что: а) власть имеет законное происхождение; б) власть осуществляется посредством закона (а не путем произвола, насилия и т.п.); в) власть сама подчиняется закону.

Очевидно, что в результате государственного переворота конституция создается людьми, которые не имели и не могли иметь законные полномочия для ее принятия. Поэтому, приняв конституцию, организаторы этого действия ищут ее поддержки у народа. Пример тому — ратификация Конституции США штатами в 1787–1790 гг., поскольку Конституция США 1787 г. была принята без полномочий на это у со-

бравшегося для другой цели Конституционного конвента³⁴. Напомним также о принятии Конституции РСФСР V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. по факту незаконного роспуска Учредительного собрания — представительного органа в России, избранного в ноябре 1917 г. и созванного в январе 1918 г. для определения государственного устройства России³⁵, и о проведении всенародного голосования по проекту Конституции РФ после расстрела 3–4 октября 1993 г. российского парламента — субъекта установленной Конституцией 1978 г. учредительной власти.

Установленная учредительная власть рождается конституцией для последующих ее (конституции) изменений и дополнений. Установленная учредительная власть — это та власть, конструкция которой фиксируется в конституции, наделяющей ее полномочиями как для последующих изменений и дополнений Основного закона, так и для создания механизмов реализации отдельных, наиболее значимых его положений. Учредительный характер конституции заключается в том, что данным актом определяются устройство, основные устои государства, форма правления, строение, система и компетенция органов государственной власти и местного самоуправления.

В российском Основном законе четко определены:

1) источник установленной учредительной власти. Таковым является многонациональный народ Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Это и есть российская нация³⁶. Через соответствующие органы государственной власти, определенные Основным законом, нация осуществляет его корректировку, а при необходимости пересматривает конституцию на всеобщем голосовании;

2) специально созываемое для пересмотра конституции Конституционное Собрание (ст. 135 Конституции РФ);

3) постоянно действующие органы государственной власти каждой из трех закрепленных конституцией ветвей власти (ст. 10 и 11 Кон-

³⁴ Конституция США была принята 17 сентября 1787 г. на Конституционном конвенте в Филадельфии.

³⁵ Распущено декретом ВЦИК от 6 (19) января 1918 г.

³⁶ См. Указ Президента РФ от 6 декабря 2018 г. № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года...».

ституции РФ), осуществляющие наряду с компетенцией своего предназначения и определенные учредительные функции:

а) Федеральное Собрание Российской Федерации (ст. 134 и 135 Конституции РФ) и органы законодательной власти субъектов РФ, наделенные конкретными полномочиями на внесение изменений и дополнений в действующую конституцию в соответствии с предусмотренным порядком (ст. 134 Конституции РФ);

б) Президент Российской Федерации, определяющий основные направления внутренней и внешней политики государства, и Правительство Российской Федерации, обеспечивающее проведение единой государственной политики в соответствии с конституцией (ст. 134 Конституции РФ);

в) Конституционный Суд Российской Федерации, выступающий гарантом реализации воли народа, сформулированной и закрепленной в конституции государства (ст. 125 Конституции РФ).

Главный вопрос установленной учредительной власти современной России — обеспечение единства двух противоположных направлений потенциала многонационального народа Российской Федерации — единства и многообразия. И именно это должно найти отражение в Конституции государства (ст. 13).

Необходимо четко определиться, как соединить многообразие страны и этнокультурное развитие отдельных общностей и регионов с проектом гражданской нации и обеспечением гражданского единства?

Прежде всего при ответе на этот вопрос ощущается настоятельная необходимость в национальной идее. Национальная идея есть практически у любого народа. Это, по сути, то, что создает народ, что объединяет его. К сожалению, у России сейчас нет внятной и четко провозглашенной национальной идеи. Почему? На момент принятия Конституции РФ в стране явно возобладало утверждение о благотворности неограниченной свободы личности без всякой оглядки на общество. Прошедшие годы убедительно показали, что этот догмат не работоспособен, что теории, основанные на нем, дают рекомендации, гарантированно несовместимые с жизнью. К тому же в ст. 13 Конституции РФ запрещена какая бы то ни было государственная идеология. То есть, в сущности, запрещена явным образом формулируемая народная идея.

Пути ее (народной идеи) возрождения видятся в следующем.

Первое — добиваться того, чтобы все люди России воспринимали себя единым народом, единой нацией с общими менталитетом, психологией, взглядами на жизнь и окружающий мир, достижениями и бедами; стремиться к созданию и сохранению социального и политического мира в едином государстве.

Этот менталитет должен стать идеей идей, интеграционной идеологией, которая закреплена в Основном законе (ч. 1 ст. 13 Конституции РФ). Суть данной идеологии в том, что отношения между людьми в России должны опираться на крепкий и общий для всех знаменатель — единую тысячелетнюю духовную традицию, выражающуюся в их соборности и сотворчестве в написании многовековой и славной истории единого Отечества³⁷.

Ее составляющими могут быть всеобъемлющие события из жизни страны, которые воплощены и увековечены в наиболее осязаемых и не оставляющих никого равнодушным проявлениях, таких как «Бессмертный полк». В этом же плане весьма актуальны национальные проекты России и вопросы их реализации. Одиннадцать национальных проектов определены в указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. и 12 представлены в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204. Каждый из этих проектов — комплексная программа мероприятий, направленных на стабилизацию положения в той или иной сфере жизнедеятельности нации. В них запланированы меры, направленные на решение «точечных» проблем в затрагиваемых сферах, и денежные средства выделяются не на абстрактное «развитие отрасли», а на конкретные цели. «Точечность» проектов дает возможность максимального участия россиян в их реализации. Результат будет зависеть от всей нации, осознания ею необходимости осуществления каждого проекта и максимальной сплоченности при единстве воли и ума, сил и старания для достижения обозначенных национальных целей.

Второе — осуществлять максимальный учет национальной специфики. Речь идет о конкретном (персональном) подходе к реализации прав различных народов России: русского, коренных малочисленных, национальных меньшинств, коренных титульных.

³⁷ *Медведев С.В., Хомяков В.Е., Белокур В.М.* Национальная идея. М.: Современные тетради, 2005. С. 163.

Наши народы очень чувствительны к фальши, несправедливости. В то же время всем им без исключения присущи такие свойства, как милосердие, сопереживание, сострадание. В целом данная сторона вопроса предполагает толерантность народов друг к другу. Оттого, что в российском паспорте вычеркнули графу о национальности, ничего не изменилось — жизнь это подтверждает. И не изменится, пока не прекратится хула «плохих народов, наций». Путеводителем здесь должны стать слова великого Расула Гамзатова: «Мне все народы очень нравятся, и трижды будет проклят тот, кто вздумает, кто попытается чернить какой-нибудь народ»³⁸.

Третье — стимулировать переход наших соотечественников на «гражданский стиль поведения», особенно в плане пунктуального выполнения ст. 3 Конституции РФ.

Феномен народовластия многозначен и включает в себя естественное потенциальное право любого народа (в том числе и многонационального российского народа — нации) на фактическое обладание властью, на осуществление власти, на процесс осуществления публичной власти и различные формы реализации властных прерогатив³⁹. Нация как источник установленной учредительной власти должна по максимуму реализовывать весь арсенал практического опыта (международного и отечественного), накопленного в ходе совершения различных процедурных действий по осуществлению власти.

В России, к сожалению, сложилось так, что на законодательном уровне декларируется одно, на практике реализуется противоположное. Так было в 1993 г., когда вместо предусмотренной законом Конституционной комиссии, разработавшей Конституцию РФ, было создано нелегитимное Конституционное совещание, проект конституции которого в итоге и был принят в качестве Основного закона.

К сожалению, ситуация сегодняшнего дня мало чем отличается от ситуации почти 26-летней давности. В ч. 1 ст. 3 Конституции РФ отмечается, что «...единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Далее в ч. 3 под-

³⁸ Гамзатов Р. Вечный бой. Стихи и поэмы. М.: Военное издательство, 1988.

³⁹ Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 2029.

черкнвается, что «высшим непосредственным выражением власти народа является референдум...». В этом как раз и заключается проблема, поскольку вынести на всенародное голосование проект новой Конституции РФ вправе только Конституционное Собрание. Сам же порядок принятия Конституционным Собранием такого решения, а также порядок вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ определяется Федеральным конституционным законом, принимаемым в соответствии со ст. 135 Конституции РФ. Однако это тоже декларация, так как Федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании до сих пор не принят. А ведь речь идет об установленной учредительной власти, источником которой является нация.

Таким образом, поскольку основой России, костяком ее власти и демократических институтов является многонациональный народ как единая общность (российская нация), постольку привлечение самого народа (нации), уполномоченных им институтов гражданского общества и органов публичной власти, действующих под контролем многонационального народа (российской нации), к управлению государственными и общественными делами становится точкой отсчета всех преобразований, больших и малых.

1.4. К вопросу о форме существования конституционного принципа признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как основы народовластия в Российской Федерации

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью и служат основой для развития общества и государства. Нет сомнений в том, что в современном демократическом и правовом государстве права и свободы всегда должны находиться на первом месте, всячески соблюдаться и защищаться. В связи с этим ст. 2 Конституции РФ закрепляет принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как обязанности государства. Данный принцип является основополагающим конституционным принципом.

Нельзя не отметить, что конституционные принципы — это движущая сила правовой системы. Они определяют вектор развития права

и государства, наполняют правовым смыслом и содержанием все без исключения правоотношения, что делает такие принципы руководящими началами правового регулирования. На фундаменте конституционных принципов выстраивается вся правовая система государства, которая должна воплощать их положения и всецело им соответствовать. Конституционные принципы являются крайне важными и одновременно сложными во всех аспектах своего проявления правовыми категориями, которым придается особое значение. Возложенная на эти принципы системообразующая роль предъявляет к ним особые требования. Во-первых, конституционные принципы должны формулировать общеобязательные базовые правила и определять направление развития правовой системы. Истинность таких базовых правил должна быть бесспорна. Во-вторых, конституционные принципы призваны обеспечивать стабильность правовой системы государства. В-третьих, они должны быть наделены возможностью своевременного развития и адаптации к изменяющейся правовой действительности.

Очевидно, что основополагающий принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина не является исключением и на него также распространяются указанные требования. В свою очередь, данный конституционный принцип обладает всеми необходимыми средствами для решения поставленных перед ним Конституцией РФ задач и достижения конституционных целей. Это следует из формы существования конституционного принципа, представляющей собой правовое триединство, в соответствии с которым конституционный принцип является цельной в своей правовой сути категорией — фундаментальным положением, формирующим исходные правовые начала государственного устройства во всех его аспектах, но при этом имеет три конституционно-правовых проявления, воплощаясь в конституционной аксиоме-принципе, конституционной презумпции-принципе и конституционной фикции-принципе.

Отметим, что конституционная аксиома-принцип характеризуется как закрепленное в Конституции РФ и конкретизируемое в иных нормативных правовых актах, составляющее непреложную исходную истину, основополагающее нормативное установление, которое не требует в каждом случае доказательства и определяет базовое содержание общественных отношений, являющихся объектом конституционно-правового регулирования. Конституционная презумпция-принцип

определяется как прямо или косвенно закрепленное в Конституции РФ, необходимое для правового регулирования предположение, направленное на установление или устанавливающее наличие или отсутствие определенных фактов, обстоятельств, процессов и считающееся истинным, пока иное не будет установлено в определенном законодательством порядке. В свою очередь, конституционной фикцией-принципом является отраженное в нормах конституционного права установление, закрепляющее заведомо не существующее положение, признаваемое существующим, которое лежит в основе правовой системы государства.

Таким образом, правовое триединство конституционного принципа отражает его сущность и заключается в том, что, формулируя базовое правило и определяя направления развития правовой системы, конституционный принцип исходит из бесспорности их истинности, тем самым воплощаясь в конституционной аксиоме-принципе. Наряду с этим, воплощаясь в качестве конституционной презумпции-принципа, конституционный принцип обеспечивает необходимую стабильность правовой системы государства, обязывая правоприменителя в своей деятельности исходить из предположения о надлежащем соблюдении аксиомы-принципа субъектами правоотношений и предусматривая при этом возможность опровержения такого предположения как инструмента контроля.

В свою очередь, обладая высокой степенью нормативной обобщенности и отсутствием четких границ правового содержания, конституционный принцип воплощается в качестве конституционной фикции-принципа, которая открывает возможность применения гибкого подхода к интерпретации составляющих такой принцип положений и, как следствие, создания необходимой нормативной правовой базы. Тем самым конституционный принцип наделен способностью своевременного развития и адаптации к изменяющейся правовой действительности. Воплощение конституционного принципа в качестве конституционной аксиомы-принципа, конституционной презумпции-принципа и конституционной фикции-принципа позволяет в полном объеме реализовать заложенный в них потенциал.

В связи с изложенным отметим, что конституционный принцип представляет собой определяющее базовое содержание общественных отношений, являющихся объектом конституционно-правового

регулируемого, прописанное в Конституции РФ и конкретизируемое в иных нормативных правовых актах основополагающее нормативное установление, которое воплощается в конституционной аксиоме-принципе, конституционной презумпции-принципе и конституционной фикции-принципе. Таким образом, в качестве конституционного принципа Конституция РФ закрепляет составляющее непреложную исходную истину основополагающее нормативное установление (аксиома-принцип), на практике заведомо не существующее (фикция-принцип), но признаваемое существующим, пока иное не будет установлено в определенном законодательством порядке (презумпция-принцип).

В соответствии с Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, а также определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Необходимость признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина очевидна с точки зрения здравого смысла, принципов морали и справедливости и вследствие этого не нуждается в каких-либо доказательствах, что характеризует указанный конституционный принцип как аксиому-принцип. Это проверенный временем постулат, который является исходным началом всех демократических конституций. Сложно представить, что в рамках современного демократического и правового государства соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина нуждались бы в дополнительном обосновании или вообще не были бы приоритетной обязанностью власти.

Таким образом, основополагающий конституционный принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина воплощается в качестве аксиомы-принципа, обладающей характером непреложной исходной истины. Такая аксиома-принцип формулирует базовое правило: «права и свободы человека и гражданина должны признаваться, соблюдаться и защищаться государством», которое определяет направление развития правовой системы исходя из такого правила. В рамках формы существования конституционного принципа признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как правового триединства воплощение данного конституционного принципа в качестве конституционной аксиомы-принципа становится одним из его конституционно-правовых проявлений.

Отметим, что основополагающий принцип конституционности деятельности органов власти и должностных лиц закрепляет требование к федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления и должностным лицам осуществлять свою деятельность строго в соответствии с положениями Конституции РФ. В свою очередь, основополагающий принцип добросовестности обязывает должностных лиц воздерживаться от злоупотребления своими правами. При этом деятельность таких должностных лиц должна в обязательном порядке сопровождаться необходимой и нравственно-положительной оценкой ими собственных действий и принятием ими такого решения применительно к тем или иным обстоятельствам, которое в возникшей ситуации будет наиболее эффективным и правильным. Принципы конституционности и добросовестности составляют фундамент, на котором строится вся правовая система Российской Федерации. Данные конституционные принципы играют ключевую роль в развитии всех других принципиальных положений Конституции РФ, поскольку положения отечественной Конституции нацелены на конституционность и добросовестность деятельности всех без исключения субъектов правоотношений и предполагают конституционность и добросовестность такой деятельности. Трудно представить, что, например, конституционные принципы, составляющие основы конституционного строя России, не предполагали бы их соблюдения всеми субъектами правоотношений с позиции конституционности и добросовестности и не требовали бы такого соблюдения. Сложно также предположить, что нормативные правовые акты, развивающие и конкретизирующие положения Конституции РФ, принимались бы без требований принципа конституционности. В связи с этим в Российской Федерации изначально делается установка на добросовестность и конституционность деятельности органов власти и должностных лиц.

Таким образом, рассматриваемый конституционный принцип в силу принципов конституционности и добросовестности предполагает признание, соблюдение и надлежащую защиту государством в лице его органов власти и должностных лиц прав и свобод человека и гражданина и тем самым воплощается в конституционной презумпции-принципе. Обязывая правоприменителя в своей деятельности исходить из предположения о признании, соблюдении и надлежащей

защите прав и свобод человека и гражданина федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и должностными лицами, такая конституционная презумпция-принцип обеспечивает необходимую стабильность правовой системы государства в рамках реализации сформулированного аксиомой-принципом базового правила. В свою очередь, предусматривая возможность опровержения гипотезы о соблюдении положений рассматриваемого конституционного принципа, эта презумпция-принцип является инструментом контроля за признанием, соблюдением и защитой государством прав и свобод человека и гражданина.

На основании изложенного конституционную презумпцию-принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина можно определить как предположение, в соответствии с которым федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностные лица признают, соблюдают и надлежащим образом защищают права и свободы человека и гражданина, если иное не установлено в определенном законодательством порядке. В рамках формы существования конституционного принципа как правового триединства воплощение конституционного принципа признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в качестве конституционной презумпции-принципа представляет собой одно из его конституционно-правовых проявлений, которое обосновывается системообразующей ролью такого принципа и, как следствие, задачей по обеспечению необходимой стабильности правовой системы государства.

Далее, в рамках темы настоящего исследования отметим, что конституционный принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина обладает высокой степенью нормативной обобщенности и отсутствием четких границ своего правового содержания. В частности, в практическом плане достаточно абстрактным является конституционное положение, устанавливающее, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность законодательной и исполнительной власти. Вследствие этого рассматриваемый принцип находит свое воплощение в качестве конституционной фикции-принципа. Вместе с тем высокая степень нормативной обобщенности, характери-

зующая большинство конституционных принципов, формирует их потенциал, позволяющий, как уже отмечалось, полноценно раскрывать положения таких принципов. Полагаем, что воплощение конституционных принципов в качестве конституционных фикций-принципов является не просто неизбежным, но и жизненно необходимым, а также обязательным и неотъемлемым элементом государственного развития. Современное законодательство, в сущности, не может обойтись без применения юридических фикций, и использование данной правовой категории не несет в себе отрицательное, негативное содержание. Обусловлено это в первую очередь стремительно развивающимися правоотношениями и не менее интенсивным обновлением нормативной базы.

Безусловно, конституционный принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, как и любой другой принцип, не может существовать в отсутствие своей реализации. Полноценная реализация конституционных принципов на практике является наиважнейшим условием эффективного функционирования правовой системы. В свою очередь, правотворчество и правоприменительная практика должны быть направлены на соблюдение основных прав и свобод личности. Вместе с тем, например, по данным, содержащимся в докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 г., к Уполномоченному поступило 38 698 обращений, из которых 9686 жалоб были приняты к рассмотрению. Результатом рассмотрения индивидуальных и коллективных обращений стало восстановление прав более 184 000 граждан, в том числе 2006 граждан, сумевших реализовать свое активное избирательное право⁴⁰.

В итоге получается, что, с одной стороны, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства, а с другой — в том или ином виде эта обязанность не всегда исполняется надлежащим образом. При этом, как и в случае с другими конституционными принципами, для максимально полной реализации указанного принципа потребуется достаточно продолжительное время и кропотливая работа на всех уровнях государственной власти и общества. Поэтому сегодня правовая действительность не всегда отражает закреплённые конституционные положения, в том числе в сфере

⁴⁰ Российская газета. 2019. 11 июня.

признания и защиты прав и свобод человека и гражданина, в полной мере. Такое положение вещей не свидетельствует о фиктивности конституционных установлений в негативном смысле, поскольку, на наш взгляд, реализация этих установлений соответствует уровню развития государства. Данное обстоятельство само по себе является закономерным потому, что Конституция РФ закрепляет не уже сложившиеся отношения, а, в частности, те цели и задачи, которые стоят перед обществом и государством для полноценной и эффективной реализации ее положений. Тем не менее нельзя не отметить, что между фикцией и фиктивностью проходит достаточно тонкая грань. Связано это в том числе с тем, что постоянное развитие общественных отношений требует своевременной адаптации нормативных правовых актов, поскольку потеря актуальности такими актами неизбежно приводит к приобретению ими элементов фиктивности.

Применительно к такой конституционной ценности, как народовластие, следует отметить, что демократические выборы являются одним из важнейших достижений современной цивилизации и неотъемлемой составляющей реальной власти народа. Для полноценной реализации конституционного положения, закрепляющего, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, необходимо совершенствование избирательного законодательства с целью усиления гарантий избирательных прав, повышения прозрачности и доступности голосования. В частности, для повышения открытости избирательного процесса введена возможность видеонаблюдения и трансляции изображения в сети Интернет из помещения для голосования и помещений территориальных избирательных комиссий. Отмена открепительных удостоверений и введение механизма включения в список избирателей по месту нахождения на основании заявления способствует снижению возможностей для злоупотреблений и нарушений избирательных прав граждан. В свою очередь, QR-кодирование протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования обеспечивает прозрачность подведения итогов выборов. Обозначенные изменения способствуют, кроме того, наиболее полной реализации гражданами Российской Федерации права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Таким образом, рассматриваемый конституционный принцип воплощается в качестве конституционной фикции-принципа, которая признает существующим несуществующий факт признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Обнаруживая в себе необходимость в соответствующей конкретизации и интерпретации, конституционный принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина наделен возможностью своевременного развития и адаптации к изменяющейся правовой действительности. В рамках формы существования конституционного принципа как правового триединства воплощение принципа конституционности нормативных правовых актов в качестве конституционной фикции-принципа представляет собой одно из его конституционно-правовых проявлений.

Исходя из вышеизложенного, конституционный принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина определяется как составляющее непреложную исходную истину, закрепленное в Конституции РФ и конкретизируемое в иных нормативных правовых актах основополагающее нормативное установление, содержащее требование признания, соблюдения и надлежащей защиты государством в лице его органов власти и должностных лиц прав и свобод человека и гражданина, являющееся на практике не существующим, но признаваемое существующим, пока иное не будет установлено в определенном законодательством порядке.

Рассмотрение формы существования конституционных принципов, в том числе конституционного принципа признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, как правового триединства обусловлено необходимостью исследования таких принципов как целостной, глобальной, независимой и самодостаточной, но при этом изменяющейся правовой категории, которая в полном объеме обеспечивает становление правовой системы, ее защиту и стабильное развитие и содержит целый комплекс правовых особенностей. Полагаем, что использование конституционных принципов в законотворческой, правоприменительной и научно-исследовательской деятельности в отрыве от их воплощения в качестве конституционной аксиомы-принципа, конституционной презумпции-принципа и конституционной фикции-принципа не представляется возможным. Понимание сущности конституционного принципа в его правовом три-

единстве позволяет законодателю, в частности, выявлять и нормативно закреплять правовые аспекты, конкретизирующие конституционные принципы, и тем самым более точно осуществлять правовое регулирование, выстраивать законотворческую деятельность в зависимости от актуальных потребностей правовой действительности. В свою очередь, использование в правоприменительной практике конституционных принципов в разрезе их правовых воплощений расширяет возможности по задействованию неограниченного потенциала таких принципов, что в итоге способствует наиболее эффективному функционированию всей правовой системы. В научно-исследовательской деятельности рассматриваемая форма существования конституционных принципов позволяет исследовать их через призму взаимосвязи с различными правовыми категориями, опираясь на которые, конституционные принципы в своей совокупности решают задачи, поставленные перед ними Конституцией РФ, и которые в итоге определяют правовую сущность таких принципов.

1.5. Свободные выборы как высшая форма народовластия

Конституция РФ в ст. 3 закрепляет выборы в качестве одной из высших форм народовластия. Следует сказать, что это большое достижение, если сравнивать с институтом выборов в советский период. Тогда, как известно, данный институт развивался крайне медленно, пройдя путь от невсеобщих, многостепенных, непрямых, неравных выборов до всеобщих, прямых, равных при тайном голосовании. Вместе с тем в тот период не был закреплён один из главных принципов избирательного права – принцип альтернативных выборов. Он начал реализовываться уже в новейшее время, представляя собой важнейшую гарантию народовластия, поскольку избиратели имеют право реального выбора между различными кандидатами и избирательными объединениями.

Однако с момента принятия Конституции 1993 г. избирательный процесс в России является крайне нестабильным. Избирательное законодательство очень часто меняется, зачастую каждый избирательный цикл осуществляется по изменённым правилам, что, безусловно, отражается как на качестве выборного процесса, так и на отношении к нему избирательного корпуса.

Это можно было бы объяснить незрелостью государственных и общественных институтов, отсутствием или недостаточной подготовленностью соответствующих кадров, но, думается, что и административно-политический фактор имеет место, а именно желание правящей партии установить удобный для себя порядок проведения выборов, который обеспечивал бы ей очередную победу на них. Справедливости ради стоит отметить, что в последнее время данный фактор ослабевает в силу усиления степени транспарентности процесса голосования и процедуры подсчета голосов избирателей.

Рассмотрим отдельные нормы избирательного права, подвергшиеся известным пертурбациям за довольно непродолжительный период времени.

Как известно, изначально (с 1993 по 2003 г.) выборы депутатов Государственной Думы осуществлялись по смешанной системе: одна половина избиралась по мажоритарной, вторая — по пропорциональной. Однако позднее весь депутатский корпус стал избираться только по пропорциональной системе. Представляется, что полная отмена мажоритарной системы, применявшейся наряду с пропорциональной, в свое время имела целью обеспечение преимуществ крупным парламентским партиям. Применение только пропорциональной системы ведет к обезличиванию власти, ликвидации персональной зависимости депутатов от избирателей. Депутаты, таким образом, зависят от партийных лидеров, а не от электората. К выборам 2016 г. произошел возврат к смешанной избирательной системе на федеральном уровне, т.е. в Государственную Думу депутаты снова стали избираться как по партийным спискам, так и по одномандатным округам. В то же время законодатель повысил требования по сбору подписей. Теперь на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, составляет 3% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме одномандатных избирательных округов, а для регистрации кандидата, выдвинутого по многомандатному избирательному округу, — 3% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме много-

мандатных избирательных округов, поделенного на число депутатских мандатов, но не может составлять менее 60 подписей. Как известно, ранее требовалось 0,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории одномандатного округа, и 0,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории многомандатного округа, но не менее 10 подписей.

Пресловутый заградительный барьер также не избежал своеобразных кульбитов. Как известно, первоначально он составлял 5%, как и во многих зарубежных государствах, однако затем законодатель увеличил его до 7%. Такой барьер, по нашему мнению, является чрезмерно высоким, поскольку преграждает путь в парламент небольшим партиям, которые, тем не менее, представляют интересы определенной части избирателей. Высокий барьер на руку партии, составляющей подавляющее большинство в парламенте и не желающей иметь в нем сильных политических соперников. Затем был применен компромиссный вариант, по которому партиям, набравшим 5–6%, предоставлялись соответственно одно-два места в Государственной Думе. Практика показала, что такая формула значительно усложнила саму избирательную систему. Сейчас барьер установлен на прежний уровень в 5%. Представляется, что такого рода политические «игры» не только расшатывают избирательную систему, но и понижают доверие населения к власти.

Не может не вызывать вопросы отмена графы «против всех кандидатов» в избирательных бюллетенях. Думается, что голосование «против всех» не является «безразличным» голосованием. Это негативное, но осознанное голосование. Именно на это обратил внимание Конституционный Суд РФ в Постановлении от 10 июня 1998 г., где было отмечено, что «такое волеизъявление означает в условиях свободных выборов не безразличное..., а негативное отношение избирателей ко всем зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу кандидатам», смысл которого «заключается в том, что таким кандидатам отказывается в праве представлять народ в выборных органах публичной власти». Сейчас графу «против всех кандидатов» вернули, однако только на местных выборах. Полагаем, было бы верным сделать это и на региональных, и на федеральных выборах. В противном случае выборы, являющиеся высшей формой народовластия, нельзя назвать полноценными, поскольку избирателю предлагается голосовать только за тех кандидатов, которые оказались

в бюллетене. Если же избиратель осознанно не примет ни одного из них, у него нет возможности правовыми средствами донести свою позицию, т.е. его воля оказывается искаженной.

До сих пор федеральный законодатель не решается на изъятие из избирательного процесса так называемых политических «локомотивов», т.е. кандидатов из числа популярных политиков, лидеров парламентских партий, государственных деятелей, занимающих высокие должности и включаемых в списки при заведомой известности того факта, что они депутатские мандаты на региональном или муниципальном уровнях замещать не будут. Их главная цель — провести как можно больше однопартийцев в законодательный орган субъекта РФ или представительный орган местного самоуправления, а самим затем «уступить» занятые места коллегам по партии. Такого рода «лукавство» в лучшем случае не украшает избирательную систему, а в худшем — подрывает авторитет власти и веру в честные выборы.

С указанной выше проблемой тесно связан вопрос о собственно политических партиях как активных участниках избирательного процесса. Кроме процедурных норм, касающихся порядка создания и регистрации партий, интерес вызывает критерий их численности. Требования к численности политических партий всегда были объектом пристального внимания власти и выступали, по сути, одним из инструментов, посредством которых регулировалось количество партий в тот или иной период. Динамика изменений этого требования позволяет сделать вывод об отсутствии какой-либо устойчивости в данной сфере. Так, для создания партии по Закону СССР «Об общественных объединениях» требовалось не менее 5000 человек. Согласно первой редакции Федерального закона «О политических партиях» — 10 000 человек. Поправки в этот Закон, внесенные 20 декабря 2004 г., закрепили правило о 50 000 человек и необходимости наличия не менее чем в половине субъектов региональных отделений не менее 500 членов партии в каждом, а в остальных субъектах — не менее 250 членов партии в каждом. 28 апреля 2009 г. вновь были внесены изменения: установлены периоды, в течение которых требования к общей численности партий и численности региональных отделений постепенно снижались. Например, с 1 января 2012 г. нужно было 40 000 членов для всей партии и 400 членов партии не менее чем в половине региональных отделений, а в остальных — не менее 150 членов. В 2012 г. численный потолок, необ-

ходимый для формирования политической партии, был резко снижен и установлен на уровне 500 членов.

Такое снижение вызывает довольно много вопросов. Разумеется, в условиях неокрепшей партийной системы наличие жестких требований, включая большую численность, являлось в определенной степени препятствием к созданию новых партий. Однако можно ли серьезно говорить о федеральной политической партии, насчитывающей минимальное количество в 500 членов? Думается, такая партия не сможет быть реальной силой не только на общенациональном уровне, но даже на региональном, а в большинстве случаев и на муниципальном. Между тем до сих пор сохраняется запрет на создание региональных и местных политических партий, что, по нашему мнению, выступает серьезным препятствием на пути реализации политических прав и свобод граждан. Думается, что субъекты РФ должны иметь право и возможность создания своих партий, отражающих и отстаивающих региональную и муниципальную специфику в соответствующем представительном органе, а граждане, там проживающие, согласно этому — право объединяться в такие партии, имеющие целью решение сугубо региональных и местных вопросов⁴¹.

Изменявшийся неоднократно порядок избрания высших должностных лиц субъектов РФ вызывает особый интерес. Первоначально данные должностные лица избирались населением соответствующих субъектов Федерации. Как известно, нормы, предусматривавшие иной порядок, были признаны Конституционным Судом РФ противоречащими Конституции РФ в решении по «алтайскому делу». Затем порядок был изменен — наделять эти должностные лица полномочиями стали законодательные органы власти субъектов РФ по представлению главы государства. При этом Конституционный Суд РФ изменил свою правовую позицию и признал нормы, закрепившие такой порядок, конституционными⁴². Позднее произошел возврат к прямым выборам

⁴¹ См. подробнее: *Саликов М.С., Саленко А.В.* Политическая модернизация России // *Российское право: образование, практика, наука.* 2010. № 3.

⁴² О нашем отношении к данной и иным проблемам см.: *Саликов М.С.* О государственном патернализме и степени готовности российского общества к демократии // *Российское право: образование, практика, наука.* 2005. № 2–3; *Он же.* Централизм и демократия: проблемы поиска баланса // *Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве.* М., 2006; *Он же.*

глав субъектов РФ их избирателями, однако данные выборы были «отягощены» так называемыми муниципальными цензами — необходимостью получения поддержки установленного законом числа выборных лиц местного самоуправления в данном субъекте РФ. Конституционный Суд РФ, который вновь рассматривал дело о проверке конституционности норм, установивших очередную порядок, в своем решении признал не противоречащими Конституции РФ положения, предусматривающие в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица получение поддержки со стороны выборных лиц местного самоуправления, «поскольку по своему конституционно-правовому смыслу они предполагают обязанность законодателя субъекта Российской Федерации... исходить из конкретных условий развития партийно-политических отношений в данном субъекте Российской Федерации, а также исключают возможность создания искусственных препятствий выдвижению других кандидатов, сбора и представления в этих целях подписей выборных должностных лиц местного самоуправления в количестве, превышающем более чем на 5 процентов установленное законом субъекта Российской Федерации число подписей».

Оценивая положительно сам факт возврата прямых выборов высших должностных лиц российских регионов, следует отметить, что введение «муниципальных цензов» явилось неоправданным препятствием для кандидатов в главы субъектов РФ. Учитывая, что в федеральном и региональных парламентах превалирует одна партия, кандидатам, выдвинутым иными партиями, довольно сложно получить «муниципальную поддержку». И хотя руководство региональных отделений «Единой России» выражает готовность оказывать поддержку представителям

«Позиции» и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: до и после решения по делу о «назначении» губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2; Саликов М.С., Бернхэм У. Разговор о федерализме // Российский юридический журнал. 2008. № 1; Саликов М.С. Избирательное законодательство как политический инструмент государства: постконституционная эволюция // Российский юридический журнал. 2013. № 6; Он же. Избирательный цикл 2011—2016 гг.: первичный анализ правового регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12; Он же. Об установлении и устранении барьеров в российском избирательном процессе // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 6; и др.

иных партий (главным образом парламентских), такая поддержка не является обязательной, никак не регламентирована и, следовательно, подчинена субъективным факторам, политически ангажирована. Кроме того, сам факт оказания такой «муниципальной поддержки» не соответствует ст. 12 Конституции РФ, которая гласит: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», — а также Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления вопросов местного значения.

Согласно ч. 3 ст. 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если один из кандидатов, по которому должно проводиться повторное голосование, снял свою кандидатуру либо выбыл по иным обстоятельствам до дня голосования, его место по решению избирательной комиссии, определяющей результаты выборов, передается следующему по числу полученных голосов кандидату, ранее участвовавшему в данных выборах. Эта норма не вызывает возражений с точки зрения обеспечения альтернативности выборов. Однако далее в Законе устанавливается, что «если выбыли все следующие кандидаты, голосование проводится по одной оставшейся кандидатуре. При этом кандидат считается избранным, если он получил не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае выбытия всех кандидатов проводятся повторные выборы». При таких условиях, на наш взгляд, избирателям не обеспечивается возможность полноценного выбора, поскольку в бюллетене остается лишь один кандидат, т.е. имеет место ситуация, сходная с той, какая была в советский период, когда выборы были безальтернативными. Учитывая дефицит кадров, готовых к политической деятельности на местном уровне, можно было бы оставить эту схему для муниципального уровня. Что же касается федерального и регионального уровней, а особенно выборов главы государства и глав субъектов, данное положение вряд ли согласуется с принципом народовластия. Указанную норму следует изложить в следующей редакции: «Если выбыли все следующие кандидаты, кроме одного, проводятся повторные выборы». В таком случае будут исключены безальтернативные выборы, избиратели получают возможность реального выбора по меньшей мере из двух кандидатов.

Критически рассматривая отдельные аспекты функционирующей в настоящее время избирательной системы, нельзя не отметить здесь и положительные моменты. Так, к примеру, был снят запрет осужденным баллотироваться на выборах на постоянной основе. Внесение соответствующих изменений в избирательное законодательство стало возможным благодаря известному решению Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г., согласно которому «осужденные не могут быть навсегда лишены права баллотироваться на выборах». Законодателю предписывалось тогда установить процессуальные гарантии, обеспечивающие возможность восстановления пассивного избирательного права граждан, если их судимость снята, погашена или в случае принятия нового уголовного закона совершенное ими деяние более не признается тяжким или особо тяжким преступлением, что и было сделано.

Положительно следует оценить и поправки в избирательные законы от 9 марта 2016 г., согласно которым «избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов, зарегистрированный кандидат обязаны участвовать в совместных агитационных мероприятиях». При этом «в совместных агитационных мероприятиях могут участвовать зарегистрированные кандидаты только лично (в том числе от имени избирательного объединения только зарегистрированные кандидаты, выдвинутые этим избирательным объединением на соответствующих выборах), за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом». При невыполнении данных требований доля эфирного времени, отведенная избирательному объединению, зарегистрированному кандидату для участия в совместном агитационном мероприятии, распределяется между другими участниками данного совместного агитационного мероприятия (в том числе если в данном мероприятии может принять участие только один участник), за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Представляется, что требование, обязывающее кандидатов лично участвовать в совместных агитационных мероприятиях, носит позитивный характер, поскольку привносит известную активность в ход избирательной кампании, в частности, в предвыборную агитацию. Раньше кандидаты зачастую направляли своих представителей на такого рода мероприятия, поэтому избиратель не мог составить мнение о собственно кан-

дидате, его навыках ведения полемики в условиях публичных дебатов и проч.

Однако, как видно, здесь есть исключение — «случаи, предусмотренные федеральным законом». Так, п. 8 ст. 52 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что «если зарегистрированный кандидат по вынуждающим к тому обстоятельствам (болезнь, выполнение должностных обязанностей) не может участвовать в совместном агитационном мероприятии, проводимом на канале общероссийской государственной организации телерадиовещания, вместо него в совместном агитационном мероприятии может участвовать его доверенное лицо». Обстоятельство, именованное как «выполнение должностных обязанностей», разумеется, в первую очередь распространяется на действующего главу государства. С одной стороны, это оправданно: круг его обязанностей довольно широк, и этим обстоятельством всегда можно воспользоваться. Но с другой стороны, избирателю было бы крайне интересно понаблюдать, к примеру, дебаты всех кандидатов на пост президента страны, включая действующего главу, как происходит в зарубежных государствах, где это является нормой. Думается, что участие в президентской гонке не столь уж незначительное событие по сравнению с другими, участником которых становится президент, поэтому в его графике могло бы быть предусмотрено время для участия как минимум в одном-двух совместных агитационных мероприятиях. К сожалению, до сих пор действующие президенты в таких мероприятиях не участвовали.

Рассматривая выборы как высшую форму народовластия, следует иметь в виду, что нормы, закрепляющие данный принцип, составляют основы конституционного строя. Отсюда — особое отношение к институту выборов со стороны как государства, так и общества, а также отдельных граждан. В данном контексте задача гражданского общества состоит в том, чтобы выявлять как позитивные, так и негативные аспекты применяемого на современном этапе избирательного процесса, с тем чтобы в дальнейшем обеспечить совершенствование законодательства о выборах, учитывая, что они представляют собой инструмент формирования сувереном-народом органов публичной власти, наделения им полномочиями выборных должностных лиц.

1.6. Соотношение народовластия и публичной власти: концептуальное единство и практическая взаимообусловленность

Как известно, в самом общем виде народовластие означает принадлежность всей полноты власти народу страны, а равно и возможность народа осуществлять власть как непосредственно, так и через представителей в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления. В России народовластие закреплено в ст. 3 Конституции РФ и раскрывается в иных ее статьях, а также в законодательстве и системе нормативных правовых актов в целом.

При этом очевидно, что народовластие предполагает осуществление публичной власти, а не какой-либо иной. Ведь целью народовластия является общее (публичное) благо или интерес. Публичность власти связана с ее доступностью для каждого члена общества и в аспекте реализации прав на участие в решении публичных дел, и в плане защиты личных или коллективных прав и свобод посредством обращения к органам публичной власти.

Можно ли поставить знак равенства между публичной властью и системой ее органов? Очевидно, что нельзя, поскольку народ осуществляет власть не только через представителей в лице органов публичной власти, но и непосредственно. Более того, народ может непосредственно осуществлять свою власть не только в общегосударственном масштабе (что происходит нечасто), но и на региональном и местном уровнях. Тогда народовластие осуществляется не народом в целом, а территориальными сообществами (территориальными публичными коллективами) как составными частями народа страны.

Таким образом, народовластие выражается в осуществлении публичной власти всем народом и общегосударственными (в России и других федеративных государствах — федеральными) органами власти как его представителями. В регионах страны публичная власть осуществляется населением регионов (в России — субъектов РФ), а на местах — местным населением (населением муниципальных образований) как непосредственно, так и через органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Народовластие выражается, с одной стороны, в непосредственном осуществлении публичной власти народом и территориальными сооб-

шествами, а с другой — в том, что смысл и основная цель функционирования органов публичной власти состоит в обеспечении прав граждан, территориальных публичных коллективов (сообществ) и общества в целом. Согласимся, что органы публичной власти призваны действовать в интересах территориального публичного коллектива, эманацией которого являются⁴³. Вместе с тем правовое закрепление публичной власти лишь создает предпосылки для превращения ее в базовый элемент народовластия⁴⁴. Именно эффективное обеспечение общего блага, интересов общества в целом публичной властью позволяет констатировать подлинное народовластие. Ключевое значение имеет направленность и результативность работы органов публичной власти.

Система органов публичной власти представляет собой совокупность двух ее подсистем: органов государственной власти (в федеративных государствах — федеральных и региональных) и органов местного самоуправления. Но что же такое публичная власть? И тождественны ли категория «публичная власть» и совокупность двух ее подсистем — государственной и местной (муниципальной) властей?

Термин «публичная власть» обычно используется в двух основных значениях: как система управления общественными делами и как родовое обозначение органов государственной власти и местного самоуправления в их совокупности⁴⁵. Это разновидность социальной власти, наиболее нормативно-институционализируемая и определяющаяся общими интересами, общим благом⁴⁶.

Публичная власть рассматривается как отделенная от общества. В наличии публичной власти усматривается ключевое отличие государственного строя от общественного. Ее формирование увязывается с появлением государств.

Вместе с тем такой подход полностью отождествляет публичную власть с государственной. Как представляется, именно государ-

⁴³ См.: *Чиркин В.Е.* Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. С. 20.

⁴⁴ См.: *Баранов П.П.* Публичная власть и ее конституционная легитимность в современной России: доктрина и практика // Администратор суда. 2017. № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵ См.: Конституционное право: словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. М.: Юристъ, 2001. С. 404.

⁴⁶ См.: *Самигуллин В.К.* Конституционное право России: курс лекций. 3-е изд., доп. и перераб. Уфа: РИО БашГУ, 2004. С. 240.

ственная власть отделена от общества, а публичная власть — это нечто иное. Исследователями справедливо отмечается, что публичная власть есть особая власть, не совпадающая по объему с властью государственной⁴⁷.

В новой редакции Конституции РФ устанавливается, что органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти. Поскольку они именно входят в данную систему, а не, скажем, образуют ее, значит, в эту систему публичной власти входит что-то еще, нечто равнозначное, как минимум третий компонент системы публичной власти.

В дискуссиях о единстве публичной власти, бесспорно, выделяются государственный и муниципальный компоненты. Более того, нередко эти компоненты противопоставлялись, что преодолевается конституционным развитием России, в частности, внесением поправок в Конституцию РФ, которые закрепляют сам термин «публичная власть», провозглашают единство и взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления как двух подсистем публичной власти. Впрочем, многие исследователи, включая автора этих строк, писали о единстве государственной и всей публичной власти задолго до конституционной реформы⁴⁸. До настоящего времени целые научные коллективы отстаивали данное единство, фактически реализуемое в ряде субъектов РФ⁴⁹. При этом, оценивая состояние государственной и муниципальной властей, ученые аккуратно огова-

⁴⁷ См.: Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 12.

⁴⁸ См., например: Чертков А.Н. О принципе единства государственной власти в российском государственном праве // Конституция как символ эпохи: в 2 т. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2004. Т. 1. С. 241–256; Полещенко Д.А. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской империи и Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 6, 10; Полещенко Д.А., Чертков А.Н. Публично-властная природа местного самоуправления и государственной власти как основа их соотношения // Политика и общество. 2010. № 4. С. 5–12.

⁴⁹ См.: Не барьер, а грань сопряжения: науч. докл. об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти / В.В. Балытников, А.А. Горбылев, Е.Н. Михайлов и др.; отв. ред. В.Г. Клевцова; под общ. ред. В.В. Балытнкова. М.: ИИУ МГОУ, 2019.

ривались, что структура публичной власти предполагает наличие как минимум двух подсистем — государственной и местной⁵⁰.

В ходе дискуссий о соотношении государственной и муниципальной властей важно не упустить третий компонент системы публичной власти — власть общественную. Ведь муниципальная власть рассматривается как смешанная или промежуточная (переходная) форма. Возникает вопрос: между чем? Очевидно, между государственной и общественной властями. Выключение общественной власти из фокуса осмысления проблем народовластия размывает и саму суть последнего, и основы местного самоуправления (муниципальной власти).

В современной науке наряду с подсистемами государственной власти и местной (муниципальной) власти выделяют подсистему общественной власти⁵¹. При этом одни исследователи добавляют еще и надгосударственную или международно-правовую публичную власть⁵², другие обозначают государственную и муниципальную власти как основные подсистемы публичной власти⁵³. С явлением международно-правовой власти едва ли можно согласиться, поскольку человечество не представляет территориального публичного коллектива. Справедливо говорить лишь о наднациональном уровне правового регулирования, но не о публичной власти. С выделением основных подсистем публичной власти можно согласиться только в утилитарном, практическом смысле, подразумевая под этим, что именно органы государственной власти и органы местного самоуправления наиболее явно управляют публичными делами. По социальному значению и естественно-правовой ценности общественная власть не менее, а подчас и более значима.

⁵⁰ См.: *Безруков А.В.* Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵¹ См., например: *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014. Т. 1. С. 357–362; Современные проблемы организации публичной власти: моногр. / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014 // СПС «КонсультантПлюс»; *Баранов П.П.* Указ. соч.

⁵² См.: *Югов А.А.* Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵³ См.: *Полянский В.В.* Методы и принципы гармонизации публичной власти // Lex russica. 2015. № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

Общественная власть представляет собой власть институтов гражданского общества. Прежде всего это постоянно функционирующие, структурированные общественные объединения, начиная с политических партий. Но в систему общественной власти как значимой подсистемы публичной власти включены все общественные объединения и движения, и даже временные собрания, например участники публичных акций (митинга, демонстрации, шествия).

С.А. Авакьян выделяет три вида самоорганизации граждан, реализующих общественную власть:

1) группы и объединения по своим интересам, включая и цели влияния (воздействия) на органы государственной власти и органы местного самоуправления (политические партии, иные общественные объединения, группы по интересам и т.д.);

2) организационные средства самовыражения и прежде всего влияния на общественно-политическую ситуацию в стране на конкретной территории (демонстрации, шествия, митинги и т.п.);

3) организационное, как будто бы индивидуальное, но на деле превращающееся в массово-коллективное, влияние на процессы формирования и принятия решений компетентными государственными и муниципальными органами (обсуждения проектов законов и иных нормативных правовых актов, публичные слушания, проявление инициатив и направление их на интернет-сайты для публичного обсуждения и т.д.)⁵⁴.

Разумеется, формы осуществления общественной власти существенно отличаются от иных подсистем публичной власти. Принуждение при осуществлении общественной власти практически невозможно. Оно выражается в форме исключения из объединения или общественного порицания.

При этом не следует приуменьшать значение власти гражданского общества, его воздействия как на отдельных граждан и их группы, так и на государственную и муниципальную власти (в частности, активность гражданского общества существенно повлияла на расследование дела журналиста И. Голунова). В современной правовой и политической науке и на практике большое распространение получила концепция «мягкой силы». Данный термин хорошо отражает суть власти граждан-

⁵⁴ См.: Современные проблемы организации публичной власти.

ского общества. С.А. Авакьян пишет о консультативной демократии, в которой речь идет не о подмене государственной власти общественной, а о сочетании и использовании возможностей каждой разновидности власти⁵⁵.

В современном мире в ходе развития демократических институтов власть гражданского общества приобретает все большее значение. При благоприятном социальном развитии данная подсистема публичной власти будет ключевой и станет основой для обеспечения подлинного народовластия. К сожалению, в ходе конституционной реформы 2020 г. в России власть гражданского общества так и не обрела концентрированного отражения в специальной статье Конституции РФ. Вместе с тем полагаем, что данное важнейшее явление достойно объективного и адекватного отражения даже в специальной главе.

Учитывая все сказанное выше об общественной власти, необходимо более четко отграничить местное самоуправление от иных подсистем публичной власти. Становление и осмысление местного самоуправления как особого вида публичной власти связано с историей развития общин, прежде всего городских, начиная со времен Античности и Средневековья. Хотя само научное осмысление этого опыта зачастую происходило в значительно более поздние периоды истории человечества.

В древности автономность местного самоуправления рассматривалась как механизм защиты местных общин от феодалов и знати. Г.В. Барабашев высоко оценивал административную, финансовую и судебную автономию средневековых городов как зародыш «муниципализма»⁵⁶. Идея свободной общины как естественного коллективного права явилась основой муниципальной власти в Европе, далее стала базой для развития местного самоуправления Северной и Южной Америки, а затем и других регионов мира.

Формирование централизованных государств и становление абсолютных монархий уменьшало права общин, остатки автономности на местах расценивались как защита общин от бюрократии. Чем ценнее была эта автономия, тем последовательнее она отстаивалась населением и учеными.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ См.: *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 17.

К XIX столетію автономія местного самоуправления существенно расширилась и укрепилась. Современные исследователи рассматривают муниципальную власть как «продукт либерально-демократического государства XIX века»⁵⁷ и отмечают, что, например, в Конституции Баварского Королевства 1818 г. расширение полномочий муниципалитетов осуществлялось «путем возвращения им управления делами, касающимися их собственных интересов»⁵⁸, что фактически означало признание ранее существовавших ограничений местного самоуправления и гарантию его автономии на новом историческом этапе развития.

Либеральные мыслители прошлого и позапрошлого веков, как и большинство современных исследователей, усматривают в правах местного самоуправления хоть какую-то гарантию для развития общин, городов и сел, а также важный механизм защиты прав и свобод человека. Ведь источником и носителем власти вполне официально провозглашался монарх, а население делилось на сословия. Ни о каком народовластии в общегосударственном или региональном масштабе не могло быть и речи. Зачатки (или остатки) народовластия могли находить свое выражение только на местах в самоуправлении местных общин. Самостоятельность местного самоуправления при решении вопросов местного значения означала, что эти вопросы будут хоть как-то решаться, поскольку у феодала или имперского чиновника не было такой задачи в принципе.

В ходе научно-технического и социального прогресса взаимоотношения государственной и местной властей вышли на новый уровень. В XX столетии права и интересы населения становились основой государственного и общественного строя, прямо провозглашались в конституциях государств. Вследствие этого концепция «наименьшего вмешательства» государства в дела местных общин постепенно вытеснялась доктриной «государства всеобщего благоденствия», а затем и парадигмой социального государства в современном его понимании. В рамках новой и новейшей конституционно-правовой реальности государство обязано помогать местным властям в ре-

⁵⁷ См.: *Черкасов А.* Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: ИНФРА-М, 1998. С. 12.

⁵⁸ См.: *Белоусова Е.В.* Становление местного самоуправления как разновидности публичной власти в зарубежных странах // *Международное публичное и частное право.* 2016. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

шении местных проблем с целью обеспечения прав и свобод граждан, ради общего блага.

В XX столетии местное самоуправление рассматривалось уже не как естественное право территориальной общины, а как эффективный институт решения проблем населения на местах. Безусловно правы те ученые, которые отмечают сближение местного самоуправления и местного государственного управления для большинства государств под влиянием «государственной» теории местного самоуправления, разработанной в трудах Л. Штейна и Р. Гнейста⁵⁹. Но это объективная реальность индустриального и постиндустриального общества. Именно в этих условиях необходимо находить баланс всех трех подсистем публичной власти — государственной, муниципальной и общественной.

В современной правовой системе России и практически всех иных государств народовластие провозглашено основой конституционного строя, народ рассматривается как источник и носитель публичной власти во всех трех ее ипостасях. От кого же тогда необходимо защищать местное самоуправление сегодня? Гарантией чего выступает его самостоятельность в решении вопросов местного значения? Если все органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны защищать права и свободы граждан и их групп, если назначение функционирования этих органов состоит в служении обществу, а не монарху, то запрет государственного вмешательства в местные дела на практике означает ухудшение в урегулировании этих вопросов. Ведь тогда все организационные, материальные, финансовые, кадровые и, наконец, властные ресурсы государства не смогут быть использованы для решения проблем на местах, что ведет к снижению качества жизни населения.

В связи с вышеизложенным становится очевидным, что организационная автономность органов местного самоуправления имеет ограниченный масштаб, а взаимодействие органов государственной власти

⁵⁹ См., например: *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Органы местного управления в США и Западной Европе. Екатеринбург; Челябинск: УрАГС, 2005; *Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учеб. пособие / под ред. А.С. Прудникова.* М.: ЮНИТИ-ДАНА; *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма; ИНФРА-М, 2010; *Белоусова Е.В.* Возникновение и развитие публичной власти на местах: историко-теоретический аспект // Евразийский юридический журнал. 2011. № 7 (38). С. 131–135.

и органов местного самоуправления в интересах населения выступает значимым конституционным приоритетом, который провозглашен в Конституции РФ с 2020 г.

Местное самоуправление, или муниципальная власть, как особый вид публичной власти рассматривается в качестве смешанной (промежуточной) подсистемы между властями государственной и общественной. Исторически сельские сходы, городские собрания складывались как формы организации общественной власти, со временем обретая некоторые черты власти государственной.

Действительно, небольшая сельская община, собирающаяся на сход, имеющая главу и несколько муниципальных служащих, в известной степени может рассматриваться как общественная власть. Вместе с тем в местном самоуправлении, осуществляемом сегодня в крупных муниципальных районах или городских (муниципальных) округах посредством функционирования представительных и довольно многочисленных исполнительных органов, очень сложно изыскать общественные начала. Природа и характер властных функций таких органов фактически очень близки власти государственной.

Разумеется, источником и носителем власти в самых крупных муниципальных районах и городских округах остается население как часть народа России. Более того, демократические начала в осуществлении местного самоуправления должны быть реализованы в муниципальных образованиях любого типа и размера. Цифровые технологии дают для этого много новых дополнительных возможностей, вплоть до становления полноценной системы цифрового самоуправления. И все же основные властные действия на местах осуществляют органы местного самоуправления (более 99%).

Местное самоуправление в современных муниципальных образованиях с учетом характера и масштаба их компетенции, включая делегирование государственных полномочий федеральным законодательством и перераспределение полномочий региональными законами, выступает фактически квазигосударственной властью, отличающейся от власти государственной приближенностью к населению. В этой смешанной форме преобладают государственные начала, а общественные имеют очень ограниченное выражение.

В свою очередь, смешанную же форму народовластия представляет собой территориальное общественное самоуправление, в котором,

напротив, преобладает общественное начало, а государственные черты минимальны. Именно в территориальном общественном самоуправлении видится сегодня подлинно общественное начало самоуправления, что объективно соответствует функциональному назначению данного проявления народовластия. Более того, именно территориальное общественное самоуправление является для широких слоев населения «школой самоуправления», которая со временем поможет всестороннему раскрытию потенциала народовластия на местах, а также в рамках местного самоуправления, осуществляемого в масштабах муниципальных образований всех типов.

Полагаем, что гипертрофированное отделение местного самоуправления с его вопросами местного значения от государства, наряду с доктринерством в выработке концептуальных подходов к разграничению их компетенции, зачастую уводит дискуссию далеко от реальных проблем населения.

Нельзя согласиться с критикой «русской конституционно-правовой действительности» в том, что местное самоуправление, «будучи несuverенным уровнем публичной власти, сохраняет свою производность не от волеизъявления населения, а от усмотрения федерального законодателя, в связи с чем подвержено обширному регулируемому воздействию со стороны более высоких уровней вертикали власти (федерального центра и субъектов Российской Федерации)»⁶⁰. Полагаем, что местное самоуправление не может быть суверенным и ни в одной стране мира не является таковым. Более того, во всех государствах оно подвергается именно обширному регулируемому воздействию со стороны законодательства государства, если оно унитарное, и со стороны федерального и регионального законодательства, если государство федеративное. Законодательное регулирование деятельности местных органов и самих местных сообществ является правовой и управленческой нормой. А вот незаконные ограничения местного самоуправления — отклонением. Решать вопросы местного значения во всех государствах предписывается строго в соответствии с законодательством. Равным образом устанавливаются формы взаи-

⁶⁰ См.: *Тарабан Н.А.* Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 44–49.

модействия местных органов с органами государственной власти регионов и (или) центральных органов, в том числе осуществляется государственный контроль за законностью действий органов местного самоуправления.

Иной крайностью представляются предложения о прямом подчинении органов местного самоуправления органам государственной власти. Следует, безусловно, согласиться, что органы местного самоуправления не должны превратиться «в один из уровней исполнительной власти»⁶¹.

Решение проблем взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления видится в более гибких подходах к разграничению компетенции как предметов ведения, так и полномочий исходя из конкретных потребностей общества.

Ключевой проблемой осуществления и государственной, и муниципальной властей в России с позиций народовластия является, на наш взгляд, недостаточное участие граждан в управлении публичными делами. Упоение демократическими ожиданиями 1990-х годов сошло на нет уже к началу 2000-х. В XXI столетии население практически не оказывает влияния на принятие властных решений, в том числе на самом низовом поселенческом уровне осуществления публичной власти. К тому же информационная открытость деятельности публичной власти на федеральном уровне (о качестве такой информации можно и нужно дискутировать) подчас даже больше, чем на муниципальном.

Значимость идей самоуправления как максимального совпадения субъекта и объекта управления прослеживается на протяжении всей истории человечества. Так, К. Маркс и Ф. Энгельс утверждали, что самоуправление есть управление, субъекты и объекты которого совпадают⁶². Современная наука провозглашает идеал самоуправления как соединение в одном лице — населении муниципального образования и субъекта, и объекта управления⁶³.

⁶¹ См.: *Зубарев С.М.* К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // *Lex russica*. 2018. № 12. С. 83–89.

⁶² См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 17. М., 1957. С. 255.

⁶³ См.: *Бялкина Т.М.* Обеспечение участия населения муниципального образования в местном нормотворчестве // *Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность: сб. ст.* Н. Новгород, 2002. С. 153.

На практике такое совпадение не было реализовано ни в XIX, ни в XX столетии, ни в начале XXI в., кроме редких форм территориального общественного самоуправления. Сегодня в реальной жизни население муниципального образования и органы местного самоуправления — это разные субъекты, их интересы могут оказываться порой диаметрально противоположными. Не учитывая этого, правовая теория рискует превратиться в схоластику⁶⁴.

Феномен отчуждения гражданина от публичной власти характерен как для государственной власти, так и для местного самоуправления России. Многие жители муниципальных образований не входят в местные сообщества де-факто и де-юре. Местные сообщества как единые социальные системы в России, как правило, отсутствуют, и возникает парадокс: население муниципального образования фактически не является субъектом местного самоуправления, поскольку не представляет собой общность. В доктрине поставлен вопрос о фактическом отсутствии у местных сообществ публичной дееспособности⁶⁵. Что же говорить о таковой в масштабе региона и тем более страны? Местный или региональный референдумы стали исчезающей формой осуществления власти, а федеральный референдум — и вовсе «призрачной».

Самоуправленческие начала на местах существуют зачастую эфемерно, что во многом обесмысливает самостоятельность муниципальной власти в отношениях с властью государственной. Данная междисциплинарная проблема, видимо, не может быть решена одними правовыми средствами. Но и правовыми средствами можно создать условия для самоуправления, в частности, уточнить процедуры местного референдума и отзыва выборных муниципальных должностей, чтобы они перестали быть фантомными.

Современная модель организации местного самоуправления в России небезупречна. В историческом плане нельзя не согласиться с Т.Я. Хабриевой, что специфика этой модели обусловлена проведением реформы местного самоуправления «сверху», утратой традиции самоуправления в XX в., восприятием местной власти населением как про-

⁶⁴ См.: *Сергеев А.А.* Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007. С. 138–139.

⁶⁵ См.: *Бабичев И.В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М., 2010. С. 108–116.

должения государственной власти⁶⁶. Да и в истории России о развитом местном самоуправлении можно говорить лишь условно⁶⁷.

Полагаем, что проходящие с 2014 г. преобразования в сфере распределения компетенции государственной власти и местного самоуправления в сторону расширения возможностей государства, а также переход в ряде регионов на одноуровневую систему территориальной организации местного самоуправления являются адекватным ответом на объективную реальность.

Вместе с тем отказ от поселенческого самоуправления во многих регионах не полный и далеко не окончательный, как и текущее разграничение компетенции не вечно, оно обновляется едва ли не ежегодно. Нынешняя ситуация обусловлена глубинными проблемами народовластия, неготовностью общества или значительной его части к непосредственному осуществлению публичной власти.

Стратегически следует стремиться к повышению уровня участия граждан и в делах государства, и тем более в решении вопросов местного значения. Речь идет не только о законодательном аспекте, но и о правоприменительной практике, и даже о целенаправленном развитии активистской культуры граждан России, вовлечении их в решение публичных дел, в частности посредством современных цифровых технологий.

«Цифровизация» активно проникает в осуществление публичной власти, в том числе в избирательный процесс, порождая новые электоральные явления, например электронное голосование. Электронное голосование происходит при помощи современных технических устройств в «бесбумажном» формате стационарно, т.е. на избирательных участках, и дистанционно, т.е. вне таких участков.

«Цифровизация» голосования стала объективным ответом на вызовы современной реальности избирательного процесса. С одной стороны, поскольку все сферы жизни общества получают «электронный формат», государственное и муниципальное управление «цифровизируются», то избирательный процесс не может оставаться вне цифровых технологий. С другой стороны, несовершенство традиционных форм

⁶⁶ См.: *Хабриева Т.Я.* Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁷ См.: *Полецко Д.А.* Указ. соч. С. 99–132.

голосования с помощью «бумажных» бюллетеней во всем мире ведет к снижению уровня доверия граждан, особенно молодежи, к выборам. Как следствие, имеет место утрата интереса к выборам у значительной, а подчас и большей части населения, что выражается в низкой явке избирателей, особенно на муниципальных выборах. Все это требует развития форм электорального участия граждан в управлении публичными делами, включая голосования на выборах и референдумах.

В целом стационарное электронное голосование стало неотъемлемой частью избирательной системы России, хотя темпы «цифровизации» стационарного голосования пока уступают ряду зарубежных государств. Избирательный процесс России в настоящее время не полностью обеспечен оборудованием для проведения стационарного электронного голосования, а степень защищенности КЭГ все еще недостаточна. Вместе с тем технологии стационарного электронного голосования обладают значительным потенциалом для преодоления как минимум части недостатков, свойственных голосованию при помощи «бумажных» бюллетеней, поэтому нуждаются в дальнейшем совершенствовании и внедрении.

Основные задачи развития дистанционного электронного голосования в избирательном процессе, которые в настоящее время остаются и основными проблемами, видятся в следующем:

- 1) расширение охвата технологиями дистанционного электронного голосования муниципальных образований России;
- 2) повышение транспарентности и прозрачности для избирателей процессов учета их голосов в дистанционном электронном голосовании;
- 3) обеспечение тайны волеизъявления в ходе дистанционного электронного голосования.

Для решения названных задач необходимо всестороннее обеспечение безопасности механизма дистанционного электронного голосования в целях пресечения как попыток вмешательства неопределенного круга лиц с преступным умыслом, так и злоупотреблений со стороны должностных лиц органов публичной власти. В связи с этим представляется актуальной защита конфиденциальности внесенных в систему дистанционного электронного голосования данных относительно голосов избирателей, а также сведений, идентифицирующих личность голосующих, развитие технологий концепции «цепочки доверия», ког-

да избиратель контролирует процесс учета его голоса, и общее развитие электоральных цифровых технологий. Существующие проблемы не могут служить основанием для отказа от внедрения дистанционного электронного голосования.

В целом современная парадигма «цифровизации» осуществления публичной власти представляется как активное и всестороннее применение цифровых технологий в модернизации инструментов традиционной управленческой коммуникации между органами публичной власти, а также между властями и населением в целях удобства, ускорения и упрощения процедур, экономии ресурсов, роста доступности власти и гуманизации организации и осуществления публичного управления. Перспективным видится и формирование смешанных алгоритмов человеческой и машинной управленческой коммуникации при решающей роли людей в принятии решений. Именно человек принимает управленческое решение, а подготовительную работу, анализ или приемку производит машина (обращения гражданина в административный орган или суд). Например, машина может производить распределение документов между департаментами исполнительного органа или должностными лицами одного департамента либо распределение судебных дел между судьями.

При этом замена человека машиной в осуществлении публичной власти, принятии управленческих решений вызывает отторжение. Искусственный интеллект лишь подспорье человеческому интеллекту в данном вопросе. Дальнейшее развитие искусственного интеллекта не приведет к формированию у него совести, сострадания и доброты. Принятие управленческих решений совокупностью субъектов управления, начисто лишенных названных качеств, приведет к катастрофическим последствиям. Нельзя допустить «сломанных» человеческих судеб из-за технических сбоев и программных ошибок.

Наконец, «цифровизация» осуществления публичной власти не должна стать самоцелью, новым бюрократическим показателем. Нам не нужна «цифровизация» ради «цифровизации», когда процесс становится важнее результата, а виртуальная реальность в отчетах органов публичной власти не соответствует реальному положению граждан. Гражданин и общество должны оставаться главными бенефициарами «цифровизации» публичной власти. Более того, систему цифрового управления необходимо дополнить системой цифрового самоуправ-

ления, чтобы все три подсистемы публичной власти «цифровизировались» в интересах общества и его членов.

Полагаем, что только в результате развития гражданского общества, общественной власти как важнейшей составляющей публичной власти будут гармонично осуществляться и взаимодействовать государственная и муниципальная власти. А при усилении самоуправленческих начал в реализации муниципальной подсистемы публичной власти возможно достижение не просто баланса интересов граждан и местных органов, но — «симфонии» всех подсистем публичной власти, а также всех уровней ее осуществления. О доктринальных параметрах такой «симфонии» блестяще писал В.И. Фадеев⁶⁸.

Таким образом, полагаем, что публичная власть есть власть общества, осуществляемая в интересах общества, под контролем общества и по запросу общества. Она состоит из трех подсистем: государственной (власть государства), общественной (власть гражданского общества) и муниципальной (местное самоуправление) как смешанной или промежуточной государственно-общественной подсистемы. При этом публичная власть может и должна непосредственно осуществляться народом или его частями (территориальными сообществами) либо в целом как общественная власть в различных проявлениях общественной жизни, либо как государственная и муниципальная власти в виде форм прямой (непосредственной) демократии. В отношении государственной и муниципальной подсистем публичной власти следует отметить, что они в основном осуществляют свою деятельность через органы государственной власти и органы местного самоуправления, что не умаляет народовластия как основы государственного и общественного строя современного государства. Публичная власть как важная конституционная ценность должна выступать внешним выражением, формой реализации народовластия, обеспечивающей гармоничное развитие общества и личности, защиту прав и свобод граждан, охрану государственной, местной и общественной жизни. А народовластие остается сущностной и ценностной основой системы публичной власти.

⁶⁸ См.: Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

1.7. Народовластие и местное самоуправление

В ст. 3, 12 Конституции РФ впервые были закреплены положения, согласно которым местное самоуправление является формой народовластия и одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

В самом общем понимании народовластие — это особая модель взаимоотношений между властью и народом, между личностью, государственными и общественными структурами, при которой власть осуществляется либо непосредственно, либо посредством деятельности органов государственной и муниципальной власти. Согласно нормам Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3); народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3); высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32).

В системе конституционных ценностей народовластие занимает особое место как ценность наиболее значимая. «Существование народовластия как конституционной ценности накладывает на государство обязательство не только по его уважению и защите, но и по обеспечению воплощения данной ценности в правопорядке»⁶⁹.

Местное самоуправление — наиболее простая и эффективная форма самоорганизации населения для самостоятельного решения вопросов местного значения. Оно призвано оживить гражданскую активность населения, в том числе с целью принятия публично значимых решений.

Законодательство предусматривает целый ряд организационно-правовых форм осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении (местный референдум, муниципальные выборы, голосование, территориальное общественное самоуправление и иные формы).

⁶⁹ Шустров Д.Г. Иерархия конституционных ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 6—15.

Фактически именно Конституционным Судом РФ было сформировано само понимание местного самоуправления, объема его прав и гарантий в конституционном смысле⁷⁰. В Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П⁷¹ Конституционный Суд РФ указал на невозможность лишения населения конституционного права на осуществление местного самоуправления, подразумевая под ним право на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Постановлением от 30 ноября 2000 г. № 15-П⁷² Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения законов Курской области, предусматривающие возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта РФ. Суд указал на недопустимость передачи органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно.

Постановлением от 11 ноября 2003 г. № 16-П⁷³ Конституционный Суд РФ подтвердил конституционность закрепленного в Федеральном законе № 131-ФЗ перечня муниципальных образований — городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов и

⁷⁰ См.: *Шугрина Е.С.* Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, 2012. С. 41.

⁷¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

⁷² Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

⁷³ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области” в связи с запросом Челябинского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

внутригородских территорий городов федерального значения. Двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления признавалась только в отношении муниципальных районов, но не городских округов.

Определением от 29 сентября 2011 г. № 1339-О-О⁷⁴ Конституционный Суд РФ признал конституционность изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа только при наличии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района, выявленного путем голосования.

В Постановлениях от 15 января 1998 г. № 3-П⁷⁵, от 30 ноября 2000 г. № 15-П Конституционный Суд РФ высказал правовую позицию, согласно которой определение структуры органов местного самоуправления является вопросом местного значения, а вопросы местного значения могут и должны решать органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти.

Однако сегодня муниципальная демократия развивается так, что с позицией населения в процессе управления на местном уровне практически не считаются. Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти (как напрямую, так и опосредованно)⁷⁶. Социологические исследования свидетельствуют о

⁷⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2011 г. № 1339-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Соболева Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав Законом Челябинской области «О статусе и границах Миасского городского округа»».

⁷⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

⁷⁶ См.: *Костюков А.Н., Благов Ю.В.* Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 62–65; *Костюков А.Н.* Концепция «единой фабрики» в организации местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 75–79; *Он же.* Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61–64; *Он же.* Новейшая эволюция муниципального права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 12. С. 28–32;

пассивности населения в реализации права на местный референдум и муниципальные выборы. Значительная часть граждан убеждена в том, что местный референдум и принятые на его основе решения малоэффективны и их голоса не принимаются во внимание. Основными причинами неявки граждан на муниципальные выборы, по данным социологических опросов, являются: убежденность в неспособности влиять на муниципальную власть посредством выборов; отсутствие среди кандидатов на статус депутата представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования человека, который бы им импонировал, которому бы они доверяли.

Более того, федеральный законодатель рядом своих последовательных законодательных решений фактически лишил население права на осуществление местного самоуправления, лишь формально сохранив опосредованные рычаги воздействия на принятие решений органами государственной и муниципальной власти в сфере местного самоуправления, несмотря на то что главным лозунгом муниципальной реформы 2014–2017 гг. было «максимальное приближение власти к населению»⁷⁷.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»⁷⁸ (далее — Федеральный закон № 136-ФЗ) в совокупности с Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

Он же. Реформа в никуда... // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 58–63.

⁷⁷ См.: Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.

⁷⁸ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

в референдуме граждан Российской Федерации»⁷⁹ (далее — Федеральный закон № 8-ФЗ) в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) внесены кардинальные изменения в части компетенционных, территориальных и организационных основ местного самоуправления. И что крайне важно, Конституционный Суд РФ как один из главных архитекторов демократической конституционной модели местного самоуправления кардинально поменял свои ранее высказанные правовые позиции сообразно изменениям законодательства, признав конституционными положения, грубо противоречащие Конституции РФ.

Изменение компетенционных основ местного самоуправления

Упомянутым Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П были признаны не соответствующими ст. 132 и 133 Конституции РФ положения п. 3, 5 ст. 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку они допускали передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно. Аналогичная правовая позиция была выражена Конституционным Судом РФ в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П и Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П. Высказанные Конституционным Судом РФ правовые позиции в силу ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁸⁰ сохраняют силу и в настоящее время.

Федеральным законом № 136-ФЗ в законодательство о местном самоуправлении введен совершенно новый институт — перераспределение полномочий. В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и

⁷⁹ Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

⁸⁰ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

органами государственной власти субъекта РФ. В Федеральном законе № 131-ФЗ перераспределение полномочий понимается в узком смысле — как односторонняя передача полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ вопросы местного значения решаются населением непосредственно либо через выборные и иные органы местного самоуправления. Таким образом, в силу Федерального закона № 131-ФЗ органы государственной власти субъекта РФ фактически изымают из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения, что не соответствует Конституции РФ и отраслевым федеральным законам, устанавливающим эти полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения. Согласно ранее действовавшей редакции Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения муниципальных образований всех типов не мог быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ. В настоящее время представительные органы субъектов РФ, по своему усмотрению перераспределяя (изымая у органов местного самоуправления) полномочия по решению вопросов местного значения, лишают население права на осуществление местного самоуправления, поскольку полномочия по решению вопросов местного значения должны осуществляться органами и должностными лицами местного самоуправления, а не органами государственной власти субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ вынес два определения: от 26 апреля 2016 г. № 879-О⁸¹ и от 24 ноября 2016 г. № 2575-О⁸², в которых по формаль-

⁸¹ Определение Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 879-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кулакова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав статьей 1 и подпунктом “в” пункта 10 статьи 2 Федерального закона “О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, а также Законом Московской области “О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области”».

⁸² Определение Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2016 г. № 2575-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципаль-

ным основаниям отказался рассматривать указанный вопрос по существу и своим молчаливым согласием фактически (неюридически) подтвердил конституционность оспариваемых законоположений. Хотя и ученые-конституционалисты, и вся юридическая общественность ожидали четкой и, учитывая ранее высказанные Конституционным Судом РФ правовые позиции, негативной оценки указанного нововведения.

Изменение территориальных основ местного самоуправления

В ходе муниципальной реформы 2014–2017 гг. были введены два новых вида муниципальных образований — городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением.

На сегодняшний день двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления введена только в городах Челябинске⁸³, Самаре⁸⁴ и Махачкале⁸⁵. Во всех трех городах население высказало свое мнение о целесообразности разделения городского округа на внутригородские районы на публичных слушаниях, в которых приняло участие несколько сотен горожан. Между тем разделение городских округов на внутригородские районы недопустимо⁸⁶. Пере-

ного образования “Городской округ “Город Нарьян-Мар” на нарушение конституционных прав и свобод частью 1.2 статьи 17 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

⁸³ Закон Челябинской области от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» // Южноуральская панорама. 2014. № 87 (спецвыпуск № 24).

⁸⁴ Закон Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации // Консорциум Кодекс.

⁸⁵ Закон Республики Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением “город Махачкала”, статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением “город Махачкала” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации // Консорциум Кодекс.

⁸⁶ См. подробнее: *Костюков А.Н.* Исчезающее народовластие... С. 61–64.

нос местного самоуправления на уровень внутригородских районов практически полностью выхолостит институт местного самоуправления. Введение двухуровневой системы организации местного самоуправления на уровне городских округов не в состоянии обеспечить населению реальную возможность принимать участие в управлении ни городским округом, ни внутригородским районом. При этом, как показывает практика, представительные органы Челябинска, Самары и Махачкалы не избираются населением, а формируются из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с установленной нормой представительства. Население отстранено от осуществления местного самоуправления еще больше, чем до внесения соответствующих изменений в законодательство.

Определением от 29 сентября 2015 г. № 2002-О⁸⁷ Конституционный Суд РФ по формальным основаниям отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева С.Ю. на нарушение его конституционных прав положением ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ и своим молчаливым согласием фактически (неюридически) подтвердил конституционность оспариваемых законоположений.

Еще одно из направлений реформирования территориальных основ местного самоуправления — укрупнение муниципальных образований. Этот процесс идет по двум направлениям. Первое — объединение поселений. Второе — образование на базе муниципального района городских округов путем объединения всех входящих в муниципальный район поселений.

Недостатки укрупнения муниципальных образований хорошо известны⁸⁸. До апреля 2017 г. в соответствии с ч. 7 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ изменение статуса городского поселения в связи с на-

⁸⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2002-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вахрушева Станислава Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением части 7.1 статьи 13 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, а также законами Челябинской области “Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе” и “О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 1.

⁸⁸ См.: *Худолей Д.М., Худолей К.М.* Муниципальный район или городской округ? // Российский юридический журнал. 2015. № 5. С. 40–43.

делением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществлялось законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. *Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявлялось путем голосования*, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ и проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. *Изменение статуса городского поселения не допускалось при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.*

Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ⁸⁹ ч. 7 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ изложена в следующей редакции: «Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации *с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований*».

Конституционный Суд РФ последовательно придерживался позиции о допустимости изменения статуса городского поселения по различным основаниям только с согласия населения, выраженного путем голосования, подтверждением чему служат Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 344-О-П⁹⁰, Определение Конститу-

⁸⁹ Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2017. № 15 (Ч. I). Ст. 2137.

⁹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 344-О-П «По жалобам главы муниципального образования “Село Маган” Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р. Алексеевой и Е.С. Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) “Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5.

ционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П⁹¹, Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2011 г. № 1339-О-О.

Реализация положений Федерального закона № 62-ФЗ фактически лишает гражданина, проживающего на территории объединяемых городского поселения и муниципального района, права на выражение своего согласия или несогласия на такое объединение. Согласие гражданина подменяется согласием представительных органов объединяемых муниципальных образований, интересы которых зачастую не вполне совпадают с интересами населения. *Население фактически «отодвинуто» от решения важнейших вопросов организации местного самоуправления, затрагивающих личные интересы каждого гражданина.*

Кроме того, реформа направлена на ликвидацию поселенческого уровня местного самоуправления, что прямо противоречит ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, закрепляющей осуществление населением местного самоуправления в первую очередь на первичном, поселенческом, уровне, и правовой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной им в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П, согласно которой «на первичном (базовом) территориальном уровне местное самоуправление осуществляется в поселениях, создаваемых с учетом естественного расселения людей и потому являющихся наиболее близкими к населению публично-территориальными единицами»⁹².

До настоящего времени обращений в Конституционный Суд РФ относительно конституционности данных законоположений не поступало,

⁹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области “Об административно-территориальном устройстве Московской области”, а также разделов I и V приложения к данному Закону // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 6.

⁹² Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

однако, исходя из анализа последних позиций Конституционного Суда РФ, можно предполагать, что сомнений в конституционности нового порядка преобразования муниципальных образований не возникнет.

Изменение организационных основ местного самоуправления

Как следует из постановлений Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, определение структуры органов местного самоуправления является вопросом местного значения, а вопросы местного значения могут и должны решать органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. В свою очередь, в Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П⁹³ Конституционный Суд РФ высказал правовую позицию, согласно которой Конституция РФ не рассматривает выборы, проводимые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации, включая муниципальный уровень публичной власти. И итоговое решение, и его аргументация стали предметом обоснованных замечаний со стороны отдельных судей Конституционного Суда РФ. В.Г. Ярославцев справедливо отметил, что «отчуждение народа от принятия властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов публичной власти, ведет к искажению самой сути демократического правового государства, основанного на принципах народовластия»⁹⁴. Г.А. Гаджиев указал, что «граждане имеют право избирать органы местного самоуправления (часть 2 статьи 32 Конституции РФ), а местное самоуправление осуществляется гражданами путем выборов (часть 2 статьи 130 Конституции РФ). Только такой подход совместим с требованиями Европейской хартии местного самоуправления»⁹⁵, которая

⁹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 4.

⁹⁴ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцева // Там же.

⁹⁵ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

предусматривает, что право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (часть 2 статьи 3)»⁹⁶.

Федеральный закон № 131-ФЗ (в ред. федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ) закрепил пять организационных моделей местного самоуправления. Согласно первой модели (традиционная модель) глава муниципального образования избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию. Согласно второй — глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования и одновременно замещает должность председателя представительного органа. Глава местной администрации в указанной модели назначается на должность по контракту, заключаемому представительным органом муниципального образования, по результатам конкурса на замещение указанной должности (модель «совет-менеджер» или «сити-менеджер»). Третья модель предусматривает, что глава муниципального образования избирается на прямых выборах и возглавляет представительный орган, а глава местной администрации назначается на должность по контракту (модель «избранный мэр и сильный управляющий»). Согласно четвертой модели глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет местную администрацию (модель «лидер-кабинет»). Наконец, пятая модель предполагает, что глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию (модель «совет-комиссия»).

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона № 131-ФЗ выбор организационной модели местного самоуправления осуществляется законом субъекта РФ и уставом муниципального образования из числа моделей, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ. Однако устав муниципального образования не может противоречить закону субъекта РФ, а в случае противоречия подлежит приведению в соответствие с законом субъекта РФ. Таким образом, факти-

⁹⁶ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П.

чески субъект РФ самостоятельно определяет организационную модель местного самоуправления для всех муниципальных образований, находящихся на его территории, что противоречит Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления, лишает население, действующее непосредственно или через органы местного самоуправления, возможности самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Основная цель, которая подразумевалась при проведении муниципальной реформы 2014–2017 гг., — ограничение прямых выборов населением органов местного самоуправления — достигнута. Традиционная модель, в которой глава муниципального образования, являющегося административным центром субъекта РФ, избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию, сохранена лишь в семи субъектах РФ (Калининградская, Кемеровская, Новосибирская, Томская, Сахалинская области, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия). В большинстве субъектов РФ население не вовлечено в выборы главы муниципального образования. Федеральный законодатель посчитал, что достаточно наличия в муниципальном образовании выборного представительного органа.

Конституционный Суд РФ вынес Постановление от 1 декабря 2015 г. № 30-П, в котором указал, что «федеральный законодатель... вправе выбирать оптимальные, на его взгляд, способы формирования органов местного самоуправления и осуществлять разграничение относящихся к установлению общих принципов организации местного самоуправления полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами субъектов Российской Федерации... федеральный законодатель вправе предусмотреть конкретные основания участия субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключая произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления». Однако никаких гарантий, защищающих право граждан на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, федеральный законодатель не предусмотрел⁹⁷.

⁹⁷ См.: *Костюков А.Н., Благов Ю.В.* Конституционность муниципальной реформы.

Судья Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотов не согласился с Постановлением Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П и в соответствии со ст. 76 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» изложил свое особое мнение, в котором указал, что «федеральный законодатель существенно ограничил конституционное право граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, что не соответствует статьям 12, 130 и 131 Конституции РФ... наделение субъектов РФ по сути неограниченными правами в определении способа избрания глав муниципальных образований и места последних в структуре органов местного самоуправления конкретных муниципальных образований “заводит муниципальные образования под регионы”, встраивает их в вертикаль государственной власти, что создает неосновательные конституционные риски для единства и целостности Российской Федерации (ст. ст. 1, 3–5, 15 Конституции РФ)»⁹⁸.

Судья-докладчик по «Иркутскому делу» Н.С. Бондарь опубликовал свое мнение по поводу Постановления Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П. Судья указывает, что «ч. 1 ст. 131 Конституции РФ закрепляет в качестве обязательного только поселенческий уровень местного самоуправления. Устройство же муниципальных образований верхнего территориального уровня определяется федеральным законодателем, который вправе определять различное соотношение муниципальных и государственных начал, вплоть до возможности формирования на этом территориальном уровне местных органов государственной власти»⁹⁹. Согласиться с подобной позицией означает признать, что нормы ст. 12, 130–132 Конституции РФ носят фиктивный характер.

1.8. Взаимодействие государства и местного самоуправления в контексте народовластия

Выстраивание эффективных взаимоотношений между государством и местным самоуправлением является одним из ключевых условий со-

⁹⁸ Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 2.

⁹⁹ Мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря // Там же.

хранения и успешного развития местного самоуправления в стране. Едва ли не основным препятствием к этому зачастую называют неудачную формулировку ст. 12 Конституции РФ, необоснованно противопоставляющую государство и местное самоуправление.

На наш взгляд, конституционная формула, вытекающая из системного толкования ст. 3, 12 Конституции РФ, указывающая на местное самоуправление как на одну из форм народовластия, гарантирующая недопустимость *излишнего* вмешательства государства в вопросы организации и функционирования муниципальной власти, создает вполне устойчивые ориентиры для развития местного самоуправления в гармоничном взаимодействии с современным, меняющим свой облик государством.

Эта формула не призывает к обособленности местного самоуправления от государства, к их противопоставлению друг другу. Такое *противопоставление невозможно*. И объясняется это прежде всего не функционально-целевым единством системы публичной власти, а единой политической (конституционно-правовой) природой государства и местного самоуправления. Будучи одинаково устроены на началах народовластия, они взаимозависимы, заинтересованы друг в друге, находят (должны находить...) друг в друге поддержку.

Не влечет конституционная формула, что принципиально важно подчеркнуть, и политической децентрализации государственной власти в том традиционном смысле, который вкладывался в это понятие государственно-правовой доктриной конца XIX столетия и не изменился (в рассматриваемом контексте) вплоть до наших дней, т.е. из нее не следует претензий муниципальной власти на суверенитет. Местное самоуправление на суверенитет *никогда не претендовало*. К слову, именно это (в совокупности с хозяйственным характером компетенции органов местного самоуправления) позволяло ряду исследователей, в том числе дореволюционных (например, Б.Н. Чичерину), говорить о местном самоуправлении как об институте неполитическом, а государству, не готовому к проведению ни принципа народовластия, ни принципа децентрализации власти, сводить роль местного самоуправления к сугубо хозяйственно-экономической.

Местное самоуправление всегда претендовало и претендует на иное. В государстве, устроенном на началах народовластия, формирующих политическое целое народа, должны быть признаны иные демо-

кратически устроенные сообщества, в том числе (а для нас — прежде всего) складывающиеся по месту проживания граждан (территориальные сообщества). Эти территориальные сообщества представляют собой не что иное, как формы жизни «политического», как особые формы политической идентичности. Они востребуют понятие политического, всегда связанное с управлением общими делами, не в меньшей степени, чем народ как форма совместной жизни нации (общества). И местное самоуправление (носитель демократической идеи) дает эту возможность. Именно в данном контексте — как гарантирующем местным сообществам право управления своими делами — оно становится одной из форм политической децентрализации власти.

В силу этого и рассматриваемая нами конституционная формула преследует иную цель: она призывает к выработке новых практик осуществления политической власти и соответствующих им правовых форм взаимодействия государства и местного самоуправления, предварительно выставив строгие, гарантирующие сохранение идеи местного самоуправления и ее проведение в жизнь через местные сообщества, конституционно-правовые границы.

Особое удивление в связи с этим вызывает, конечно, утверждение Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина о том, что «конструкция статьи 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти... в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются *лишь нижним, локальным звеном публичной власти* в Российской Федерации»¹⁰⁰ (курсив наш. — О. Б.).

Ответ на вопрос о том, какой смысл (согласно духу Конституции) заложен в конституционную формулу, вытекающую из положений ст. 3, 12 Конституции РФ, противопоставляет ли эта формула местное самоуправление государству либо призывает к практикам взаимодействия, исключаящим необоснованное политико-административное воздействие на муниципальную власть, где проходит граница между обоснованным и необоснованным и в конечном счете станет ли эта формула платформой для выстраивания новых взаимоотношений между госу-

¹⁰⁰ Зорькин В.Д. Буква и Дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 окт. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html>.

дарством и местным самоуправлением либо поводом к отказу от местного самоуправления, зависит во многом (не во всем, конечно) от результатов деятельности самого Конституционного Суда РФ.

К сожалению, готовности Конституционного Суда РФ наполнить жизненной силой рассматриваемые конституционные положения (а не заявлять об их нежизнеспособности), встать, по сути, на защиту местного самоуправления — источника и оплота народовластия (в чем и заключается его основная ценность) — на фоне расширяющихся политико-административных практик его чрезмерного огосударствления, мы не видим. Скорее, наблюдается обратное.

Любые попытки граждан на протяжении последних лет заявить об их праве непосредственного решения на местном референдуме *судьбоносных* для местных сообществ вопросов, касающихся изменения границ территорий осуществления местного самоуправления (в том числе преобразования муниципальных образований), определения структуры органов местного самоуправления (в том числе в части определения порядка избрания главы муниципального образования и совмещаемой им должности), реализации правомочий собственника, оказываются тщетными. Вместо постановки давно назревшего вопроса о соотношении представительной и императивной демократии Конституционный Суд РФ подчеркивает дискрецию федерального законодателя в этом вопросе, поддерживая тем самым заданную последним направленность на сведение местного самоуправления к деятельности его органов, пусть и органов народного представительства (например, Определение от 6 марта 2008 г. № 214-О-П, Определение от 9 декабря 2014 г. № 2744-О, Определение от 25 февраля 2016 г. № 405-О).

Организационная самостоятельность — ключевая гарантия самостоятельности местного самоуправления, призванная препятствовать *политико-административному* вмешательству государственной (как федеральной, так и, что еще важнее, региональной) власти в вопросы формирования органов местного самоуправления, оказалась разрушена в тот момент, когда Конституционный Суд РФ *не исключил* возможность совместного участия субъекта РФ и входящих в его состав муниципальных образований в решении вопросов, касающихся организационных аспектов осуществления публичной власти, чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и эффективная

реализация региональными органами государственной власти стоящих перед ними задач по устойчивому развитию всей территории субъекта РФ (Постановление № 30-П от 1 декабря 2015 г.).

Нельзя не напомнить и о приобретших горькую последовательность попытках Конституционного Суда РФ ограничить, исходя из природы конституционного права на местное самоуправление, сочетающей в себе индивидуальные и коллективные начала, право граждан на подачу жалобы при оспаривании отдельных норм федерального закона. Так, по мнению Суда, нормы Федерального закона № 131-ФЗ, затрагивающие порядок избрания главы муниципального образования и его место в системе органов местного самоуправления (ст. 36)¹⁰¹, порядок преобразования муниципальных образований (ст. 13)¹⁰², не могут быть оспорены гражданами индивидуально, поскольку оспариваемые правомочия граждан по осуществлению местного самоуправления могут быть реализованы лишь общими усилиями граждан, объединенных общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе.

Повторим: ст. 12 в ее системном толковании со ст. 3 Конституции РФ не предполагает обособленности местного самоуправления от государства; она призывает к выработке новых практик их взаимодействия в конституционно заданных границах, не допускающих чрезмерного, прежде всего политико-административного вмешательства государства в вопросы организации и функционирования муниципальной власти.

И в этом случае принципиально важно, что формирование ключевых параметров организации местного самоуправления (территориальной, экономической, компетенционной основы, организационного устройства) требует *исключительно федерального* правового регулирования (уровня федерального закона). Общие же принципы организации — это не предмет взаимодействия государства и местного самоуправления, а предпосылка для такого взаимодействия.

Задача федерального законодателя — закрепить (по возможности, преимущественно) *вариативные* правовые формы (конструкции) ор-

¹⁰¹ Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 2003-О.

¹⁰² Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № 1159-О.

ганизации местного самоуправления, предоставляющие муниципальным образованиям возможность самостоятельного выбора наиболее подходящих для них форм. Такой подход, с одной стороны, признает политический по природе характер отношений между Российской Федерацией и муниципалитетами, субъектами РФ и муниципалитетами, а значит, принципиальную их несводимость к правовым формам, но с другой — ставит перед правом задачу не допустить злоупотреблений со стороны вышестоящей власти (Российской Федерации и ее субъектов), выставив соответствующие правовые границы.

В своей первоначальной редакции Федеральный закон № 131-ФЗ исходил именно из этого: расширив границы федерального правотворчества, предполагающие довольно детальное правовое регулирование вопросов организации муниципальной власти, закон существенно сократил правотворческие полномочия субъектов Федерации. Такой подход, несмотря на звучавшую в адрес федерального законодателя критику в превышении правотворческих полномочий, позволял создать оптимальный, обеспечивающий внедрение конституционной модели местного самоуправления, формат организации муниципальной власти на всей территории России, прекратить острые многочисленные конфликты между органами региональной власти и органами местного самоуправления, обусловленные стремлением первых поставить под административный контроль («мелочную опеку») муниципалитеты.

Но впоследствии позиция Федерации, сумевшей выстроить отношения между центром и регионами и, соответственно, опереться на них в вопросах проведения федеральной государственной политики (к тому же предоставив эту опору федеральной политической элите в вопросах самосохранения), изменилась. Впрочем, вряд ли здесь следует сбрасывать со счетов и возросшие аппетиты субъектов Федерации, требовавших (в обмен на лояльность федеральному центру) расширения полномочий по организации местного самоуправления в его различных (территориальных, компетенционных, организационных) аспектах. В результате с 2010 (если иметь в виду упрощение порядка объединения поселений) по 2017 г. субъектам РФ были предоставлены бóльшие, по сравнению с ранее существовавшими, возможности влиять на муниципально-территориальное устройство, был закреплен ряд дополнительных полномочий (право определять основные параметры организационной структуры муниципального образования (модель

замещения должности главы муниципального образования, порядок замещения должности главы местной администрации), перераспределять в свою пользу (фактически изымать) вопросы местного значения и (или) полномочия по их реализации).

Несложно заметить, что расширение региональных полномочий мало связано (или вовсе не связано?) с необходимостью учета региональных географических, культурных, исторических особенностей. Единственная региональная «особенность», которая требует учета при реализации этих полномочий, — состояние региональной политики, расклад сложившихся в субъекте Федерации политических сил.

Однако субъекты РФ, изначально не заинтересованные в сильном местном самоуправлении, тем более не приобрели такого интереса сегодня. Они рассматривают (предсказуемо для Федерации) приобретенные ими полномочия как необходимые для выстраивания идущей «сверху» иерархической системы управления делами на местах.

Впрочем, сегодня для государства основная проблема заключается не в том, что субъекты Федерации используют свои политико-административные по сути, хотя и признаваемые правотворческими, конкретизирующими федеральное правовое регулирование (вследствие того, что их реализация облечена в правовую форму закона субъекта Федерации) полномочия в целях подавления местного самоуправления на соответствующей территории (а именно об этом свидетельствует сложившаяся практика). Основная проблема и одновременно опасность заключается в другом.

Закрепленное за субъектами Федерации полномочие по влиянию на способ избрания главы муниципального образования становится инструментом политического манипулирования. Искать примеры долго не придется: одним из предвыборных предложений кандидата на должность губернатора Приморского края О.А. Кожемяко стало предложение о возвращении «выборных» (т.е. избранных на муниципальных выборах) глав муниципальных образований¹⁰³. Сегодня на фоне разворачивающейся в отдельных субъектах Федерации политической борьбы становится очевидно: местному самоуправлению вряд ли удастся избежать смены моделей замещения должности главы муниципали-

¹⁰³ URL: https://vladnews.ru/2018-10-16/139841/oleg_kozhemyako (дата обращения: 20.11.2018).

тета при смене (избрании) глав субъектов Федерации (при условии, конечно, выполнения предвыборных обещаний). Каким образом при таких обстоятельствах обеспечить стабильность (устойчивость) организационно-институционального устройства муниципальной власти? Возможно ли (и какими силами) обеспечить *устойчивость всего здания публичной власти* при неустойчивости его фундамента?

Воодушевленные особым доверием со стороны Федерации отдельные субъекты РФ «позволяют себе» выйти за пределы федерального правового регулирования, пойти на *прямое нарушение* норм Закона № 131-ФЗ. Ярким примером тому является Московская область, использующая практику упразднения поселений, представительные органы которых высказались против «преобразования» муниципальных районов в городские округа, путем использования никому не известной процедуры прекращения статуса муниципального образования (например, Борисовского сельского поселения¹⁰⁴, городского поселения Запрудня¹⁰⁵, городского поселения Электроугли¹⁰⁶, сельского поселения Барвихинское¹⁰⁷ — законом субъекта РФ (в данном случае — законом Московской области)), а также практику «преобразования» муниципальных районов в городские округа с прямым нарушением процедуры преобразования, в том числе без учета мнения населения при изменении статуса городского поселения, создаваемого путем объединения поселений, и его наделении статусом городского округа (пример — все без исключения законы Московской области об объединении территорий поселений муниципальных районов). Не означает ли подобная практика грубейшее игнорирование не только конституционных начал местного самоуправления, но и конституционного принципа единства

¹⁰⁴ Закон Московской области от 27 января 2018 г. № 1/2018-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Можайского муниципального района» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2018. Февр. № 21.

¹⁰⁵ Закон Московской области от 28 мая 2018 г. № 70/2018-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Талдомского муниципального района» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2018. Июнь. № 100.

¹⁰⁶ Закон Московской области от 23 мая 2018 г. № 68/2018-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Ногинского муниципального района» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2018. Июнь. № 100.

¹⁰⁷ Закон Московской области от 25 января 2019 г. № 2/2019-ОЗ «Об объединении территорий поселений Одинцовского муниципального района и территории городского округа Звенигород». URL: www://mosreg.ru.

правового пространства, реализации которого Федерация с огромным трудом добилась на всей территории Российской Федерации в начале 2000-х? Не станет ли такое «поведение», возможно и поддерживаемое на уровне федеральной политической элиты в отношении одного субъекта РФ, примером для подражания со стороны других?

Повторим: на наш взгляд, общие принципы организации местного самоуправления должны закрепляться исключительно в федеральном законе. Разграничение правотворческих полномочий по данному вопросу между Российской Федерацией и субъектами РФ, ставящее организацию муниципальной власти в зависимость от характера взаимоотношений между центром и регионами, недопустимо. Впрочем, сказанное не исключает участия субъектов Федерации в подготовке соответствующих федеральных законов в рамках уже существующей либо специально разработанной процедуры, а также в реализации общей государственной политики в сфере местного самоуправления.

Глава 2

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЗАЩИТЫ НАРОДОВЛАСТИЯ

2.1. Механизм конституционного регулирования

Принятая на всенародном голосовании в 1993 г. Конституция РФ, в отличие от советских конституций, стала правовым актом, реально воздействующим на общественные отношения. Внедрение системы новых социальных ценностей, сложность переходных процессов потребовали эффективной защиты Конституции РФ. Именно поэтому разработчики проекта конституции выбрали судебную форму института конституционного нормоконтроля в транскрипции, близкой к кельзеновской модели. Классический позитивизм Ганса Кельзена удачно вписывался в сохранившееся от советского правоведения представление о конституционном праве (оно и именовалось тогда государственным) как одной из отраслей *позитивного права* — системы государственно-правовых норм, регулирующих в основном формирование органов государственной власти и их полномочий, что сводило понимание конституционного строя к государственному строю. В советской юриспруденции как в теоретическом, так и практическом плане господствовало условное отождествление *права* и закона. Поскольку с античных времен считается, что *справедливость* является объективным свойством *права*¹, а советские общественные отношения и их нормативную регламентацию государственной властью надо было признавать справедливыми, отождествление закона и *права* было идеологической необходимостью. Но

¹ Латинское слово *jus* переводится одновременно как право и справедливость, для обозначения закона в римском праве использовался термин *Lex*. (Учебник латинского языка. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1941.)

вая государственная власть, которая явилась инициатором продвижения принятого проекта конституции, выстраивала правоотношения в соответствии с конституционными предписаниями, но создаваемое законодательство не решало в одночасье проблем правовой реальности. Более того, переходным процессам стали свойственны имитационные проявления в реализации демократических институтов, деформация конституционных ценностей.

Позволим себе сослаться на авторитетное мнение ученого и судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева, который отмечает, что юридический позитивизм Г. Кёльзена приводит конституционное право в тупик, поскольку не способен создать теоретическую модель, адекватно объясняющую, как позитивное право обеспечивает структурные и содержательные изменения, необходимые по мере умножения социальных конфликтов².

Основным предназначением органов конституционной юстиции является осуществление проверки конституционности нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти. Признание Конституционным Судом РФ нормативного правового акта неконституционным приводило к немедленному исключению его из законодательства, без дополнительных решений органов, его создавших. Необходимая для начального периода становления принципиально нового законодательства жесткость судебных решений очень скоро утратила свою эффективность. Сложившаяся за многовековой исторический период российская идентичность с ее революционными «разломами» правосознания вынуждает Конституционный Суд РФ осуществлять более «тонкую настройку» регулирования общественных отношений, определяя сбалансированное воздействие Конституции РФ на общественные отношения. Анализ содержания его современных решений позволяет сделать вывод о том, что этот орган конституционного нормоконтроля не только выполняет функцию «негативного законодателя», жестко исправляя действующее законодательство, но и своими решениями плавно развивает правовую систему государства, в некотором плане предопределяя конституционное развитие страны.

Показательно, что в создании новой парадигмы конституционного права активное участие приняли судьи конституционной юстиции —

² Гаджиев Г.А. О понимании и правопонимании в конституционном праве // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 3. С. 2–27.

правоведы, чья научная и практическая деятельность связана с обоснованием правомерности решений, принимаемых в рамках полномочий по конституционному нормоконтролю³.

Разрешение вопроса о конституционности нормативного правового акта сводится к сравнению регулирующего воздействия Конституции РФ на общественные отношения с нормами позитивного права⁴. Если инструментальная теория нормативного регулирования разработана весьма основательно, то механизм регулирующего воздействия Конституции РФ до последнего времени не получал адекватного теоретического воплощения. Смысловые моменты механизма регулирования общественных отношений конституционным законодателем скрывались в доктринальной «тени» таких почти мистических понятий, как «дух конституции», «квазинормативная энергия положений конституции». Созданию теоретических конструкций мешала терминологическая «размытость» основных конституционных категорий. Л. Гарлицкий справедливо указывает: «Поскольку четких границ между “ценностями”, “принципами” и “нормами” не существует, все конституции содержат те или иные весьма общие понятия, которые служат основой толкования конституции и ее положений»⁵. Отметим, что и рациональное понимание процедуры «толкования конституции» остается в смысловом плане на уровне библейских мифов⁶.

³ Арутюнян Г.Г. Конституционный мониторинг. Ереван: NJHAR, 2016; Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011; Бондарь Н. Достоинство личности в аксиологической системе конституционного правосудия // Конституционное правосудие в новом тысячелетии. Ереван, 2014; Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63); Он же. Конституционная идентичность и права человека в России // Ученые записки юрид. фак-та. 2017. Вып. 42–43 (52–53); Зорькин В.Д. Суть права // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 5 (59); Кокотов А.Н. Право конституции в российском праве // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10 (47).

⁴ Позитивное право — продукт государственно-властной воли, выраженный в законах и иных нормативных правовых актах.

⁵ Гарлицкий Л. Конституционные ценности и Страсбургский Суд // Конституционные ценности в теории и судебной практике. М., 2009. С. 221.

⁶ Согласно Ветхому Завету Моисей для разрешения конфликтов в моноэтническом сообществе иудеев толковал 10 заповедей, предпосланных Богом

В структуре принятых в конце XX в. конституций выделяются главы, в которых сосредоточены основополагающие доктрины конституционализма, причем некоторым из них придана юридическая форма правовых принципов⁷. Глава 1 Конституции РФ обозначена как «Основы конституционного строя». Приведем высказывание В.В. Невинского: «...раскрытие понятие “основы” (в контексте названия главы 1 Конституции) через категорию “конституционные принципы” в последние годы приобретает все большее распространение». И далее: «Восприятие основ конституционного строя как системы принципов, установленных Конституцией РФ, способствует стройности логической конструкции “основ”, большей определенности содержания отдельных “основ” и тесной взаимосвязи их друг с другом, целенаправленному внедрению конституционных идей, ценностей в правовое сознание граждан, более последовательному и внутренне логичному толкованию норм Конституции и их применению в деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов, органов местного самоуправления»⁸.

Анализ законодательных конструкций ведет к рациональному пониманию действия Конституции РФ и позволяет признать конституционные принципы правовыми регуляторами общественных отношений, выявляя при этом механизм конституционного регулирования.

Так, ст. 10 Конституции РФ предписывает реализацию доктрины разделения государственной власти. Содержание данного конституционного принципа состоит в установлении самостоятельности принятия решений органами государственной власти, отнесенными соответственно к трем различным по своим традиционным полномочиям ветвям государственной власти. Реализация законодателями данного фундаментального конституционного принципа, безусловно, оказывающего кардинальное воздействие на регулирование вопросов государственно-

для их «спасения». Результатом толкования стали предписания Закона Божьего — правовые регуляторы общественных отношений.

⁷ Распространим общепринятые понятия «доктрина» и «принцип» на конституционную «почву»: «конституционная доктрина» — система теоретических воззрений, воплощающая идеи конституционализма; «конституционный принцип» — юридическая форма доктрины или идеи, на основе которой создаются законы.

⁸ *Невинский В.В.* Основы конституционного строя Российской Федерации как система конституционных принципов // Российский юридический журнал. 2004. № 1. С. 13.

го устройства конституционных государств, обычно происходит в соответствии с доктриной «сдержек и противовесов». Ограничивая самостоятельность принятия решений органами одной ветви власти за счет передачи ее полномочий органам другой, законодатель устанавливает определенную *меру* реализации содержания данного принципа, т.е. меру самостоятельности. Например, установленное законодателем «право вето» как обеспеченное нормами законодательства полномочие главы исполнительной власти в законодательном процессе определяет *меру* самостоятельности органа законодательной власти при принятии законов.

Мера реализации конституционных принципов, предусмотренная законодателем, может иметь не только абстрактную нормативную форму, но и конкретное математическое выражение.

В ст. 80 Федерального закона «Об акционерных обществах» устанавливаются особые условия для возможности приобретения 30% и более обыкновенных акций в акционерных обществах с числом акционеров более 1000, тем самым субъекты права ставятся в неравное положение перед законом. Федеральный законодатель, определяя различный правовой статус акционеров в акционерных обществах с разным числом участников, установил математически точную *меру* реализации содержания конституционного принципа «все *равны* перед судом и законом» (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ).

Механизм воздействия конституционных принципов на общественные отношения отличается от нормативного регулирования. Если конституционный принцип может применяться в *некоторой мере* своего содержания, то регулирование нормой позитивного права происходит в *полном* соответствии с ее содержанием. Норма не может быть применена в *некоторой мере*. Исполнение нормативного предписания *частично* означало бы искажение воли субъекта нормотворчества, т.е. неверное применение нормы в целом.

Иногда правоотношение, возникающее на основе формируемой законодателем нормы, лежит в сфере действия сразу нескольких взаимосвязанных конституционных принципов. При этом существуют бинарные конституционные принципы, которые могут вступать в коллизионные отношения друг с другом⁹. Например, таковыми являются

⁹ Эта коллизионность создает динамику всего пространства конституционной реальности. (См.: *Гаджиев Г.А., Ливеровский А.А.* Юриспруденция и ма-

конституционный принцип экономической свободы и принцип социального государства или конституционные принципы свободы выражения мнения и свободы выборов.

Примером нарушения *полноты* реализации содержания конституционного принципа «все равны перед судом и законом», т.е. абсолютного «равенства» перед законом, следует считать Закон РФ «О защите прав потребителей»¹⁰. Осуществляя нормативное регулирование в условиях рыночной экономики, законодатель под «давлением» конституционного принципа социального государства представил преференции социально незащищенным участникам рыночного оборота и тем самым не отразил полностью *принцип* «равенства перед законом», а определил воздействие этого принципа в некоторой *мере*.

Таким образом, обнаруживается правопонимание конституционного регулирования как сбалансированного воздействия на общественные отношения установленных законодателем мер содержания конституционных принципов. Нормативное установление *баланса мер* воздействия конституционных принципов отнесено к полномочиям законодательного органа государственной власти, но субъективное усмотрение законодателя может быть скорректировано Конституционным Судом РФ. Принятие им решения о конституционности нормы позитивного права можно рассматривать как объективное разрешение вопроса¹¹ о правомерности установления законодателем *баланса мер* реализации содержания фундаментальных конституционных принципов в рамках нормативного регулирования.

Признание конституционных принципов правовыми регуляторами, реализующими доктрину верховенства Конституции РФ, и обозначение их приоритетного значения и высшей юридической силы по отношению к результатам законодательной деятельности государственной власти, поставило вопрос об их историко-социальном происхождении. Опираясь на социологический анализ возникновения пра-

тематика (общность познавательных структур). Махачкала: Изд-во ДГУ, 2016. С. 89–90.)

¹⁰ См. об этом: Конституционная экономика. М.: Юстицинформ, 2010. С. 54.

¹¹ См.: *Ливеровский А.А.* Объективность решений органов конституционного нормоконтроля // Конституционное правосудие в новом тысячелетии: международ. альм. Ереван, 2015.

ва, удалось показать, что конституционные принципы как регуляторы общественных отношений имеют естественное происхождение¹². Традиционное представление о естественном правопонимании связано с регулированием «естественных прав и свобод, которые не даруются человеку со стороны государства, а, являясь неотъемлемыми и неотчуждаемыми от него, присущи человеку от рождения»¹³. Предлагается расширить традиционное понимание о естественных правах — признать естественными не только права, присущие человеку от рождения, но и права, направленные на защиту и сохранение его человеческого достоинства¹⁴. Конституционные принципы как правовые модели, регулирующие общественные отношения, связанные с правами и свободами человека и, в частности, гражданина, были выявлены в результате рационального анализа социального опыта общественных отношений и позитивированы благодаря борьбе человека против тирании, за свободу и гражданские права¹⁵. Эти правовые регуляторы общественных отношений не являются результатом субъективной деятельности законодательной власти, а в качестве объективной модели в каком-то плане противостоят ей.

Конституционные принципы как правовые регуляторы общественных отношений вписываются в современное представление о естественном праве: «Естественное право в той или иной форме есть нечто *объективное*, не зависящее от воли, усмотрения или произвола законоустанавливающей (государственной) власти, то есть определенное, отличное от других социальное явление (социальный регулятор)

¹² См.: *Ливеровский А.А.* Заметки на полях конституционной экономики // Ежегодник конституционной экономики. 2018. М.: ЛУМ, 2018. С. 120–148.

¹³ *Черепанов В.А.* Конституционное право России. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. С. 35.

¹⁴ Н.С. Бондарь справедливо считает, что категория «достоинство человека» является «основой базисных ценностей современного конституционализма» (*Бондарь Н.* Достоинство личности в аксиологической системе конституционного правосудия).

¹⁵ Гениальные мыслители прошлого предложили правовые принципы, в том числе государственного устройства, которые бы обеспечивали защиту прав и свобод человека. Эти правовые предписания, обычно после революционных преобразований, вводились в тексты конституций. Так, Ш. Монтескье, исходя из анализа деспотического правления абсолютной монархии, сформулировал *принцип разделения государственной власти*.

со своей *объективной* природой, своей сущностью и отличительными особенностями»¹⁶. Более того, нас, конституционалистов, в этом плане поддерживают теоретики права, отмечая, что правовые принципы являются юридической формой естественного права¹⁷.

Совокупность данных «естественных» регуляторов общественных отношений в современных исследованиях обозначают как «право конституции»¹⁸. Эта совокупность конституционных принципов обладает свойством системности¹⁹, из которой удастся выделить базовую

¹⁶ Новая философская энциклопедия: в 4 т. Т. 3. М., 2010. С. 306.

¹⁷ См.: *Нешатаева Т.Н.* Суд и общепринятые принципы и нормы международного права // Вестник ВАС РФ. 2004. № 3. С. 126–128.

¹⁸ Идея «права конституции» как совокупности конституционных регуляторов общественных отношений в какой-то момент развития теории конституционной юстиции стала ключевой идеей правовых исследований в данной теории.

А.Н. Кокотов именует систему общеправовых регуляторов *правом конституции*. «Это основы конституционного строя — система исходных конституционных принципов, определяющих социально-экономические, политико-управленческие, духовно-культурные, правовые, в том числе конституционно-правовые, устои российского общества (закреплены в гл. 1 Конституции РФ)» (*Кокотов А.Н.* Право конституции в российском праве... С. 2163).

Можно определить *право Конституции* как совокупность конституционных принципов — естественно-правовых регуляторов общественных отношений и выделить из нее базовую часть — систему фундаментальных конституционных принципов. (См. об этом в работах: *Ливеровский А.А.* О правопонимании в конституционной юстиции // Системно-структурные процессы в публичной власти: вопросы идеологии, политики, права: материалы и докл. X Междунар. науч.-практ. конф. Самара, 28 мая — 1 июня 2014 г. Самара: Самарский ун-т, 2015. С. 157–164; *Он же.* Право Конституции // Методология современного конституционализма: конституционализация позитивного права; конституционная аксиология пропорциональности: Материалы XIV Междунар. науч.-практ. конф. по конституц. праву. Санкт-Петербург, 20–22 мая 2016 г. СПб.: Фонд «Университет»; СПбГЭУ, 2017. С. 182–194.)

¹⁹ Можно говорить об аналогии «конституционной модели» — системы фундаментальных конституционных принципов — и системы математических аксиом. Аксиома — исходное понятие, предположительно самоочевидный (интуитивно одобренный) или выбранный из определенных соображений *принцип*, не предполагающий какого-либо обоснования. Согласно представлениям Аристотеля, сформулировавшего понятие системы аксиом, — математические аксиомы, так же как *право*, являются абстрактным (модельным) отражением человеческого опыта, появившегося в результате рационального анализа мироздания.

основу — систему фундаментальных конституционных принципов, отражающую иерархию социальных ценностей, которая признана обществом конституционного государства. Конституционный Суд РФ, проверяя конституционность нормативного правового акта, т.е. установленную законодателем меру реализации содержания (или баланса воздействия) конституционных принципов, толкует фундаментальную систему этих принципов. Смыслом толкования является *создание* Конституционным Судом РФ правовых позиций на основании актуального *понимания* конституционных принципов²⁰, позволяющего ему не только разрешить предлагаемый конституционный казус, но и отразить свое представление о правовом моменте конституционного развития государства.

Содержательным отличием конституционного принципа от нормы позитивного права (кроме самого механизма регулирования) является то, что применение правового принципа, изменяя или сохраняя социальную, экономическую или политическую ситуацию в обществе, целенаправленно соотносит нормы с признанными в обществе моральными требованиями, например справедливости²¹. Данное свойство конституционных принципов используется Конституционным Судом РФ при составлении мотивировочной части решений. Например, категория *справедливости*, закрепленная в преамбуле Конституции в условно-субъективном значении, объективируется в его решениях определением (созданием) меры реализации принципа *справедливости*, исходя из толкования (понимания) фундаментальных конституционных принципов. Созданные Конституционным Судом РФ и положенные в основу его решений принципы *добросовестности*, *соразмерности*, *справедливости* следует считать конституционными, поскольку их адекватная реализация является целью конституционного регулирования.

В заключение процитируем вывод известного правоведа Т.А. Васильевой: «Конституции, созданные и развивающиеся как жесткие в целях удовлетворения потребности членов общества в стабильности и определенности, начинают все в большей степени выступать в качестве

²⁰ См.: Гаджиев Г.А. О понимании и правопонимании в конституционном праве.

²¹ См.: Дворкин Р. О правах всерьез. М.: РОССПЭН, 2004. С. 45.

инструмента развития и обновления институализации многообразия и сложности существующих реалий, достижения единства формы и содержания провозглашенных принципов, а также отражать плюрализм существующих ценностей в рамках установленных процедур»²².

2.2. О больных «точках» Конституции и технологии их преодоления

Прошло 25 лет с момента принятия всенародным референдумом Конституции Российской Федерации. Ее принятию предшествовали годы бурных конституционных устремлений, поисков и дискуссий. Передовая юридическая общественность того времени, по существу, была полностью вовлечена в дело подготовки текста Конституции РФ: и в Москве, в действующих эшелонах государственной власти, и на местах, где заинтересованно и горячо обсуждались конституционные идеи и предложения. Объяснить скачок в развитии конституционной культуры в тот период времени не сложно: общество нуждалось в коренном обновлении, жаждало стабильности, накопившаяся усталость от политических споров и потрясений давала о себе знать. Как отмечают эксперты, настойчивость президентской власти в вопросе о скорейшем принятии Основного закона себя оправдала, не согласиться с этим нельзя. Но нельзя не согласиться и с тем, что спешность не лучший помощник в деле законотворчества, так же как и с тем, что четверть века — очень маленький срок для юридического документа, тем более в обществе, «пересевшем» на новые рельсы.

В связи с этим естественны и оправданны суждения юристов, политологов и многих других о судьбе Конституции РФ. Все высказывания с долей условности можно подразделить на три группы соответственно доминирующей точке зрения.

1. «Конституция еще не исчерпала своих возможностей» и трогать ее текст не следует.

2. Необходима полноценная конституционная реформа; действующая Конституция РФ свой потенциал исчерпала.

²² *Васильева Т.А.* Конституционализация права как средство обеспечения эффективности правового регулирования // Эффективность правового регулирования. М.: Проспект, 2017. С. 96.

3. Необходимы «точечные» изменения и дополнения; они должны быть корректны, актуальны и должны улучшать конституционное правовое состояние страны (В.Д. Зорькин).

Представляется, что последнее мнение — наиболее оптимальное. Здесь общество уходит от крайности, власть — от широких и митинговых политических и юридических дискуссий, неизбежных потрясений и перетрясок эшелонов государственной власти, финансовых расходов и т.д.

Итак, приходим к выводу, что современная Конституция РФ должна корректироваться, основываться на принципе адекватности, учитывать реалии практической жизни. Все это говорит в пользу того, что точечные изменения не только возможны, но и необходимы.

Однако здесь возникают вопросы: как это должно происходить? Какая методика должна быть положена в основу изменений? К сожалению, голосующие «за» точечное преобразование Основного закона (В.Д. Зорькин, С. Ципляев и др.) рецепта не дают. Более того, предлагаемое «пощипывание» Конституции РФ чревато нарушением ее архитектоники и системности (какого бы качества они ни были). А значит, требуется концептуальное видение точечных преобразований.

С нашей точки зрения, необходимо приступить по крайней мере к осмыслению двух концепций совершенствования Основного закона.

1. Перспективная концепция. «Изъятие идеологически отягчающих» идей и положений. Речь идет о том, чего в России пока не удалось создать и построить, от чего практика государственного и социального строительства, по существу, отказалась. Очевидно, что идейные ценности (принципы, задачи и др.) сконцентрированы в гл. 1 Конституции РФ (Основы конституционного строя), которая особо защищена ст. 135 Конституции РФ и может быть изменена только Конституционным Собранием. Не секрет, что в настоящее время на смену либеральному духу приходит консервативное мышление с другим пониманием роли государства, его объема в обществе и экономике; роли местного самоуправления («вечные» споры вокруг ст. 12 Конституции РФ) и др. Видимо, и идея правового государства также не выдерживает проверку временем. А о том, что Российская Федерация — социальное государство, говорить уже и не приходится. Без доктрины социальных прав вряд ли можно на конституционном уровне констатировать, что Россия — государство социальное. Словом, требуется переосмыслить все

эти ценности и определиться с тем, что нужно российскому обществу в настоящее время.

2. Концепция институциональная (концепция статуса властей и баланса). Неясность и нечеткая выраженность полномочий государственных ветвей власти отмечалась не только в связи с 25-летием Конституции РФ. На это обращали внимание сразу после ее принятия.

В Конституции РФ изначально не были разведены функции президента как должностного лица в государстве с президентской формой правления, в парламентском государстве и президента как главы государства. Пункт 1 ст. 80 Конституции РФ констатирует, что «Президент Российской Федерации является главой государства», тем самым, по существу, поставлен знак равенства между этими понятиями.

Между тем мировая практика исходит из разной природы президентской власти в президентских республиках, в парламентских республиках и власти главы государства в конституционных монархиях. К чему привели так называемые «наслоения» высшей государственной власти? Президент РФ с «триединой» нагрузкой вынужден создавать и соответствующий аппарат, который формирует самостоятельно (п. «и» ст. 83 Конституции РФ). В Конституции РФ полномочия Администрации Президента РФ не прописаны вообще; они лишь сориентированы на его компетенцию и круг правомочий. По большому счету, это конституционный пробел, приведший к огромной концентрации государственной власти, которая должна была, в сущности, неизбежно подмять другие властные вертикали. Правительство РФ, вместо того чтобы быть «исполкомом» общих дел в государстве, стало инструментом проведения задач Администрации Президента РФ. И кто бы ни занимал должность премьер-министра, авторитет вряд ли завоюет. Его инициативы скованны, самостоятельность проявить невозможно, оперативность в решении неотложных задач — тоже; иначе говоря, исполнительная государственная власть, если исходить из модели действующей Конституции РФ, не является «полнокровной». Все это говорит в пользу начала серьезных научных дискуссий с привлечением специалистов, для того чтобы в ближайшем будущем создать хотя бы «образ» будущей Конституции РФ.

Безусловно, нужно «отсоединить» в гл. 7 Конституции РФ прокуратуру от судебной власти. Судебная власть, ее функции, гарантии независимости и государственная автономность должны быть пропи-

саны в отдельной главе. Самостоятельная глава должна зафиксировать статус прокуратуры и следственного комитета. Словом, здесь есть над чем поразмышлять.

2.3. Право гражданина на конституционное судопроизводство в контексте народовластия

Система расширенного поиска решений Конституционного Суда РФ по состоянию на 8 июня 2018 г. содержит 30 428 решений. Из них 28 333 вынесены по результатам рассмотрения обращений о проверке конституционности нормативных правовых актов, в том числе 26 166 — по результатам рассмотрения жалоб граждан и их объединений. Указанное число решений включает 550 постановлений о проверке конституционности нормативных правовых актов, 381 из которых — постановления по результатам рассмотрения жалоб граждан и их объединений на нарушение конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле²³.

Приведенная статистика показывает, что конституционное судопроизводство, в порядке которого рассматриваются различные категории дел, наиболее востребовано в обществе в целях защиты гражданами своих конституционных прав и свобод, нарушенных примененным в деле законом. Поскольку закон, признанный Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ, утрачивает свою силу не только в отношении конкретного гражданина-заявителя и его дела, но в отношении неопределенного круга лиц, то защита в конституционном судопроизводстве, инициированном гражданином, нарушенных субъективных конституционных прав означает превентивную защиту конституционных прав неопределенного круга лиц и одновременное удовлетворение потребности всего общества в поддержании состояния конституционной законности.

Особые свойства итоговых решений Конституционного Суда РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина и вышеуказанное сочетание частных и публичных интересов в одном деле порождают интерес в выявлении соотношения права

²³ Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/extsearch.aspx>.

гражданина на конституционное судопроизводство и суверенной власти многонационального народа РФ. Для достижения указанной цели обратимся к первоисточнику правового регулирования любого конституционного правоотношения — Конституции РФ.

Конституция РФ была принята многонациональным народом, который своей волей установил конфигурацию государства, цель и принципы его деятельности. Государство как субъект конституционного права в таком случае является подчиненным по отношению к многонациональному народу: его власть и воля подчинены власти и воле многонационального народа. Вместе с тем государство, наделенное народом государственной властью, является основным, главенствующим субъектом конституционного права, который уполномочен народом организовать, упорядочить все сферы общественной жизни.

Таким образом, если Конституция РФ — это акт многонационального народа России, которым создано (сконструировано) государство, понимаемое как отдельный субъект конституционного права, выполняющий волю этого народа, то ее принятие означает возникновение конституционных отношений между многонациональным народом России и государством.

Конституционные правоотношения между народом и государством как урегулированные нормами конституционного права РФ общественные отношения по поводу базовых характеристик устройства государства, осуществления государственной власти и положения человека в обществе и государстве строятся в Российской Федерации на одной единственной норме-принципе, которая создает всю систему правовых норм и определяет их направление. Это положение ст. 2 Конституции РФ о человеке, его правах и свободах как высшей ценности, составляющей смысл и цель существования государства.

Указанная норма объявлена многонациональным народом, во-первых, для самого себя, так как определяет (напоминает самому себе), что основой существования многонационального народа является человек, и поэтому каждый человек, принадлежащий к многонациональному народу и образующий его, ценен, а его потребности, удовлетворяемые через реализацию прав и свобод, обуславливают направление действия власти многонационального народа.

Во-вторых, вышеназванная норма адресована и государству, которое, будучи субъектом права, создаваемым народом, обладает властью,

производной от народной, а следовательно, должно осуществлять свою власть исключительно в заданном направлении.

В-третьих, провозглашение непосредственно в тексте Конституции РФ человека, его прав и свобод высшей ценностью предъявляет устремления суверенного многонационального народа и международному сообществу.

Второй аспект названного конституционного положения, являющегося целеполагающей основой конституционных отношений между многонациональным народом и государством, предполагает, что праву народа и каждого принадлежащего ему человека на признание, соблюдение и защиту прав и свобод корреспондирует обязанность государства по созданию всех необходимых условий (политических, экономических, социальных, организационных и др.) для свободной реализации прав и свобод самими гражданами, в том числе условий для их соблюдения другими субъектами права. В таком случае правотворческая функция государства, направленная на создание правил поведения в обществе, и правоприменительная функция, направленная на разрешение возникающих правовых споров и защиту нарушенных прав, выступают основными способами формирования государством правового пространства, в котором реализуются права и свободы, принадлежащие человеку и гражданину.

Указанные функции находятся в неразрывной связи и не существуют одна без другой. Так, принимаемые в Российской Федерации федеральные законы конкретизируют содержание конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливают порядок их возникновения, изменения и прекращения, гарантии их осуществления, в том числе порядок и способы их защиты; специальная система органов государственной власти обеспечивает охрану и защиту прав и свобод от посягательств, разрешения правовых споров между субъектами права, принуждения к правомерному поведению. При этом как сама деятельность государства, государственных органов по осуществлению указанных функций, так и результаты такой деятельности подчинены требованию признавать, соблюдать и защищать человека, его права и свободы как высшую ценность.

Подчиненность данному требованию обуславливает наличие у народа права контролировать государство в целях надлежащего исполнения им правотворческой и правоприменительной функций, а

также права на защиту от государства, которое, осуществляя названные функции, изменило заданное направление власти и нарушило обязанность признавать, соблюдать и защищать человека, его права и свободы как высшую ценность. В противном случае возможна ситуация, когда права и свободы человека потеряют свою реальную ценность, человек вернется в положение подчиненного государству субъекта, а следовательно, и многонациональный народ утратит свой суверенитет.

Существующая связь между народом и государством, выраженная в праве народа и каждого принадлежащего ему человека на признание, соблюдение и защиту прав и свобод и обязанности государства по созданию всех необходимых для этого условий составляет содержание базового бессрочного конституционного правоотношения по поводу прав и свобод человека и гражданина, основанного на признании их естественного (независимого от человеческой воли и людских законов) происхождения. Такое правоотношение является базовым, поскольку на его основе возникают иные конституционные правоотношения, а также отраслевые правоотношения с участием государства.

Так, например, для выполнения государством нормотворческой функции возникают самостоятельные конституционные отношения между народом и государством по поводу формирования персонального состава законодательных органов, избрания Президента РФ, высших должностных лиц субъектов РФ; между государственными органами — по поводу создания иных государственных органов, между субъектами законодательного процесса — по поводу принятия основных правил поведения. Выполнению государством правоприменительной функции служат конституционные правоотношения между государственными органами по поводу создания системы судебных органов, определения их персонального состава.

Отраслевые правоотношения с участием государства также возникают в целях выполнения государством конституционных обязанностей перед народом: административные — для осуществления государством его управленческой функции, уголовные — в целях охраны государством высшей конституционной ценности от преступных посягательств. При этом содержание прав и обязанностей государства, полномочий его органов в указанных правоотношениях определяются вышеназванным базовым конституционным правоотношением.

Рассмотрим отношения, возникающие при осуществлении государством нормотворческой и правоприменительной функций, подробнее, сквозь призму базового конституционного правоотношения.

Обе названные функции предполагают наличие специальных государственных органов, установление особых процедурных правил для принятия в рамках реализации этих функций властных решений и их предъявления народу в качестве обязательных.

Нормотворческая функция российского государства имеет своей целью создание отвечающих реальным потребностям многонационального народа нормативных правовых актов, содержащих общеобязательные правила поведения на территории РФ, рассчитанные на неопределенный круг лиц и на неоднократное применение. Данная функция является основной для законодательных органов государственной власти, а также одной из главных для Президента РФ, исполнительных органов государственной власти на обоих ее (власти) уровнях — федеральном и региональном.

Отношения по поводу принятия, внесения изменений и признания утратившими силу законов в Российской Федерации являются конституционными, поскольку их предмет — закон представляет собой основной нормативный правовой акт, регулирующий общественные отношения, и формирует следующий после Конституции РФ уровень в иерархии законодательства РФ.

Конституционные правоотношения по поводу законов (федерального и регионального уровня) складываются между субъектами конституционного права — участниками законодательного процесса, представляющими различные ветви власти — законодательными органами, их палатами, депутатами, членами палат, высшим должностным лицом, подписывающим закон, высшим органом исполнительной власти, предоставляющим обязательное заключение в установленных законом случаях. Наличие такого количества участников законодательного процесса обеспечивает согласование позиций при создании наиболее оптимальных законодательных решений — правовых норм, регулирующих те или иные общественные отношения.

Для достижения согласованности, баланса интересов всех субъектов права при принятии закона законодательный орган устанавливает специальную процедуру (регламент), последовательно описывающую этапы законотворческого процесса, права и обязанности его участ-

ников. Правовые нормы регламента законодательного органа базируются на положениях Конституции РФ, в которую в целях создания государством для многонационального народа законов, признающих и защищающих права и свободы человека и гражданина, внесены положения не только о специальном законодательном органе РФ, порядке его формирования, но и об основах законодательного процесса. Положения Конституции РФ служат также основой для урегулирования регионального законодательного процесса.

При этом многонациональный народ обладает возможностью на прямых выборах путем голосования граждан-избирателей влиять на указанные отношения, определяя персональный состав законодательных (представительных) органов, высших должностных лиц, которые подписывают и опубликовывают законы; это позволяет сделать вывод о том, что в законах выражена трансформированная воля народа, переданная через его представителей в законодательном органе.

Участие народа непосредственно в законотворческом процессе сведено к минимуму: согласно ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ.

Что касается подзаконных нормативных правовых актов законодательных органов, Президента РФ, высших исполнительных органов, иных органов исполнительной власти, то отношения по поводу их принятия, изменения и признания утратившими силу складываются, как правило, внутри одной ветви власти, не предусматривают участия многонационального народа России, кроме того, народ не влияет на персональный состав Совета Федерации, Правительства РФ, многочисленных органов исполнительной власти, которые формируются иными субъектами конституционного права — государственными органами.

В российской правовой науке правовые отношения по поводу принятия подзаконных правовых актов рассматриваются как конституционные — возникающие между субъектами конституционного

права и по поводу объектов конституционного права²⁴ и как административные — возникающие в связи с осуществлением государством управленческой функции²⁵. Характеристика одних и тех же общественных отношений либо как конституционных, либо как административных зависит от соотношения их субъектов, а также объекта отношений. Так, в конституционных правоотношениях правовые нормы создаются государством в рамках исполнения им обязанности перед многонациональным народом, власть которого первична, и в этом случае народ как субъект конституционного права стоит выше государства. В административных правоотношениях по поводу создания правовых норм государство исполняет свои полномочия в целях воздействия на складывающиеся общественные правоотношения, управления ими, т.е. воздействует на общество как на управляемый объект. В связи с этим в административных правоотношениях иные субъекты права находятся в подчиненном государству положении²⁶.

Создаваемые подзаконные нормативные правовые акты имеют своей целью регулирование более узкого круга общественных отношений в пределах сфер ведения конкретного органа. Подзаконные нормативные правовые акты органов власти, формируемых без прямого участия многонационального народа, являются выражением государственной воли, которая обусловлена народной, но не равна ей, — она меньше и слабее.

Рассматривая правоотношения между участниками законодательного или иного нормотворческого процесса как возникающие во исполнение государством конституционной обязанности перед народом создавать общеобязательные правила поведения для регулирования общественных отношений, необходимо отметить, что стороной, создающей правила поведения, всегда выступает государство в лице за-

²⁴ *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М.: Норма, 2007. С. 478, 640; Конституционное право России: учеб. / С.В. Васильева, В.А. Виноградов, В.Д. Мазаев. М.: Эксмо, 2011. С. 352, 443.

²⁵ *Росинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учеб. М.: Норма, 2009. С. 441–480; Административное право: учеб. / С.Н. Братановский [Электронный ресурс]. Электрон. текст. дан. Саратов: Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. URL: <http://www.iprbookshop.ru/10390.html>. С. 262–265.

²⁶ *Бахрах Д.Н., Росинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2005. С. 105–116; Административное право: учеб. / С.Н. Братановский. С. 51–56.

конодательных и иных нормотворческих органов, принимающих, издающих и подписывающих нормативные правовые акты, а стороной, предлагающей и разрабатывающей проекты, могут быть как представители многонационального народа в лице депутатов, граждан при реализации права на законодательную инициативу, так и представители государства в лице государственных органов. При этом Президент РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, выступая инициаторами проекта нормативного правового акта, подписывая принятые законы, будучи избранными на прямых выборах путем голосования граждан, выражают как волю народа, так и волю государства.

Принятие законов на референдуме, означающее непосредственную реализацию многонациональным народом своей суверенной власти в целях установления правил поведения, представляет собой исключительный случай, возникающий в ситуации кризиса государственной власти, не способной выполнить свою конституционную обязанность перед народом.

Нормативные правовые акты выражают сформированную определенным образом и выраженную вовне в виде официального письменного документа трансформированную народную (в законах, принимаемых представителями народа) или государственную волю, устанавливающую общеобязательные правила поведения.

Выраженная в письменном документе воля представляет собой зафиксированные словесные формулы, смысл и общеобязательная сила которых проявляется лишь через их восприятие человеком. То есть сами по себе слова на бумаге не превратят человека, его права и свободы в высшую ценность без их использования в таком качестве конкретными людьми в своем поведении, что возможно только путем осуществления осознанных, волевых, целенаправленных действий.

Следовательно, реальность прав и свобод человека как высшей ценности зависит от того, как народная воля, выраженная в Конституции, будет воспринята нормотворческим органом, затем раскрыта и конкретизирована волей нормотворческого органа в нормативном правовом акте, и насколько адекватно она будет воспринята субъектами права и отражена в их действиях при реализации прав и обязанностей в конкретных правоотношениях.

Поскольку в указанном процессе требуется мыслительная деятельность людей, их сознание и воля, то в силу человеческой природы,

законов психологии первоначальная воля, будучи неоднократно отраженной в сознании людей, участвующих в качестве различных субъектов права на разных этапах механизма правового регулирования, неизбежно будет искажаться. Искажение воли многонационального народа, выраженной в Конституции РФ, на любом из этапов ее отражения в поведении субъектов правоотношений способно создавать угрозу реальности прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности. В деятельности нормотворческих органов это может привести к созданию правил поведения, изменяющих смысл воли многонационального народа, пожелавшего придать высшую ценность правам и свободам каждого человека; в деятельности правоприменительных органов — к разрешению дел вразрез с конституционным смыслом применяемых актов, в поведении конкретных субъектов права — к нарушению прав и свобод второй стороны правоотношения.

В целях предотвращения такой угрозы на каждом этапе отражения воли народа при ее передаче от субъекта к субъекту созданы различные правовые механизмы, обеспечивающие минимальное ее искажение. В первую очередь это установление специальных процедурных правил для поэтапного выполнения нормотворческой и правоприменительной функций, наличие и основа которых predeterminedены волей народа, выраженной в Конституции. Кроме того, на стадии осуществления государством нормотворческой функции — это правовая экспертиза проекта нормативного правового акта, опубликование проекта, его публичное обсуждение и др. На стадии правоприменения — возможность обжалования вынесенного решения.

Основным механизмом, направленным на предотвращение искажения прав и свобод как высшей конституционной ценности на этапе реализации правовых норм, является судебная защита прав и свобод человека и гражданина, осуществляемая системой специально созданных государством органов — судов, наделенных властными полномочиями разрешать в установленной законом процедуре правовые споры между субъектами правоотношений, иные юридические дела путем соотнесения конкретных обстоятельств с установленными правовыми нормами.

Многонациональный народ непосредственно в Конституции РФ своей властью учредил лишь высшие суды. Иные суды учреждаются и создаются волей государства, персональный состав судов также опре-

деляется государством в лице Президента РФ, Совета Федерации, законодательных органов субъектов РФ без участия народа.

Суды России венчают собой систему правоприменительных органов. Окончательно разрешая правовые споры любой отраслевой принадлежности, возникающие между равными субъектами права, между субъектами права, находящимися в отношении соподчинения, суды на основе закона своей властью предписывают субъектам правоотношений определенное поведение и тем самым защищают нарушенные права и свободы конкретного лица на стадии реализации правовых норм, т.е. защищают волю многонационального народа от ее искажения волевыми действиями субъектов правоотношений.

Осуществляя правоприменительную функцию, суды выполняют конституционную обязанность государства перед многонациональным народом защищать права и свободы человека путем разрешения конкретных правовых споров. Выполнение обязанности происходит по обращению представителя народа, в котором содержится обоснование нарушения прав и свобод заявителя действиями иных лиц. Таким образом, отраслевые процессуальные правоотношения в связи с разрешением конкретного дела судом существуют на основе конституционного правоотношения между многонациональным народом и государством по поводу прав и свобод человека и гражданина и в субъектном составе представлены судом (персонификация государства) и сторонами или стороной по делу (персонификация многонационального народа).

Поскольку суды находятся в рамках названного конституционного правоотношения, то конституционно выраженная воля многонационального народа, отразившись в нормативных правовых актах, должна найти свое воплощение и на итоговой стадии правового регулирования при окончательном разрешении вопроса о правах и обязанностях конкретных субъектов правоотношений. Отыскивая правовую норму для разрешения правового спора (дела), оценивая возможность ее применения, суд совершает мыслительные операции, целью которых является выявление воли нормотворческого органа, установившего определенные правила поведения, воли сторон спорного правоотношения, явившегося основанием для возникновения дела в суде, и формирование собственной воли на окончательное разрешение дела определенным образом.

В том случае, если судом будет установлено расхождение между волей нормотворческого органа, выраженной в правовых нормах, и волей одной из сторон правоотношения, отраженной в ее поведении в виде нарушения прав и свобод второй стороны правоотношения, суд в любом виде судопроизводства выносит решение, направленное на защиту прав и свобод.

Вместе с тем поскольку отправной точкой для совершения указанных мыслительных операций судом является воля нормотворческого органа, которая подчинена воле многонационального народа, то уяснение содержания применяемого нормативного правового акта невозможно без его соотнесения с конституционным положением о высшей конституционной ценности. При этом формируемая воля суда на определенное разрешение дела является государственной, а следовательно, подчинена воле многонационального народа и должна быть сформирована на той же базовой норме, что и воля нормотворческого органа, — норме о правах и свободах человека и гражданина как высшей ценности.

При установлении судом искажения воли многонационального народа нормотворческим органом в правовых нормах, подлежащих применению для разрешения дела, суд, связанный волей народа, обязан вынести решение, защищающее высшую конституционную ценность. В этих целях суд обладает правомочием не применять для разрешения дела закон, нарушающий конституционные права и свободы человека и гражданина, и обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации²⁷.

В указанном случае Конституционный Суд РФ выступает как способ защиты народной воли от ее искажения государственной волей нормотворческого органа.

В то же время, являясь специальным государственным органом по применению созданных государством правовых норм, суд, персональный состав которого определен государством без участия народа, при разрешении дела может не усмотреть расхождения между волей народа

²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision41938.pdf>.

и волей государства, выраженной в применяемом нормативном правовом акте, и вынести решение, отдав предпочтение воле государственного нормотворческого органа без обращения в Конституционный Суд РФ. Поскольку судебное решение обладает свойством окончательности, то в таком случае решением суда воля государственного нормотворческого органа, исказившая волю многонационального народа, будет зафиксирована окончательно, а следовательно, окончательно будет зафиксировано и искажение народной воли, т.е. она будет нарушена.

Описанный случай представляет собой системный сбой деятельности государства, так как оно при создании для народа пространства, в котором права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, последовательными действиями своих государственных органов, осуществляющих взаимосвязанные функции нормотворчества и правоприменения, сначала исказило волю народа в нормативном правовом акте, а затем окончательно зафиксировало ее искажение судебным решением, что означает непризнание, несоблюдение и непредоставление защиты как высшей конституционности ценности. Названный системный сбой в виде последовательных волевых взаимосвязанных действий государственных органов является нарушением обязанности государства в базовом конституционном правоотношении, т.е. конституционным правонарушением. На это указывают многие авторы, исследующие виды конституционных правонарушений²⁸.

В целях восстановления нарушенного государством права многонационального народа, во избежание негативных последствий системного сбоя деятельности государства, произвола государственных органов, не воспринимающих высшую конституционную ценность, многонациональный народ России обладает правом принуждения государства к устранению нарушения им конституционной обязанности. Такое право призвано защитить суверенную власть многонационального народа, в связи с чем его основное содержание закреплено в Конституции РФ.

В указанных целях многонациональный народ России предусмотрел судебную защиту своего нарушенного права в базовом конституционном правоотношении, учредив специальный суд — Конституци-

²⁸ См.: Уваров А.А. Конституционные правонарушения: вопросы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 8.

онный Суд Российской Федерации, приспособленный к разрешению в специальной процедуре конституционного судопроизводства конституционно-правовых споров по поводу нарушения прав и свобод человека и гражданина примененным законом.

Поскольку народ как субъект конституционного права способен выразить свою волю, осуществить власть только через волевые действия конкретных людей, принадлежащих к многонациональному народу, например, при голосовании на выборах, референдуме, проведении митингов, шествий, то заявить о нарушении государством конституционной обязанности, обратиться с соответствующей жалобой в Конституционный Суд РФ в целях разрешения возникшего конституционно-правового спора между народом и государством может только конкретный человек, который знает о конституционном правонарушении. Знание в данном случае появляется в результате анализа наступивших негативных последствий от действий государственных органов, поэтому таким лицом является тот, чьи права и свободы нарушены законом, примененным судом для разрешения конкретного дела. При этом, поскольку конституционное правонарушение означает системный сбой деятельности государственных органов, то, во избежание произвола со стороны государства, правом на публичное заявление и требование в соответствующей процедуре обязательного судебного разбирательства и защиты высшей конституционной ценности должен обладать непосредственно народ, а не представители, наделенные государственной властью и являющиеся потенциальными носителями искаженной воли. Указанная логика лежит в основе толкования конституционных положений ч. 1 ст. 46 и ч. 4 ст. 125 Конституции РФ как предусматривающих непосредственно право гражданина обратиться с жалобой в Конституционный Суд РФ.

Являясь носителем народной воли, осознав ее искажение, гражданин формирует свою индивидуальную волю на восстановление высшей конституционной ценности и своими действиями, обратившись в Конституционный Суд РФ, публично заявляет о конституционном правонарушении права многонационального народа, требуя соответствующего разбирательства.

В том случае, если в процедуре конституционного судопроизводства будет установлено искажение народной воли волей государственного нормотворческого органа, зафиксированной правоприменитель-

ным государственным органом, т.е. совершение конституционного правонарушения в базовом конституционном правоотношении между народом и государством, то восстановление воли народа возможно только путем удаления из правового поля соответствующего нормативного правового акта. В этих целях многонациональный народ в Конституции РФ предусмотрел, что акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу.

Следовательно, обращаясь в Конституционный Суд РФ, гражданин, находясь в рамках конституционного правоотношения между народом и государством, предъявляет требование признать не соответствующим Конституции РФ принятый государством и им же примененный закон как нарушающий высшую конституционную ценность — права и свободы человека и гражданина. То есть заявляет об искажении волей государственных органов воли многонационального народа и требует ее восстановления.

Конституционный Суд РФ, признав наличие искажения воли народа о правах и свободах в оспариваемом законе, формирует волю на восстановление высшей конституционной ценности и выражает ее в решении, которое обязательно для исполнения государственными органами, чьи действия образовали состав правонарушения. Так, помимо лишения решением Конституционного Суда РФ неконституционных положений реальной юридической силы, нормотворческий орган обязан изменить свою волю, выраженную в законе, внося соответствующие изменения в его текст, а суд обязан будет изменить свою, пересмотрев решение по делу заявителя в установленном порядке.

Как выраженная воля Конституционного Суда РФ, так и измененные на ее основании воля нормотворческого органа и воля правоприменительного органа обязательно предъявляются многонациональному народу в виде соответствующих решений, тем самым восстанавливается суверенная воля народа как на уровне правового регулирования, так и на уровне правоприменения, а следовательно, и право народа в базовом конституционном правоотношении с государством.

Таким образом, право гражданина на конституционное судопроизводство, понимаемое как право инициировать разрешение в порядке конституционного судопроизводства конституционно-правового спора по поводу нарушения конституционных прав и свобод человека и

НАРОДОВАЛАСТИЕ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ

гражданина законом, является охранительным правом, направленным на защиту права многонационального народа, нарушенного последовательными действиями нормотворческого и правоприменительного государственных органов в рамках базового конституционного правоотношения. Реализация названного права позволяет народу воздействовать на государство, нарушившее его волю, и изменить принятые нормотворческим и правоприменительным государственными органами властные решения. Следовательно, право гражданина на конституционное судопроизводство является неотъемлемой составляющей народовластия.

Глава 3

ФОРМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ И ГАРАНТИИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

3.1. Формы участия граждан Российской Федерации в законотворческом процессе

Развитие полноценного гражданского общества невозможно без участия населения в принятии управленческих решений на разных уровнях публичной власти. Такой подход в понимании базовой (учредительной) роли народа в системе публичного управления связан с тем, что согласно ст. 3 Конституции РФ 1993 г.¹ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. С точки зрения теории народного суверенитета речь идет о верховенстве, независимости народа и выборе им основных ценностей, целей и задач своего развития, способов и средств их достижения, а также выражения властной воли². Тем самым «Конституция Российской Федерации 1993 г. легитимировала естественно-правовую концепцию первичной власти народа и производной от нее власти государственных органов. Определила механизм делегации,

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Конституционное право: университетский курс: учеб.: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. II. С. 157.

принадлежащий многонациональному народу России, Российскому государству»³.

Одним из важнейших условий повышения эффективности правового регулирования общественных отношений является обеспечение народной инициативы в частности и участия граждан в законотворческом процессе в целом. Актуализация данной формы непосредственной демократии прежде всего связана с тем, что, с одной стороны, демонстрирует наличие важных и нужных демократических институтов как таковых, а с другой — через повышение уровня доверия народа способствует укреплению взаимосвязи государства и общества. В этом плане следует согласиться с научной позицией В.В. Комаровой, полагающей, что «государство будет сильным, а его управление эффективным, если оно имеет социальным фундаментом доверие граждан, их заинтересованность и участие в решении актуальных проблем»⁴.

Народная инициатива, в каких бы установленных законом формах она не проявлялась, — абсолютно оправданный и нужный институт гражданского общества. По справедливому замечанию В.В. Маклакова, народная инициатива «в какой-то мере колеблет принцип представительного правления; в то же время она дает возможность реагировать на общественные потребности, по каким-либо причинам не получившие отражения в деятельности выборного органа. Названный институт одновременно является и формой деятельности общественных организаций. Очевидно также, что народная инициатива может способствовать развитию интереса избирателей к государственным делам»⁵.

Участие граждан в законотворческом процессе является как формой народовластия, так и одной из важнейших форм обеспечения баланса интересов населения и публичной власти. Еще в 2008 г. в своем Послании Федеральному Собранию на тот момент Президент РФ Д.А. Медведев привлек внимание «правлящей элиты» к необходимости

³ *Эбзеев Б.С.* Введение в Конституцию России: моногр. М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. С. 308.

⁴ *Комарова В.В.* Технология эффективной реализации местного самоуправления в современной России // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сб. материалов Всероссийск. науч.-практ. конф. Москва, 21 апреля 2017 г. / под ред. докт. юрид. наук, доц. Л.Т. Чихладзе. М.: РУДН, 2017. С. 58.

⁵ *Маклаков В.В.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М.: Инфротропик Медиа, 2012. С. 560.

создания дополнительных мер для широкого привлечения общества к законотворческому процессу⁶. На уровне публичной власти понимание важности данного института существует уже давно. Доказательством тому служат нормативные правовые акты федерального и регионального уровней, которые прямо или косвенно регулируют участие граждан в законотворческом процессе. Безусловно, многое следует актуализировать: прописать в действующих федеральных нормативных правовых актах дефинитивные нормы; принять новые нормативные правовые акты; закрепить конкретные механизмы участия граждан в законотворческом процессе.

Участие граждан в данном процессе можно рассматривать в трех формах:

- 1) законотворческая инициатива;
- 2) участие в обсуждении законопроектов;
- 3) участие в общественной экспертизе проектов нормативных актов.

Законотворческая инициатива граждан

В ст. 104 Конституции РФ 1993 г. устанавливается перечень субъектов права законодательной инициативы, среди которых отсутствуют граждане Российской Федерации. Соответственно на федеральном уровне участие граждан в законотворческом процессе возможно только через депутатов Государственной Думы РФ, политические партии, другие уполномоченные органы и должностных лиц. Косвенное участие основывается на ст. 33 Конституции РФ 1993 г., согласно которой граждане обладают правом на обращение как лично, так и путем направления индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления.

На сегодняшний день в Российской Федерации существует такая практика. Например, «нередко поводом для внесения депутатами и членами Совета Федерации законопроектов являются обращения, приходящие в адрес парламентариев. Примерами так называемых народных инициатив, на основании которых комитеты Государственной Думы, а затем и депутаты на пленарном заседании принимали соответствующие решения, были многочисленные обращения граждан от-

⁶ Парламентская газета. 2008. 7–13 нояб. № 69.

носителю продления сроков приватизации жилых помещений в 2010, 2013, 2015 гг., недопустимости признания несовершеннолетних бывшими членами семьи собственника и соответственно их выселение из жилых помещений и многое другое»⁷.

В зарубежных государствах право народной законодательной инициативы предусмотрено Конституциями Кыргызстана, Италии, Испании, Швейцарии. Граждане Европейского Союза в количестве не менее 1 млн человек через соответствующую комиссию могут выступить с инициативой издания правового акта Союза⁸.

На уровне субъектов РФ право законодательной инициативы граждан и, как следствие, их участие в законотворческом процессе устанавливается Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁹. В ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰ (далее — Закон № 131-ФЗ) на уровне муниципального образования определяется институт правотворческой инициативы граждан. Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом или должностным лицом местного самоуправления.

Учитывая отсутствие на федеральном уровне понятия законодательской инициативы граждан, а также механизмов осуществления такой инициативы, субъекты РФ по своему усмотрению определяют понятие, формы и механизм участия граждан в законотворческом процессе¹¹. Например, в Иркутской области народная законодательная инициатива называется народной правотворческой инициативой¹²; в

⁷ Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. С. 53.

⁸ Там же. С. 53–54.

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Там же.

¹¹ См. подробнее: Актуальные проблемы парламентаризма в России: учеб. пособие / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Проспект, 2017. С. 92–93.

¹² Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. № 45-ОЗ «О народной правотворческой инициативе» // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2010. № 21 (т. 1).

Томской области — гражданской законодательной инициативой¹³; в Красноярском крае — народной инициативой¹⁴; в Воронежской области — гражданской инициативой¹⁵.

Такое терминологическое многообразие создает разнобой в понимании сути и назначения рассматриваемого института. По существу, на федеральном уровне определяющие признаки данного института отчасти унифицированы в ст. 26 Закона № 131-ФЗ, да и то отрывочно, поверхностно и только для муниципальных образований.

Очевидно, что в науке как конституционного, так и муниципального права нет однозначной позиции в понимании законотворческой инициативы граждан. Существующие определения указанного института можно понимать и в узком смысле (обязательное рассмотрение законопроектов), и в широком (не обязательное рассмотрение законопроектов).

В первом случае внимание акцентируется на том, что законотворческая инициатива — это право компетентных органов вносить предложения о принятии законов в законодательный орган власти, которые обязательны для рассмотрения¹⁶. Следовательно, законодательный орган обязан рассматривать те законопроекты, которые вносятся субъектами законодательной инициативы. Иными словами, все зависит от того, регламентируется данное право конкретных субъектов нормативным правовым актом или нет.

Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, «составить законопроект и предложить его (например, послать в парламент по почте или сдать в экспедицию, канцелярию) может любое физическое или юридическое лицо, но парламент вовсе не обязан рассматривать такой текст. Он обязан рассматривать только законопроекты, внесенные органами

¹³ Закон Томской области от 12 февраля 2007 г. № 69-ОЗ «О гражданской законодательной инициативе в Томской области» // Томские новости. 2007. № 7; Собрание Законодательства Томской области. 2011. № 8/1 (ч. 1).

¹⁴ Уставный закон Красноярского края от 26 марта 2009 г. № 8-3074 «О краевой народной инициативе» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. № 18 (314).

¹⁵ Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» // Собрание законодательства Воронежской области. 2007. № 6. Ст. 197.

¹⁶ Актуальные проблемы парламентаризма в России. С. 93.

и лицами, которым конституция (иной закон) предоставляет право законодательной инициативы»¹⁷.

Во втором случае законодательская инициатива «понимается как внесение предложений законодательного порядка, обращенных в высший законодательный орган, по отношению к которому у законодательного органа нет обязанности принимать их к рассмотрению»¹⁸. Получается, что если законодательная инициатива принадлежит субъектам, не уполномоченным на то законом, то и обязанность рассмотрения законодательным органом таких законопроектов отсутствует.

В теории конституционного и муниципального права доминирующей считается научная позиция, согласно которой единственной формой осуществления правотворческой инициативы выступает внесение в соответствующий орган уже структурно оформленного проекта нормативного правового акта.

Довольно распространенная в доктрине публичного права точка зрения относительно возможности внесения в представительные органы предложений о необходимости разработки тех или иных нормативных правовых актов на практике до сих пор не получила распространения.

Таким образом, если в случае с внесением структурно оформленного нормативного правового акта можно сказать, что речь идет о полноценной правотворческой инициативе, то в случае с внесением предложения о необходимой разработке и принятии нормативного акта в будущем пока еще существуют сомнения.

В связи с этим можно поддержать научную позицию авторов учебного пособия «Актуальные проблемы парламентаризма в России», допускающих, что законодательное предложение граждан как форма участия в законодательской деятельности может быть закреплено законом¹⁹.

Думается, что вовлечение граждан в законодательский процесс имеет очень важное социальное значение, поскольку направлено на выявление недовольства внутри общества и укрепление демократи-

¹⁷ Чиркин В.Е. Законодательная власть. М.: Норма; ИНФРА-М, 2010. С. 276.

¹⁸ Актуальные проблемы парламентаризма в России. С. 93–94.

¹⁹ Там же. С. 95.

ческих институтов. Не исключено, что создание условий для участия общества в управлении делами государства снизит возможный социальный накал.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁰ регламентирует предложение как форму обращения граждан. Например, под предложением понимается «рекомендация граждан по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества». Анализ положений указанного закона позволяет сделать вывод о том, что обращение в форме предложения является рекомендацией и, как следствие, не обязательно для рассмотрения представительным органом. Кроме того, в данном случае речь идет о совершенствовании уже принятых нормативных правовых актов. А вопрос о том, могут ли граждане в порядке предложения как формы обращения вносить нормативные правовые акты в представительный орган, остается неурегулированным и, следовательно, открытым.

В теории конституционного права встречаются научные позиции, согласно которым участие граждан в правотворческом процессе посредством обращений утратило свое значение. Последнее объясняется отсутствием единых конкретных путей их вовлечения в механизм народовластия²¹. С большой долей уверенности можно утверждать, что значение данного института не утрачено и по определению не может быть утрачено. А вот то, что следует разрабатывать и популяризировать эффективные методы вовлечения народа в правотворческий процесс, — факт, не требующий доказательств.

В научной литературе по данной проблематике отмечается, что «важной гарантией обеспечения участия населения в законотворческой деятельности мог бы стать федеральный закон “О законодательных инициативах граждан Российской Федерации”»²². В данном законе

²⁰ СПС «КонсультантПлюс».

²¹ См.: Лукьянчикова Л.В. Институт народных обращений в России: историко-правовой аспект // Государство и право. 2014. № 3. С. 4.

²² Гранкин И.В. Правотворческий процесс: учеб. пособие. М.: Проспект, 2016. С. 115.

можно было бы предоставить гражданам Российской Федерации право законодательной инициативы в Федеральном Собрании; установить порядок внесения в парламент законопроектов; определить процедуры обсуждения народных инициатив²³.

Участие граждан в обсуждении законопроектов

Смысл данного института заключается в вынесении на обсуждение важных для эффективного функционирования государства и общества проектов законов, а также важных политических вопросов. В конечном счете для обнаружения или устранения проблем должны быть выявлены и проанализированы разные позиции участников такого обсуждения.

В СССР практика всенародных обсуждений была достаточно распространенной. Действовал Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни». Так, согласно ст. 12 «на всенародное обсуждение выносились проекты законов и решений, затрагивающие основные направления политического, экономического и социального развития страны, осуществление конституционных прав, свобод и обязанностей советских граждан, а также другие наиболее важные вопросы государственной жизни, отнесенные к ведению Союза ССР».

В Конституции РФ 1993 г. отсутствуют нормы, устанавливающие участие граждан в обсуждении законопроектов. Однако юридически такой институт в современной Российской Федерации все-таки существует. Например, согласно п. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации²⁴ вариант проведения всенародных обсуждений законопроектов как формы участия граждан в законотворческой деятельности возможен, если законопроект принят в первом чтении.

В федеральном законодательстве закрепляются такие важные и имеющие непосредственное значение для участия граждан в обсуждении законопроектов институты, как общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания. Так, например, в ч. 1 ст. 24 Фе-

²³ Гранкин И.В. Указ. соч. С. 115.

²⁴ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СПС «КонсультантПлюс».

дерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁵ (далее — Закон № 212-ФЗ) под общественным обсуждением понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия.

В ч. 1 ст. 25 устанавливается, что общественные (публичные) слушания — это собрание граждан для обсуждения вопросов, касающихся деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организации и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

С учетом контекста рассматриваемого Закона неудивительно, что законодатель акцентирует внимание на общественных обсуждениях и общественных (публичных) слушаниях как форме общественного контроля. Такую позицию законодателя стоит принять и поддержать. Однако следовало бы конкретно прописать, что в рамках рассматриваемых форм должны обсуждаться проекты актов органов публичной власти. Думается, что это, по сути своей, важные и весьма эффективные коллективные формы обсуждения законопроектов. Их потенциал на сегодняшний день используется не до конца.

Ярко выраженная возможность обязательного обсуждения проектов муниципальных правовых актов через проведение публичных слушаний устанавливается в ч. 3 ст. 28 Закона № 131-ФЗ. Здесь не дается определение публичных слушаний, но при этом обуславливаются общие цели их проведения. По сути, на уровне федерального закона устанавливается только такой, ограниченный территорией муниципального образования, вариант участия граждан в обсуждении проекта правового акта.

В Определении Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О²⁶ указано, что, будучи публично-правовым институтом,

²⁵ СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее консти-

публичные слушания призваны обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем, имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования. Конечная цель такого обсуждения заключается в выработке рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Тем самым процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан. Такая открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего орган власти проводить публичные слушания по определенным вопросам.

Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 455 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в том числе в ст. 28 Закона № 131-ФЗ, был дифференцирован институт общественного обсуждения²⁷. Однако проекты муниципальных актов как рассматривались, так и рассматриваются на публичных слушаниях.

Анализ новеллы п. 5 ст. 28 Закона № 131-ФЗ позволяет предположить, что предназначением общественных обсуждений является рассмотрение на них различных градостроительных проектов, что диф-

туционных прав положениями статьей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга “О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге”, статьей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга “О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге” // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ До внесения поправок в указанную статью проекты генеральных планов, правил землепользования и застройки, планировки территории, межевания территории, правил благоустройства территорий, предусматривающие внесение изменений в один из указанных и утвержденных документов, решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, по вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки, рассматривались на общественных слушаниях. Но начиная с 2017 г. согласно п. 5 ст. 28 все эти проекты могут обсуждаться как на публичных слушаниях, так и на общественных обсуждениях.

ференцирует два очень сходных института прямой демократии. При этом ни в данном Законе, ни в Градостроительном кодексе РФ²⁸ не устанавливаются четкие критерии такого различия. Потому возникает проблема в понимании соотношения общественных обсуждений с публичными слушаниями. Если общественные обсуждения и публичные слушания в законах можно сопоставлять через союз «или», то тогда непонятно, по какой причине законодатель их «разводит».

При отсутствии специального федерального закона правовую основу общественного обсуждения законопроектов составляет Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167²⁹. Генеральная линия данного акта заключается в том, что он направлен на совершенствование законотворческой деятельности и обеспечение учета общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Анализ Указа позволяет сделать вывод о том, что его положения базируются в большей мере на диспозитивном характере участия граждан в законотворческой деятельности. Это подтверждается тем, что законопроекты могут быть вынесены на общественное обсуждение, а могут быть и не вынесены. Соответственно, и решение, принятое на таких обсуждениях, не является обязательным для учета органами государственной власти и местного самоуправления.

Основным субъектом, инициирующим процедуру общественного обсуждения, является Президент РФ, который, в свою очередь, решает вопрос о возможности или невозможности проведения всенародного обсуждения.

Думается, что общественное обсуждение законопроектов требует более широкой регламентации механизма проведения обсуждения на уровне федерального закона. Регулирования вопроса, столь важного для развития демократических институтов Российской Федерации, Указом Президента РФ явно недостаточно. Необходима более подробная регламентация коллективных и индивидуальных форм участия граждан в обсуждении законопроектов. У граждан не должно склады-

²⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СПС «КонсультантПлюс».

ваться ощущение того, что обсуждение — это лишь внешняя видимость демократии, а мнение народа ничего не значит³⁰.

На федеральном уровне действует и другой Указ Президента РФ³¹, которым установлены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Безусловно, Указ содержит важные положения, нацеленные на формирование института общественных инициатив. Однако из положений Указа никак не следует, что общественная инициатива и законодательная инициатива граждан — это одно и то же. Например, согласно Правилам общественными инициативами считаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса. Такого рода предложения могут быть общими и не конкретизироваться в форме закона. По крайней мере то, что общественная инициатива должна быть или может быть конкретизирована в форме закона, данным актом не уточняется. Казалось бы, остается возможность широкого толкования, но подробный анализ Указа все-таки дает нам основание предположить, что здесь речь идет только об общественных инициативах как таковых и широкое толкование неуместно. Поэтому повторим, что актуальность принятия закона о законодательной инициативе все еще сохраняется.

На уровне субъектов РФ, в отличие от федерального уровня, сложилась широкая нормативная правовая база, регулирующая процедуру проведения обсуждения законопроектов³². Например, следует выделить такие законы субъектов РФ, как Уставный закон Красноярского края от 26 марта 2009 г. № 8-3076 «О народном обсуждении»³³; Закон

³⁰ См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1. М.: Норма; ИНФРА-М, 2010. С. 477.

³¹ Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СПС «КонсультантПлюс».

³² См. подробнее: *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. М.: Проспект, 2011. С. 138–139.

³³ Уставный закон Красноярского края от 26 марта 2009 г. № 8-3076 «О народном обсуждении» // *Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края.* 2009. № 18 (314).

Республики Татарстан от 6 августа 2003 г. № 26-ЗРТ «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан местного значения»³⁴; Закон Калининградской области от 17 мая 2004 г. «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения»³⁵; Закон Воронежской области от 27 ноября 2008 г. «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области»³⁶.

Участие граждан в законотворческой деятельности посредством проведения независимой общественной экспертизы проектов законов

Развитие института общественной экспертизы в Российской Федерации в большей мере связано с учреждением Общественной палаты Российской Федерации. Именно Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации.

Рассматривая специфику правового статуса Общественной палаты РФ, А.А. Богородский отмечает: «Особый статус общественных палат состоит в том, что они, с одной стороны, не являются общественными организациями как таковыми, с другой — они включены в систему публичной власти, созданы на основании публично-властных предписаний, хотя их решения и носят в основном рекомендательный характер. В теоретических дискуссиях по данному вопросу общественные палаты предлагается рассматривать в качестве особых общественно-государственных институтов публичного права, создаваемых на

³⁴ Закон Республики Татарстан от 6 августа 2003 г. № 26-ЗРТ «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан местного значения» // Республика Татарстан. 2003. 9 авг. № 160.

³⁵ Закон Калининградской области от 17 мая 2004 г. «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения» // РГ (Запад России). 2004. 8 июня. № 119.

³⁶ Закон Воронежской области от 27 ноября 2008 г. «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области» // Молодой коммунар. 2008. 29 нояб. № 131; Собрание законодательства Воронежской области. 2008. № 11. Ст. 432.

основе конкретных правовых актов, и, в частности, законов. В Федеральном законе вопрос о правовом статусе Общественной палаты в системе публичной власти Российской Федерации обойден стороной. Региональное законодательство называет общественные палаты “совещательным органом”, “коллегиальным совещательным (консультативным) и организационным органом”, “общественным совещательным органом”. Как бы там ни было, за счет большого научного и организационно-технического потенциала общественные палаты способны качественнее проводить общественную экспертизу, нежели отдельные общественные объединения. Кроме того, они способны выполнять функцию переговорной площадки для осуществления гражданского диалога, что в итоге будет способствовать поиску и нахождению компромиссных решений в законодательном процессе»³⁷.

Доминирующим направлением в деятельности Общественной палаты является общественная экспертиза³⁸. По мнению Т.В. Троицкой, «в настоящее время в связи с расширением деятельности Общественной палаты, в том числе на уровне субъектов РФ, становится возможным делегировать полномочия по осуществлению общественной экспертизы преимущественно Палате как важнейшему и значимому институту гражданского общества»³⁹.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁴⁰ (далее — Закон № 32-ФЗ) проведение общественной экспертизы является одной из приоритетных задач данного органа.

Более конкретно общественная экспертиза регулируется ст. 18 рассматриваемого Федерального закона, в соответствии с которой Общественная палата проводит экспертизу проектов нормативных правовых актов Правительства РФ; федеральных органов исполнительной власти; проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов

³⁷ Богородский А.А. Общественная экспертиза в законодательном процессе // Юрид. вестник: межвуз. сб. науч. тр. Пенза, 2006. Вып. 21. С. 87–96.

³⁸ См. подробнее: Гриб В.В. Общественная экспертиза — ведущее направление деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Юрид. мир. 2009. № 5 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ Троицкая Т.В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы // Юрид. мир. 2006. № 9 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ СПС «КонсультантПлюс».

органов государственной власти субъектов РФ; проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Кроме того, по запросу органов государственной власти Общественная палата осуществляет экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов; проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти; проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ; проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Ряд ученых под общественной экспертизой понимают экспертизу процессов или явлений в интересах как общества, так и его отдельных групп. Экспертиза может проводиться с целью поиска вариантов решений различных социальных проблем и последующего их решения⁴¹.

С одной стороны, предметом общественной экспертизы могут быть отдельные правовые нормы, а также конкретные положения рассматриваемых законопроектов, принятых законов, с другой — нормативные правовые акты в целом.

Следует отметить, что хотя термин «общественная экспертиза» в Законе № 32-ФЗ закреплён, отсутствует определение этого термина, нет дефинитивной нормы. Последнее порождает множество предположений о сути и значении общественной экспертизы. Существует Положение о порядке проведения общественной экспертизы, утверждённое Советом Общественной палаты РФ от 15 мая 2018 г., в соответствии с которым целью общественной экспертизы является согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако даже в этом случае вряд ли можно говорить об определении общественной экспертизы, скорее здесь можно найти некоторые признаки данного института.

Думается, что вполне приемлемое и, вероятно, даже универсальное определение общественной экспертизы дано в Законе № 212-ФЗ. Так, согласно ч. 1 ст. 22 общественная экспертиза — это результат деятельности, основанной на специальных знаниях и опыте привлечённых

⁴¹ См.: Гриб В.В. Указ. соч.; Богородский А.А. Указ. соч. С. 87–96; Целютина Т. Общественная экспертиза законопроектов: глобальная система социального контроля и гражданского участия // Закон и право. Белгород. 2006. № 12 (30) // СПС «КонсультантПлюс».

на общественных началах специалистов, которые проводят экспертизу актов. Они анализируют и дают оценку актам (проектам актов), решениям (проектам решений), документам и другим материалам органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия; кроме того, проводят оценку на предмет соблюдения в актах органами государственной и муниципальной власти, а также общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями прав и свобод человека и гражданина.

В данном определении видны сущность и значение общественной экспертизы, которая должна базироваться на знаниях и опыте эксперта; анализе и оценке актов и других управленческих решений; проверке соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Представляется, что общественная экспертиза — очень важный и эффективный инструмент, способствующий развитию институтов народовластия. Основная цель такой экспертизы заключается в учете и защите интересов граждан при принятии и реализации властных решений. Соответственно проведение общественной экспертизы должно инициироваться общественностью и проводиться в интересах общества.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что все три формы участия граждан в законотворческом процессе требуют более детальной проработки как в теории, так и на практике. При этом для достижения стабильности и эффективности развития демократических институтов необходимо на федеральном уровне усилить нормативно-правовое регулирование как института участия граждан в законотворческом процессе в частности, так и институтов непосредственной демократии в целом.

3.2. Парламентский контроль в современной России

Одними из важнейших составляющих масштабных конституционно закреплённых реформ в новейшей истории России явились изменения, затрагивающие сферу публичной власти и контроль как одну из ее функций.

Детально раскрыть правовую модель парламентского контроля в России, соотношение отдельных его элементов, выявить объективно существующие системно-структурные связи, вскрыть сильные и слабые стороны исследуемого института и составляющих его элемен-

тов представляется необходимым в силу ряда причин: относительной новизны данного института; незавершенности моделей, механизмов взаимодействия парламента Российской Федерации с органами государственной власти и институтами гражданского общества при проведении парламентского контроля; отсутствия критериев эффективности форм парламентского контроля.

Федеральные законы от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ и иные нормативные правовые акты, связанные с обеспечением форм парламентского контроля на федеральном уровне в части установления основ парламентского контроля в субъектах РФ федеральным законодательством, не отличаются логичностью, завершенностью.

Согласимся с мнением о том, что осуществление контрольных полномочий пронизывает всю компетенцию законодательного органа⁴². Эффективная деятельность законодательной (представительной) власти в рамках реализации конституционно закрепленных представительных, законодательных, контрольных функций в целях планомерного функционирования и развития системы государственной власти в стране, устойчивого развития государства, повышения жизненного уровня населения и обеспечения реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан зависит от взаимодействия с иными органами публичной власти и институтами гражданского общества.

Необходимость использования однозначно определенного понятийного аппарата очевидна в любой сфере юридической деятельности. Особое значение это имеет для юридических категорий, которые получают свое закрепление в нормативных актах и тем самым влияют на регулирование общественных отношений.

Отметим недостаточную теоретическую проработку контроля, осуществляемого парламентом, и, как следствие, наличие пробелов и противоречий в действующем законодательстве в обозначенной сфере.

⁴² См.: Федотова Ю.Г. Парламентский контроль и парламентское расследование в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 45–50.

Например, законодательно не закреплено определение парламентского контроля, форм парламентского контроля и форм взаимодействия в процессе осуществления парламентского контроля и т.д.

По нашему мнению, под формами взаимодействия органов государственной власти можно понимать определенное правом внешне выраженное действие органов государственной власти или должностных лиц, осуществляемое в рамках их компетенции и вызывающее определенные юридические последствия. Вид формы взаимодействия определяется задачами, стоящими перед конкретным органом государственной власти или должностным лицом⁴³.

Взаимодействие органов представительной власти происходит на двух уровнях: профессиональном и общественном. К профессиональному взаимодействию относятся обучение, обмен опытом, создание модельных актов; возможность воздействовать на работу органа представительной власти; отношения ответственности, взаимовлияние, сотрудничество, координация деятельности и др. К взаимодействию на общественных началах относится работа общественных объединений парламентариев, контрольных структур органов представительной власти⁴⁴.

Нормами Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (в ред. от 28.03.2017) «О парламентском контроле» перечислены 18 форм контроля, в процессе реализации которых субъекты парламентского контроля вступают в правоотношения с органами государственной власти. Результаты в каждом случае различны, как и процедуры осуществления перечисленных форм контроля.

Основываясь на теоретических конструкциях, осознавая необходимость результативности форм взаимодействия парламента с органами государственной власти при проведении парламентского контроля, считаем возможным указать на наличие в предусмотренных законом формах контроля «прямых» форм взаимодействия, а также на наличие «косвенных» взаимодействий парламента с органами государственной власти.

Последние, косвенные формы взаимодействия существуют вне рамок Федерального закона «О парламентском контроле». В числе

⁴³ См.: *Лапатухина Е.С.* Взаимодействие органов представительной власти при осуществлении функции контроля // Вестник РГГУ. 2013. № 3 (104). (Экономика. Управление. Право).

⁴⁴ Там же.

таковых можно назвать полномочия кадрового характера — например, на основании ст. 83 и 103 Конституции РФ Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ только по представлению главы государства; полномочия по утверждению Советом Федерации указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения (ч. 1 ст. 102 Конституции РФ); вопросы войны и мира, а также использование Вооруженных Сил Российской Федерации под руководством Верховного главнокомандующего за пределами ее территории (ч. 1 ст. 102 и ст. 106 Конституции РФ).

В рамках процедуры отрешения Президента России от должности (которую мы также относим к косвенным формам взаимодействия контрольной парламентской деятельности) существует дублирование полномочий государственных органов и правовая неопределенность в вопросе о том, какая палата должна направлять запрос в Конституционный Суд РФ для получения заключения. Помимо этого, согласно Регламенту Совета Федерации палата начинает рассмотрение обвинения при получении постановления Государственной Думы и заключения Верховного Суда РФ (т.е. требование о получении заключения Конституционного Суда РФ отсутствует). Можно сделать вывод, что получение заключения Конституционного Суда РФ является полномочием Совета Федерации. При этом, поскольку положения п. 180 Регламента Государственной Думы являются частью установленного порядка выдвижения обвинения, в случае его нарушения Конституционный Суд РФ может высказаться о нарушении такого порядка⁴⁵.

Сформировавшаяся практика реализации контрольных полномочий субъектов парламентского контроля свидетельствует о неравномерности использования его санкционирующих и информативных форм, что вполне закономерно и объяснимо, поскольку привлечение к конституционно-правовой ответственности не является непосредственной целью парламентского контроля. В этом возникает необходимость лишь при выявлении конституционно-правовых деликтов. К санкционирующим формам контроля парламентарии обращались исключительно редко и в настоящее время вообще их не используют.

⁴⁵ См.: *Медведева Т.П.* Осуществление Советом Федерации отдельных контрольных полномочий // Современное право. 2016. № 12. С. 45–49.

Так, на основе действующей Конституции РФ единожды в 1999 г. Государственной Думой рассматривался вопрос о выдвижении обвинения Президенту России. Последнее голосование по вотуму недоверия Правительству России состоялось в 2005 г.⁴⁶ Все многочисленные попытки отправить правительство в отставку не поддерживались парламентариями либо еще на стадии инициативы, либо уже в процессе голосования по вопросу выражения недоверия. Единственный случай выражения недоверия Государственной Думой Правительству России имел место в июне 1995 г., однако после повторного рассмотрения вопроса о недоверии (уже по инициативе Председателя Правительства РФ) голосование депутатов показало обратный результат. Отставка Правительства России не состоялась.

Анализ доводов и мотивов, приводимых инициаторами рассмотрения вопроса о недоверии Правительству России, показывает, что в основе инициативы выражения недоверия, как правило, лежат политические мотивы: депутаты приводят такие обоснования, как низкие темпы экономического роста, «антисоциальная политика», недостаточные темпы реформ. Таким образом, депутаты не выявляют конкретных правонарушений в деятельности Правительства РФ и его членов, а инициатива по рассмотрению вопроса о выражении недоверия правительству используется как политический инструмент с целью повлиять на электоральное поведение граждан. В этом случае парламентский контроль не является эффективным средством для укрепления законности и правопорядка в стране.

Более значимый эффект рассмотрение вопроса о недоверии правительству приобретает в случае, когда его основанием выступают конкретные массовые нарушения основных прав человека, явившиеся результатом действий (бездействия) правительства и его членов (трагедия в Буденновске в 1995 г.), а также допущенные нарушения при реализации конкретных законов (рассмотрение вопроса о недоверии в связи с неэффективной реализацией закона о монетизации льгот). При этом

⁴⁶ Всего же в период с 1993 г. по настоящее время отмечено 20 предложений депутатов рассмотреть вопрос о недоверии Правительству РФ (многие из которых не нашли поддержки еще на стадии инициативы). См.: *Амелина А.* Вотум недоверия правительству: 20 попыток. «Исторические хроники РАПСИ» // РАПСИ. Российское агентство правовой и судебной информации. URL: http://rapsinews.ru/legislation_publication/20160609/276267891.html.

депутаты-инициаторы должны не только «выдвигать обвинения» в адрес Правительства РФ, но и обосновывать причинно-следственную связь между неэффективной практикой применения законов органами исполнительной власти и массовым нарушением прав человека. Такой подход позволит использовать институт выражения недоверия правительству в качестве инструмента конструктивной критики исполнительной власти, эффективной формы парламентского контроля.

Еще одна форма парламентского контроля — парламентские расследования — на федеральном уровне практически не применяется в том виде, в котором она закреплена в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Парламентские расследования на федеральном уровне проводились до принятия Закона (в 1995 г. — расследование трагедии в Буденновске, в 1998 г. — расследование Временной комиссии Совета Федерации причин, обстоятельств и последствий дефолта, в 2004 г. — расследование трагедии в Беслане) и единожды после его вступления в силу (в 2009 г. — расследование аварии на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 г.).

В 2011 г. Совет Федерации заявлял о возможности проведения парламентского расследования в связи с инцидентом в поселке Сагра Свердловской области⁴⁷, однако проведено оно не было. В 2014 г. не получила поддержки инициатива о возбуждении расследования в отношении деятельности бывшего министра обороны РФ. Причем инициатива не была поддержана депутатами из-за законодательного запрета вмешательства в деятельность органов предварительного следствия, которые расследовали уголовное дело в отношении А.И. Сердюкова.

На доктринальном уровне проблемы, возникающие при попытке применить описываемую форму парламентского контроля, по сути, уже были признаны представителем аппарата Государственной Думы А.А. Спиридоновым: «Характеризуя предмет современного парламентского расследования, надо заметить, что, по мнению некоторых ученых-юристов, Закон № 196-ФЗ обоснованно называть “Об отмене парламентских расследований”»⁴⁸. Аргументация следующая: «...нор-

⁴⁷ URL: <https://ria.ru/society/20110711/400134438.html>.

⁴⁸ Парламентский контроль в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / авт.-сост. А.А. Спиридонов. М.: Издание Государственной Думы, 2011. С. 111.

ма, предусматривающая проведение парламентского расследования фактов грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина в том виде, как она установлена в настоящее время в Законе, скорее всего, не будет действовать, поскольку является предельно общей и оценочной... На наш взгляд, избыточным и затрудняющим практическое применение рассматриваемой нормы представляется оценочное понятие грубого и массового нарушения прав и свобод человека и гражданина. В частности, не совсем понятно, что понимается под грубыми или массовыми нарушениями прав и свобод человека и гражданина. Кто должен определять степень грубости (тяжести) этого нарушения, и при каком количестве нарушений прав можно рассматривать его как массовое»⁴⁹.

О положительных или отрицательных результатах деятельности парламента нельзя судить без учета показателей социальной жизни общества и степени удовлетворенности населения. В поиске оптимальных критериев эффективности парламентского контроля в различных сферах деятельности парламента целесообразно обратиться к анализу 24 показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, установленных Указом Президента РФ № 548 от 14 ноября 2017 г., учитывающих в том числе и социальный эффект⁵⁰.

С нашей точки зрения, такие социальные показатели следует установить и для федерального уровня: это позволит сделать оценку эффективности парламентского контроля реальной.

Весь комплекс предлагаемых критериев эффективности (при этом необходимо учитывать, что показатели социально-экономического благополучия населения зависят не только от результативности парламентского контроля, но и от множества иных факторов) диктует выбор ключевых направлений организации системы парламентского контроля в Российской Федерации: организационно-правовой и существенный.

⁴⁹ Парламентский контроль в Российской Федерации. С. 111, 112.

⁵⁰ Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102449690&intelsearch=548+14.02.19>.

3.3. Взаимодействие в системе публичной власти в Российской Федерации

Конституционный законодатель на федеральном уровне ограничился закреплением системы государственной власти, принципов ее организации и функционирования. Однако взаимодействие органов власти внутри ветви власти, равно как и органов, наполняющих одну ветвь власти, с органами, наполняющими другую, а также с органами и должностными лицами, которые не вписываются в систему разделения властей и обладают «особым статусом», — залог успеха в выполнении полномочий и конституционного назначения.

Отсутствие нормативно закреплённого термина «взаимодействие» не восполнено и в теории — единого определения не выработано. По мнению автора, взаимодействие — это активная, согласованная деятельность двух и более субъектов правоотношения, выражающаяся в принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели, решение общей задачи в нормативно закреплённых формах.

В Российской Федерации правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти федерального уровня, субъектов РФ может основываться на нормах Конституции РФ: ст. 1, 2, ч. 3 ст. 5, ст. 10, ч. 2 ст. 11, ст. 18 и некоторых других, закрепляющих статус федеральных органов государственной власти.

Между тем целесообразно наличие конституционных норм, закрепляющих принципы, цели, формы и методы системного взаимодействия органов государственной власти, принадлежащих к различным «ветвям» — по аналогии с законодательством не только зарубежных стран (например, в Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 г. гл. V посвящена вопросам взаимодействия правительства и парламента⁵¹), но и субъектов РФ, где на уровне актов учредительного

⁵¹ В рамках данной главы закреплены вопросы принятия законодательства и ратификации международных актов, которые также решаются совместными усилиями данных субъектов: Конституция предусматривает различные механизмы согласования и одобрения проектов нормативных правовых актов. Например, Правительство может потребовать для изучения тот или иной законопроект у Парламента и т.д. (Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. // Официальный сайт Национальной Ассамблеи Французской

характера закрепляются как цели, принципы, так и формы взаимодействия законодательных, исполнительных и иных органов публичной власти.

Конституции и уставы ряда субъектов РФ содержат отдельные главы, закрепляющие нормы взаимодействия региональных органов государственной власти: гл. 6 «Гарантии эффективного функционирования публичной власти в Республике Башкортостан» Конституции Башкортостана, гл. X «Взаимодействие органов государственной власти области» Устава (Основного Закона) Челябинской области, гл. 5 «Взаимодействие законодательной и исполнительной власти» Устава Краснодарского края, гл. 6 Устава Архангельской области «Взаимодействие областного Собрания и губернатора Архангельской области, Правительства Архангельской области». Согласно ст. 101 Конституции Башкортостана от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 (в ред. от 04.03.2014)⁵² «взаимоотношения органов публичной власти в Республике между собой основаны на принципах добросовестности, открытости власти, координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений, а также взаимной ответственности за надлежащее государственное и муниципальное управление». В случае возникновения разногласий и споров между органами публичной власти они «рассматриваются комиссиями, создаваемыми на паритетных началах, и разрешаются на основе согласительных процедур, консультаций, переговоров или в судебном порядке» (ст. 103).

Отраслевое законодательство восполняет обозначенную незавершенность регулирования вопроса взаимодействия. Используя аналогию закона для выявления принципов и целей взаимодействия органов государственной власти, можно привести в качестве примера нормы Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 05.02.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵³, где закреплены принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов Федера-

Республики. URL: <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>).

⁵² Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146.

⁵³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

ции: законность (взаимодействие органов государственной власти должно быть опосредовано правом, а формы их взаимодействия регламентированы законодательством); единство системы государственной власти и согласование взаимных интересов; самостоятельное осуществление своих полномочий и исключение сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти; приоритет прав и свобод человека и гражданина, невмешательство в компетенцию друг друга; взаимное уважение, недопущение конфликтов и противоречий; юридическая и политическая ответственность.

Отметим, однако, что провозглашая в п. 1 ст. 1 единство системы государственной власти и одновременно разделение властей, законодатель не назвал среди принципов деятельности региональных органов государственной власти принцип их взаимодействия. Вместе с тем в ст. 23 Федерального закона закреплены основы такого взаимодействия, которое сводится главным образом к обмену правовыми актами и их проектами с целью ознакомления и внесения предложений об изменении их содержания, а также предоставления возможности представителям одного органа участвовать в заседаниях другого⁵⁴. Согласно п. 2 ст. 23 взаимодействие осуществляется также в формах, установленных законом субъекта РФ «в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития субъекта Российской Федерации и в интересах его населения». Таким образом, можно сделать вывод о законодательно закреплённой цели взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ, чего нет в отношении федеральных органов государственной власти РФ.

В некоторых субъектах РФ формы и принципы взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов конкретизируются в законах о статусе региональных представительных

⁵⁴ См.: *Ерыгин А.А.* Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта Российской Федерации как условие его социально-экономического развития: тезисы докл. на Междунар. науч.-практ. конф. «Социальное благополучие человека: конституционные параметры» // XIV Междунар. науч.-практ. конф. «Кутафинские чтения» V Моск. юрид. форума «Будущее российского права: концепты и социальные практики»: сб. тезисов докл. М.: Изд. центр Университета им. О.Е. Кутафина, 2018.

органов. Так, в Законе Иркутской области от 8 июня 2009 г. № 30-оз «О Законодательном Собрании Иркутской области» содержится ст. 45 «Взаимодействие Законодательного Собрания с Губернатором Иркутской области и Правительством Иркутской области», в Законе Камчатского края от 14 ноября 2011 г. № 691 «О Законодательном Собрании Камчатского края» — ст. 20 «Взаимодействие Законодательного Собрания с Губернатором Камчатского края и исполнительными органами государственной власти Камчатского края».

В законах ряда субъектов РФ установлены принципы взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти, среди которых: 1) законность принимаемых решений и осуществляемых действий; 2) взаимное уважение и доверие; 3) гласность; 4) признание и соблюдение полномочий, предоставленных каждому органу государственной власти субъекта РФ Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ; 5) урегулирование спорных вопросов преимущественно на основе согласования решений; 6) защита принятых решений в соответствующих судах⁵⁵.

Отдельно следует отметить взаимодействие с органами, обладающими особым статусом в системе разделения властей.

Взаимодействие прокуратуры с федеральным парламентом осуществляется в соответствии с нормами Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁵⁶, которые конкретизированы организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры страны, например, Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации⁵⁷.

⁵⁵ См.: *Попова Ю.Ю.* Взаимодействие органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации как необходимое условие государственного строительства в регионах // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8.

⁵⁶ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁵⁷ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 (в ред. от 06.02.2013) «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // Законность. 2013. № 5.

Приказом Генпрокурора России от 24 ноября 2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления» на правовое управление Генпрокуратуры России возложены следующие обязанности: определение основных направлений и организация планирования законопроектной деятельности в системе прокуратуры РФ; координация законопроектной работы структурных подразделений Генпрокуратуры России (включая деятельность представителей структурных подразделений в рабочих группах палат Федерального Собрания РФ), согласование разрабатываемых ими проектов законов, обеспечение сопровождения проектов в палатах Федерального Собрания РФ; обеспечение структурных подразделений Генпрокуратуры России и прокуратур субъектов РФ информационными материалами по законопроектной деятельности палат Федерального Собрания РФ; организация и проведение во взаимодействии с управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генпрокуратуры России антикоррупционной экспертизы проектов законов; подготовка методических рекомендаций и информационных писем по вопросам организации прокурорского надзора, что включает в себя анализ правоприменительной практики, оценки ее законности, следствием чего становится выявление проблем законодательного регулирования, в том числе коллизий и пробелов.

Генпрокуратура России в порядке и согласно методике, определенной Правительством РФ, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (приказ Генпрокуратуры России от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»⁵⁸).

В 2016 г. Генеральной прокуратурой РФ подготовлено 72 законодательных предложения «по вопросам совершенствования основ деятельности органов прокуратуры... направленных субъектам права законодательной инициативы». За это же время были сделаны за-

⁵⁸ Приказ Генпрокуратуры России от 28 декабря 2009 г. № 400 (в ред. от 13.03.2018) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Официальные документы в образовании. 2010. № 7.

ключения на 705 законопроектов, которые затрагивали самые разнообразные сферы общественных отношений (защиту прав субъектов предпринимательской деятельности, земельные, градостроительные, гражданско-правовые, уголовно-правовые отношения, отношения в сферах образования, здравоохранения, защиты прав несовершеннолетних, прохождения государственной (в том числе военной) службы и противодействия коррупции)⁵⁹.

Согласно Положению о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства от 11 октября 2017 г., которое было утверждено Генеральным прокурором РФ⁶⁰, структурная единица участвует совместно с другими подразделениями Генеральной прокуратуры РФ, Академией Генеральной прокуратуры РФ в правотворческой деятельности; в целях выработки и реализации предложений по совершенствованию законодательства участвует в заседаниях комитетов и комиссий Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Аналогичные нормы содержатся и в Положении об управлении по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, утвержденном Генеральным прокурором РФ 10 ноября 2017 г.⁶¹

15 февраля 2018 г. в Генеральной прокуратуре РФ состоялось расширенное заседание коллегии, посвященное итогам работы органов прокуратуры в 2017 г., в котором приняли участие Президент РФ, Генеральный прокурор РФ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ и др.⁶²

⁵⁹ См.: О результатах работы органов прокуратуры Российской Федерации по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в 2016 году: информация Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1169403/>.

⁶⁰ Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации (утв. Генпрокуратурой России 11.10.2017). URL: <http://genproc.gov.ru>.

⁶¹ Положение об управлении по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму (утв. Генпрокуратурой России 10.12.2018). URL: <http://genproc.gov.ru>.

⁶² URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1333942>.

Проблемой видится отсутствие механизма реагирования представительной власти на выявленные в процессе анализа правоприменительной практики заключения Генерального прокурора РФ на законопроекты. Правовой статус заключений в действующем законодательстве отсутствует. Регламент не закрепляет возможности участия Генерального прокурора РФ в заседании Государственной Думы по рассмотрению законопроектов, на которые им были даны заключения. Несмотря на то что сегодня конституции и уставы 82 субъектов РФ наделили прокуроров правом законодательной инициативы⁶³, чаще используемым и более эффективным является взаимодействие с законодательной властью в сфере предварительного контроля проектов законов посредством направления заключений и отзывов на них.

В соответствии с Регламентом Генеральной прокуратуры РФ установлен порядок и сроки рассмотрения парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ⁶⁴.

В соответствии с п. 1.8 приказа Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 (в ред. от 05.07.2017) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»⁶⁵ в органах прокуратуры РФ организационно-распорядительными документами определяются конкретные должностные лица, на которых возлагаются обязанности по обеспечению объективности, всесторонности и своевременности рассмотрения обращений, в том числе взятых на контроль (особый контроль) руководителями органов прокуратуры, обобщению практики разрешения обращений, а также оформлению соответствующих контрольных и статистических карточек. Ответственность за объ-

⁶³ Статистика приведена по статье: *Поневежский В.А.* Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в процессе формирования их законодательной базы // Законность. 2016. № 1. С. 8–13.

⁶⁴ Приказ Генпрокуратуры России от 11 мая 2016 г. № 276 (в ред. от 03.04.2018) «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2016. № 8.

⁶⁵ Приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 (в ред. от 21.09.2018) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 4.

активное, всестороннее и своевременное разрешение обращений возлагается на руководителей органов прокуратуры РФ (п. 1.7 приказа).

В силу п. 6.5 приказа в Генеральной прокуратуре РФ, Главной военной прокуратуре решение об отказе в удовлетворении первичных обращений принимает и дает ответ заявителям начальник отдела, а повторных обращений — начальник управления, главного управления, заместитель Главного военного прокурора, заместитель Генерального прокурора РФ.

С учетом сегодняшних реалий становится все более необходимым совершенствование организационного взаимодействия между различными государственными органами по укреплению законности и правопорядка. Прокуратура строит взаимодействие в форме проведения совещаний с участием представителей органов публичной власти различных уровней, заседаний межведомственных рабочих групп по конкретным проблемным вопросам⁶⁶, как правило, по результатам мониторинга правоприменительной практики (в том числе практики прокурорского надзора), при этом — что ценно — совместно вырабатываются и реализуются конкретные практические решения.

Целесообразно отметить следующие формы взаимодействия с представительной властью, реализуемые в деятельности прокуратуры: предложения, направляемые субъектам права законодательной инициативы об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов; заключения на законопроекты; участие прокуроров в заседаниях органов публичной власти; антикоррупционная экспертиза (нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц); законодательная инициатива в субъектах Федерации.

Кроме того, целесообразным представляется нормативное закрепление участия Генерального прокурора РФ в заседании Государствен-

⁶⁶ Защита жилищных, трудовых и иных прав граждан; соблюдение миграционного, природоохранного законодательства и законодательства о благоустройстве; противодействие правонарушениям в экономике, налоговой сфере, лесопромышленном комплексе и т.д. См.: *Гальченко А.И.* Роль прокуратуры в обеспечении национальной безопасности // Законность. 2015. № 12. С. 16–19.

ной Думы по рассмотрению законопроектов, на которые им были даны заключения.

Взаимодействие органов публичной власти — необходимость и данность, которые требуют теоретического и нормативно-правового обеспечения.

3.4. Экстерриториальные избирательные участки — первый шаг к электронному голосованию

Уровень развития информационных технологий, так называемой цифровизации общества, особенно в таком крупном мегаполисе, как Москва, создает предпосылки для развития новых, более современных форм участия граждан в осуществлении публичной власти. Запрос общества и государства на современные формы участия в голосовании, которые бы выходили за пределы традиционного голосования напечатанными на бумаге бюллетенями при непосредственном посещении избирательного участка по месту жительства, очень высок⁶⁷. Очевидно, что это вопрос даже не ближайшего будущего, а сегодняшнего дня. Но как все новое, особенно в публичной сфере, подбор таких форм, их «опытная» эксплуатация и практика реализации имеют свою оборотную сторону — рост подозрений в нелегитимности власти⁶⁸.

Пассивное избирательное право как элемент конституционно-правового статуса гражданина является элементом публично-право-

⁶⁷ По итогам совместного исследования Всероссийского центра изучения общественного мнения и Финансового университета при Правительстве РФ «Цифровое голосование в России: первые эксперименты и перспективы»: 66% россиян выступают за обеспечение возможности онлайн-голосования во всех регионах страны; 51% считают, что электронное голосование никак не повлияет на уровень доверия населения к результатам выборов; 48% россиян выражают готовность принять участие в электронном голосовании; 51% опрошенных готовы поставить электронную подпись за кандидата при наличии такой возможности // Официальный сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9997>.

⁶⁸ «Нам нужно, во-первых, сохранить и увеличить доверие к результатам выборов, и, во-вторых, увеличить возможности для разных категорий населения принять в них участие» (выступление руководителя Общественного штаба по наблюдению за выборами мэра Москвы, председателя комиссии Общественной палаты города Москвы по развитию гражданского общества А.А. Венедиктова на заседании ЦИК России. Август 2018 г.).

вого статуса власти, избранной по результатам выборов. Степень вовлеченности граждан в избирательный процесс в целом и особенно в процедуру голосования оценивается многими учеными, экспертами как показатель легитимности самой государственной власти. Уровень явки избирателей на выборах, безусловно, один из критериев демократичности избирательных процедур, легитимности выборов и, как следствие, легитимности самой государственной власти. Вынужденная в условиях снижения интереса избирателей отмена порога явки и избрание органов и должностных лиц малым числом избирателей, принявших участие в голосовании, может поставить под сомнение легитимность не только этих органов и должностных лиц, но и самой государственной власти в целом.

Совокупность субъектной заинтересованности избирателя в непосредственном участии в государственном и муниципальном управлении, в формировании публичной власти, с одной стороны, и заинтересованности самой власти в максимальном вовлечении граждан в процесс ее формирования — с другой, порождают повышенный интерес к внедрению современных, альтернативных форм участия избирателей в голосовании. Поэтому задача создания максимально комфортных условий для участия избирателей в выборах, в том числе с учетом сезонной миграции и вообще запроса современного общества на повышение мобильности, актуальный пункт повестки дня. И публичная власть озабочена ее решением.

Избирательные комиссии и органы государственной власти заинтересованы в максимально открытой и честной процедуре голосования, повышении представительства, в том числе за счет увеличения явки (участия в выборах) «пассивной» части электората посредством внедрения более мобильных, современных форм участия в голосовании.

Политический процесс для внедрения новых форм участия в голосовании обладает высшей степенью чувствительности к критериям «прозрачности» последнего. Именно «прозрачность» процедуры голосования напрямую увязывается с легитимностью его итогов и, как следствие, легитимностью избранных органов власти. Повышенная политизированность процесса голосования на всех этапах — от включения в списки избирателей до подведения итогов голосования, определения результатов выборов с участием кандидатов, доверенных лиц,

уполномоченных представителей избирательных объединений, наблюдателей, представителей средств массовой информации, иных участников избирательного процесса — требует «прозрачности» процедуры.

Зачастую итоги голосования являются предметом судебного и комиссионного обжалования даже при проведении голосования на избирательных участках с использованием бумажной формы избирательного бюллетеня, с процедурой подсчета бюллетеней, которая осуществляется в условиях непосредственной видимости, при участии наблюдателей, членов комиссий с правом совещательного голоса, представителей средств массовой информации и иных лиц, имеющих право присутствовать при подсчете голосов, а также при наличии у наблюдателей права, закрепленного в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶⁹ (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) визуально ознакомиться с рассортированными бюллетенями под контролем членов участковой комиссии с правом решающего голоса, а у членов участковой комиссии с правом совещательного голоса — убедиться в правильности проведенного подсчета. Малейшее нововведение в избирательном процессе, особенно в части голосования, от которого напрямую зависят итоги всей избирательной кампании, проходит «опытную» проверку со стороны «контрольных» наблюдателей. Растущая политизированность, как представляется, диктует необходимость поэтапного внедрения и адаптации новых форм голосования.

В определенной степени тенденция к расширению форм участия граждан в голосовании нашла отражение в позиции Конституционного Суда РФ, высказанной им в Постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П: «Субсидиарные способы осуществления активного избирательного права, такие как голосование по доверенности, голосование по почте и по сети “Интернет”, получили широкое распространение в избирательном законодательстве современных государств, для которого характерна тенденция к усилению юридических, организационных и иных гарантий реализации избирательных прав. Накопленный ими

⁶⁹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

опыт свидетельствует о том, что нацеленное на достижение всеобщности избирательного права разумное увеличение доступных видов электоральных практик способствует и росту числа граждан, принявших участие в голосовании, повышению гражданской активности, однако при этом для обеспечения подлинности и справедливости избирательного процесса и его результатов должны быть гарантированы надежность и эффективность субсидиарных механизмов, применяемых для организации голосования, соблюдение принципов свободных выборов и адекватное отображение волеизъявления избирателей, реализующих в процессе выборов свое право на участие в управлении делами государства»⁷⁰.

По мнению В.И. Лысенко, «в определенной мере указанное постановление Конституционного Суда Российской Федерации и сформулированные в нем правовые позиции создают основу и рамки для совершенствования законодателем организации избирательного процесса, нацеленные на достижение всеобщности избирательного права, разумное увеличение доступных видов электоральных практик в целях способствования росту числа граждан, принявших участие в голосовании, повышению гражданской активности»⁷¹.

По сути, предварительным этапом эксперимента по внедрению электронного голосования и первой за последние несколько лет попыткой расширить границы уже привычного нам голосования на участках по месту жительства стал опыт экстерриториального голосования на избирательных участках, образованных за пределами субъекта РФ, в органы государственной власти которого проводились выборы.

Внедрение механизма экстерриториальных избирательных участков осуществлялось посредством регионального регулирования — пу-

⁷⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 4.

⁷¹ *Лысенко В.И.* Экстерриториальные избирательные участки и голосование избирателей: международный и зарубежный опыт // Официальный сайт Российского фонда свободных выборов. URL: <http://www.rfsv.ru/law/normy-i-printsipy/eksterritorialnye-izbiratelnye-uchastki-i-golosovanie-izbiratelei-mezhdunarodnyi-i-zarubezhnyi-opyt>.

тем внесения изменений в региональное законодательство о выборах. Голосование на экстерриториальных избирательных участках было реализовано в Москве и Московской области в электоральный цикл сентябрьского ЕДГ 2018 г.

Проект закона города Москвы «О внесении изменения в статью 14 Закона города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 “Избирательный кодекс города Москвы”»⁷² был внесен мэром Москвы перед очередной избирательной кампанией по выборам мэра Москвы⁷³. Московской городской Думой был принят Закон города Москвы от 17 мая 2018 г. № 9 «О внесении изменения в статью 14 Закона города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 “Избирательный кодекс города Москвы”»⁷⁴ (далее — Закон № 9), согласно которому ч. 5 ст. 14 Избирательного кодекса города Москвы дополнилась новым положением о возможности образования территориальными избирательными комиссиями избирательных участков для голосования избирателей, включенных в списки избирателей по месту нахождения за пределами территории города Москвы при проведении выборов мэра Москвы по решению Московской городской избирательной комиссии и в установленном ею порядке.

Создание экстерриториальных избирательных участков, инициатором которого стала Москва, было поддержано Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее — ЦИК РФ)⁷⁵ и

⁷² Официальный сайт Московской городской Думы. URL: https://duma.mos.ru/ru/38/adopted_documents/corebofs002080000m6bnis1a00ag1g8o.

⁷³ «...Я внес в Мосгордуму проект закона о возможности создания избирательных участков за пределами Москвы. Технически сделать это будет очень непросто, но попробовать можно. Конечно, без крайностей, аккуратно... На встречах с пенсионерами и другими людьми я часто слышал жалобы на то, что в день голосования они вынуждены либо менять планы на отдых, либо игнорировать свой гражданский долг... Не говорю уже о сотнях тысяч москвичей, которые до ноября постоянно живут на дачах». См.: С. Собянин внес в МГД законопроект о создании избирательных участков за пределами Москвы на выборах мэра // Официальный сайт Рамблер.Новости. URL: https://news.rambler.ru/moscow_city/39840128-s-sobyanin-vnes-v-mgd-zakonoproekt-o-sozdanii-izbiratelnyh-uchastkov-za-predelami-moskvy-na-vyborah-mera.

⁷⁴ Закон города Москвы от 17 мая 2018 г. № 9 «О внесении изменения в статью 14 Закона города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 “Избирательный кодекс города Москвы”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁵ Председатель ЦИК РФ Э.А. Памфилова: «Мы продолжаем совершенствоваться, искать новые пути для снятия всех барьеров перед избирателями,

названо «пилотным проектом федерального значения»⁷⁶. Вместе с тем в профессиональном сообществе звучали сомнения в правомерности образования избирательных участков за пределами территории, на которой проводятся соответствующие выборы. В числе аргументов⁷⁷ приводились следующие:

— расширение пределов действия закона субъекта РФ на территорию другого субъекта РФ является, по сути, нарушением установленного в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷⁸ (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) принципа территориальности, ограничивающего «пространственные пределы осуществления государственной власти в рамках предоставленных полномочий и предметов ведения, регламентированных Конституцией Российской Федерации» территорией соответствующего субъекта РФ, его административной границей⁷⁹;

— территория образованных во исполнение Закона № 9 за пределами территории Москвы избирательных участков не может входить

чтобы они могли проголосовать где угодно. На это направлен и пилотный проект по созданию экстерриториальных избирательных участков, инициатором которого была Москва» (ЦИК РФ высоко оценила готовность Москвы к выборам) // Официальный сайт Общественной палаты города Москвы. URL: <http://www.opmoscow.ru/ru-RU/news/default/card/418.html>).

⁷⁶ ЦИК одобрил формирование «дачных» избирательных участков на выборах Мэра Москвы // Официальный интернет-портал Регионального информационного агентства Московской области (РИАМО). URL: <https://riamo.ru/article/299200/tsik-odobril-formirovanie-dachnyh-izbiratelnyh-uchastkov-na-vyborah-mera-moskvy.xl> (дата обращения: 12.07.2018).

⁷⁷ См.: «Запредельное голосование»: участки «за кадром» (экспромт Москвы 2018 года) // Официальный сайт Zakon.ru. URL: https://zakon.ru/blog/2019/05/02/zapredelnoe_golosovanie_obrazovanie_izbiratelnyh_uchastkov_za_predelami_territorii_subekta_rf_pri_pr.

⁷⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁹ См.: *Орлова М.Ф.* Территория и границы субъекта Российской Федерации: на примере Астраханской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 3.

в состав территории Москвы по смыслу ч. 1.1 и 3 ст. 12 Закона города Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы»⁸⁰ (далее — Избирательный кодекс города Москвы), а следовательно, норма Закона № 9, подразумевающая образование избирательных участков за пределами территории города Москвы для целей проведения выборов в органы государственной власти Москвы, прямо противоречит п. 1 (предусматривающему образование избирательных участков только на той территории, где организуются и проводятся выборы) и п. 4 (определяющему неразрывность территориальных пределов избирательного округа и избирательного участка) ст. 19 Федерального закона № 67-ФЗ, ч. 1.1 и 3 (конкретизирующим территориальные пределы городского избирательного округа по выборам мэра Москвы) ст. 12 Избирательного кодекса города Москвы.

Несмотря на ряд аргументов, приведенных в подтверждение нарушения федеральных законов № 184-ФЗ и № 67-ФЗ, следует отметить, что выводы о несогласованности нормативного регулирования строятся на буквальном прочтении отдельных положений федерального законодательства без учета взаимосвязи норм, расширяющих стандартный подход в нормативном регулировании.

Федеральный закон № 67-ФЗ, устанавливая гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации при подготовке и проведении выборов всех видов и уровней в Российской Федерации, предусматривает право субъектов РФ своими законами, регламентирующими подготовку и проведение конкретных выборов на территории субъекта РФ, устанавливать гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, предусмотренные Федеральным законом № 67-ФЗ (ч. 3 ст. 1).

Так, ч. 5 ст. 19 Федерального закона № 67-ФЗ предусматривается возможность образования дополнительных избирательных участков, помимо избирательных участков, образованных в установленном порядке, в местах временного пребывания избирателей (больницы, санатории, дома отдыха, вокзалы, аэропорты, места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и другие места временного пребывания).

⁸⁰ Закон города Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

При этом местом пребывания согласно ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-І «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» наряду с гостиницами, санаториями, домами отдыха, туристскими базами и т.п. признается жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации, в котором он проживает временно. Это позволило признать место временного проживания граждан Российской Федерации (в том числе жителей города Москвы) на своих дачах местом их временного пребывания.

Таким образом, Закон № 9 был принят с учетом указанных норм федерального законодательства, расширяющих возможности нормативного регулирования на уровне законодательства субъекта РФ, хотя, возможно, и содержал элемент опережающего регулирования. Представляется, что эксперимент по определению позволяет выходить за границы стандартного восприятия системы и структуры для перспективного решения поставленной задачи.

Безусловным стартом и возможностью для реализации экстерриториального эксперимента стало внедрение и успешное применение на выборах Президента РФ в 2018 г. механизма «мобильный избиратель». Как показали прошедшие в марте 2018 г. выборы Президента РФ, сотни тысяч избирателей охотно голосуют не по месту жительства, а по месту нахождения⁸¹.

«Мобильный избиратель» реализуется в границах одного округа (на федеральных выборах это единый избирательный округ на всей территории Российской Федерации) и, соответственно, не подвержен критике проведения голосования за пределами границ избирательного округа. Однако представляется, что жесткое использование территориального принципа в той части, в какой оно ограничивает создание дополнительных гарантий для граждан по участию в голосовании, не соотносится с принципом всеобщего избирательного права.

Пожалуй, самой существенной из коллизий, связанных с проведением эксперимента, имевших помимо теоретического еще и практи-

⁸¹ См.: Системой «Мобильный избиратель» воспользовалось более 5,5 миллионов человек // Официальный сайт «Независимый общественный мониторинг». URL: <https://nom24.ru/info/events/sistemoy-mobilnyy-izbiratel-vospolzovalos-bolee-5-5-millionov-chelovek/>
<https://nom24.ru/info/events/sistemoy-mobilnyy-izbiratel-vospolzovalos-bolee-5-5-millionov-chelovek/>.

ческое значение, был вопрос территориальной подсудности действий участковых избирательных комиссий, образованных за пределами территории Москвы. Нормы Кодекса административного судопроизводства РФ⁸² вступали в противоречие с принципом субъектного обжалования в зависимости от субъекта РФ, в органы власти которого проводились выборы. В соответствии с ч. 1 ст. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ административное исковое заявление к избирательной комиссии подается в суд по месту ее нахождения. Обжалование судебного решения осуществляется в соответствии с производством в суде апелляционной и кассационной инстанции. В ситуации с экстерриториальными избирательными участками, расположенными в Московской области, территориальная подсудность по правилам административного судопроизводства предписывает обращаться в соответствующий районный суд Московской области с последующим обжалованием в Московский областной суд. При этом подсудность в случае обжалования решений участковых комиссий в соответствующую территориальную избирательную комиссию сохраняется уже по городу Москве. Аналогичная несогласованность правовых норм возникает и при реализации права на обжалование итогов голосования на соответствующем избирательном участке.

Очевидно, что в данном случае принцип непосредственной близости и оперативности — территориальный принцип — является самым удобным с точки зрения создания условий для реализации права на обжалование, однако требует дифференцированного подхода. Если в целом для сокращенных сроков на обжалование по части включения или исключения из списка избирателей, действий (бездействия) участковой избирательной комиссии территориальная подсудность является приоритетной, то в части оспаривания итогов голосования целесообразно учитывать все же и территориальную субъектность: субъект РФ, в органы власти которого проводятся выборы.

При внедрении новой технологии зачастую применяется режим «опытной эксплуатации». Этот режим максимально приближен к последующей «промышленной эксплуатации», но имеет цель — окончательно определить, насколько теория согласуется с практическим

⁸² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

применением в реальных условиях. Представляется, что экстерриториальный эксперимент явился шагом к «открытию» границ для голосования и в то же время был лишен главного недостатка электронной формы — «непрозрачности» процесса голосования. Электронная форма, как и все новое, особенно в таком политизированном процессе, как голосование, вызывает настороженность критически настроенного электората, а также активных участников избирательного процесса. Этому недостатку экстерриториальный эксперимент был лишен — он не стал источником недоверия к системе и формам голосования.

Для повышения уровня доверия к экстерриториальному голосованию места расположения избирательных участков за пределами Москвы отбирались Московской городской избирательной комиссией с учетом мнения москвичей, которое они могли выразить через сервис «Активный гражданин». В результате на выборах мэра Москвы было образовано 209 экстерриториальных избирательных участков в Московской, Калужской, Тульской и Владимирской областях⁸³. Таким образом, возможностью проголосовать на выборах мэра Москвы рядом со своими дачными участками были обеспечены более 125 000 москвичей.

Немаловажным для легитимизации эксперимента было обеспечение «прозрачности» процедуры голосования⁸⁴. Дополнительное повышение доверия к экстерриториальному голосованию было достигнуто за счет осуществления полноценного открытого и масштабного, несмотря на удаленность от города, наблюдения. Общественная палата города Москвы обеспечила общественное наблюдение за ходом голосования на «загородных» избирательных участках и направила своих наблюдателей на все избирательные участки. Повышению доверия к

⁸³ Решением Московской городской избирательной комиссии от 12 июля 2018 г. № 65/6 «Об избирательных участках, образуемых за пределами территории города Москвы» было образовано 183 избирательных участка — в Московской области, 16 — в Калужской, по 5 — в Тульской и Владимирской областях (Вестник Московской городской избирательной комиссии [Электронное периодическое издание]. URL: <http://mosgorizbirkom.ru/web/guest/10669>).

⁸⁴ Москвичи смогут принимать участие в выборах за пределами города // Официальный сайт Общественной палаты города Москвы. URL: <https://duma.mos.ru/ru/0/news/novosti/moskvichi-smogut-prinimat-uchastie-v-vyiborah-za-predelami-goroda>.

эксперименту способствовала также деятельность Общественного штаба по наблюдению за выборами, эффективность работы которого на выборах в Москве была неоднократно доказана в ходе создания открытой, доступной для всех представителей политических партий, кандидатов площадки общественного наблюдения и контроля.

В целом эксперимент в Москве удался. На выборах мэра Москвы 283 500 жителей воспользовались возможностями механизма «мобильный избиратель» и подали заявления о голосовании по месту нахождения. Итоговая явка на выборах мэра Москвы составила почти 31%, или более 2 млн 250 тыс. избирателей. Значит, около 12,5% проголосовавших воспользовались «мобильным избирателем». Из них более 127 000 «прикрепились» именно к загородным участкам: 107 000 — в Московской области, 11 500 — в Калужской, 5200 — в Тульской и 3400 — во Владимирской области.

Явка избирателей на «дачных» участках практически вдвое превысила общегородскую. В итоге самая высокая явка была зафиксирована в Калужской области и составила 75,4%, что превышает «общегородские» показатели на 44,4%. Столь активная явка в сравнении с избирательными участками, расположенными в городе, подтвердила очень важный аспект — высокий запрос общества на новые формы участия в выборах.

Аргументы из разряда «лень ехать, не хотим участвовать», как показывает опыт, легко разбиваются о простой, пусть и специфический способ расширения границ — приближение избирательного участка (возможность проголосовать) к временному месту пребывания. Соответственно, куда более серьезным преимуществом процесса может послужить электронная форма, которая позволяет голосовать, находясь в любой точке страны и даже мира. Ведется множество споров о том, нужно или нет внедрение новых, особенно электронных, форм участия граждан в избирательном процессе. Конечно, результаты такого голосования нельзя «пощупать», нельзя вручную пересчитать, ведь все осуществляется виртуально. Зачастую звучат чисто эмоциональные реплики о том, что нет необходимости переходить к электронным формам. Вполне достаточно традиционных способов голосования. Однако предоставив москвичам возможность выйти за границы субъекта РФ, мы получили количество проголосовавших, которое является верным признаком востребованности нововведения.

Очевидно — и практика реализации экстерриториального эксперимента на выборах в Москве это показала, — что налицо две важные тенденции: стремление власти внедрить новые формы участия в голосовании, повышающие степень вовлеченности избирателей в выборный процесс, и стремление граждан воспользоваться новыми форматами голосования. Это, безусловно, две значимые составляющие, каждая из которых не обеспечит последовательного процесса развития электронного голосования без участия другой.

В следующем электоральном цикле процесс развития форм участия граждан в голосовании, расширения его доступности получил два направления: создание цифровых избирательных участков и внедрение дистанционного электронного голосования. Оба направления в статусе эксперимента реализовывались в Москве, только на разных уровнях выборов, и стали возможны в связи с принятием Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»⁸⁵ и Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года»⁸⁶.

⁸⁵ Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁶ Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года» // СПС «КонсультантПлюс».

Цифровые избирательные участки, по сути, развили экстерриториальный принцип, расширили границы его применения, повысили эффективность в плане создания условий по участию в выборах, вышли за границы регионального уровня выборов и субъектности в образовании экстерриториальных участков и, соответственно, стали гораздо более совершенной их моделью. Сохранение при этом элементов традиционного голосования на избирательном участке несомненно повысило уровень доверия как избирателей, так и иных участников избирательного процесса к такому голосованию.

Однако нельзя не учитывать, что экстерриториальные участки с точки зрения мобильности и доступности не могут конкурировать с дистанционным, по форме электронным, голосованием.

Дистанционное электронное голосование востребовано избирателями, временно пребывающими вдали от своих избирательных участков (на даче, в отпуске, в командировке, в том числе за пределами территории Российской Федерации). Кроме того, такое голосование — эффективное решение для маломобильных граждан и альтернатива голосованию «на дому», к которому зачастую высказывают больше всего претензий критически настроенные политические силы. И несмотря на многочисленные споры относительно открытости и «прозрачности», поэтапное внедрение дистанционного голосования путем эксперимента, расширения наблюдения за голосованием, повышения уровня доверия к нему, в том числе посредством широкого информирования населения о степени защищенности электронной процедуры голосования, — это путь электронной демократии, который продиктован временем.

Москва — динамично развивающийся мегаполис, который успешно применяет в законодательстве метод «опережающего» правового регулирования, соответствующего требованиям времени, имеющимся запросам общества и государства по ускорению и упрощению всех видов процедур, в том числе электоральных. Уровень «цифровизации» в столице позволяет сегодня применять необходимые механизмы и технологии участия в избирательном процессе без привязки к конкретной территории при сохранении должного уровня обеспечения гарантий открытости и гласности, тайны голосования, а также надежности и информационной безопасности.

Москва находится в фазе активного развития информационных технологий и в состоянии обеспечить соответствующую инфраструктуру

туру и технологическую платформу. Проведенный на выборах в Московскую городскую Думу шестого созыва успешный эксперимент электронного голосования в трех избирательных округах открыл перспективы изменения избирательного законодательства всей страны, направленного на внедрение электронного голосования и в целом расширение применения электронных технологий в избирательном процессе.

3.5. Дистанционное электронное голосование в России как способ волеизъявления граждан

В соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.⁸⁷ российские граждане наделены равным правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. В настоящей статье закреплены основные политические права, обеспечивающие участие граждан в реализации народовластия в форме выборов и референдума. Такое право обеспечивает включение граждан в сферу национальной политики, что гарантирует их участие в принятии и осуществлении государственных решений в политической сфере.

Главными особенностями комментируемого положения являются: признание за гражданами права непосредственно формировать выборные органы публичной власти посредством реализации двух основных правомочий (избирать и быть избранными в соответствующие органы), которые характеризуются как активное и пассивное избирательное право; утверждение принципиального единства избирательных прав, связанных с участием граждан как в выборах, так и в референдумах; единство соответствующих институтов непосредственной демократии — выборов, референдумов и участия в них граждан — с точки зрения сфер реализации как государственной, так и муниципальной власти.

Одной из перспективных форм голосования является электронное голосование. Основы правового регулирования использования средств электронного голосования в Российской Федерации закреплены в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях

⁸⁷ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в нормативных правовых актах ЦИК РФ.

Согласно п. 62 ст. 2 вышеназванного Закона электронное голосование — голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технического средства⁸⁸. Электронное голосование позволяет минимизировать в процессе голосования человеческий фактор, а значит, делает минимальной вероятность вмешательства в ход выборов. Такая форма голосования является весьма актуальной на сегодняшний день и обсуждается как на национальном, так и на международном уровне. Вопросы, касающиеся новых избирательных технологий, часто затрагиваются на международных форумах и семинарах. Новейшие электронные технологии на сегодняшний день позволяют значительно упростить осуществление избирательных прав.

В 2019 г., в единый день голосования — 8 сентября в Москве был проведен эксперимент по организации дистанционного электронного голосования через официальный портал мэра и правительства Москвы mos.ru (далее — Портал) на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва.

На данный момент законодательство, регламентирующее порядок прошедшего эксперимента, основывается на Конституции РФ и состоит из Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ), Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»⁸⁹,

⁸⁸ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (опубликован 29.05.2019 на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁹ Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» (опубликован 29.05.2019 на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>) // СПС «КонсультантПлюс».

Закона г. Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»⁹⁰.

Дистанционное электронное голосование проводилось в трех избирательных округах. Участие в электронном голосовании было добровольным и осуществлялось одновременно с голосованием, проводимым в порядке, предусмотренном гл. 9 Закона № 67-ФЗ.

Согласно ст. 3, 4, 5 и 6 Закона № 67-ФЗ избиратель, обладающий активным избирательным правом в соответствующем избирательном округе города Москвы, вправе самостоятельно выбрать формат участия: дистанционное электронное голосование или традиционное голосование. Решение избирателя участвовать в дистанционном электронном голосовании не лишает его права принять участие в голосовании в общем порядке, если этот избиратель не проголосовал дистанционно. На всех этапах подготовки и проведения дистанционного электронного голосования предусмотрено соблюдение гарантий прав граждан, тайны голосования, требований к открытости для наблюдения и безопасности процесса подготовки и проведения выборов.

В соответствии со ст. 6 Закона г. Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» для участия в дистанционном электронном голосовании необходимо было через личный кабинет на Портале подать заявление на включение в список избирателей по избирательному участку.

Заявление подавалось избирателем только при условии полного доступа к личному кабинету на Портале. Полный доступ мог быть получен избирателем в порядке, установленном Правительством г. Москвы, при посещении многофункционального центра предоставления государственных услуг и предъявлении документа, удостоверяющего его личность. Избиратель также был вправе отозвать поданное им заявление.

⁹⁰ Закон г. Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Ведомости Московской городской Думы. 2019. № 6. Ст. 61.

В список избирателей по избирательному участку для дистанционного электронного голосования могли быть включены избиратели, обладающие на день голосования активным избирательным правом в одномандатном избирательном округе города Москвы, в котором проводилось дистанционное электронное голосование, подавшие заявление о включении в список избирателей избирательного участка для дистанционного электронного голосования⁹¹.

По итогам проведенного эксперимента можно выделить следующие основные преимущества дистанционного электронного голосования:

- возможность для граждан проголосовать, независимо от места нахождения в установленный день голосования, и не подстраиваться под время работы избирательных участков;
- облегчение подачи голоса избирателем;
- упрощение участия в выборах и референдумах граждан, имеющих право голосовать и проживающих или находящихся за границей;
- расширение доступа к процессу голосования для избирателей с ограниченными возможностями личного присутствия на избирательном участке и использования доступного там оборудования;
- повышение явки на выборы вследствие упрощения подачи голоса;
- снижение со временем общих затрат органов, проводящих выборы или референдумы;
- более достоверное и быстрое сообщение о результатах выборов⁹².

Главным техническим решением дистанционного электронного голосования в рамках проведенного эксперимента является разработанная Департаментом информационных технологий города Москвы система голосования, реализованная с применением технологии блокчейна.

⁹¹ См.: ст. 6 Закона г. Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

⁹² См.: *Гонтарь С.Г.* Электронное голосование — новая возможность участия граждан в формировании органов власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 29–33.

Блокчейн (*англ.* blockchain — цепочка блоков) — это способ хранения данных, а именно: непрерывная последовательная цепочка блоков, содержащих информацию о транзакциях, выстроенная по определенным правилам. В детальном плане это основанный на алгоритмах криптографической системы общедоступный реестр, в котором хранятся данные обо всех изменениях и операциях, произошедших в системе⁹³.

Блокчейн-технологии обеспечивают безопасность при электронном голосовании за счет свойств самой технологии. Голоса избирателей хранятся в зашифрованном виде, и их нельзя удалить или изменить. Блокчейн-сеть децентрализована, т.е. не имеет единого сервера, который контролирует работу сети и отвечает за хранение данных. Такую сеть значительно труднее взломать, поскольку попытка изменить данные на одном из компьютеров сети сразу же станет заметна всем остальным участникам сети, и такие данные будут отвергнуты. Так как все данные, попадающие в сеть, хранятся в неизменном виде, блокчейн-технологии признаны одними из самых безопасных для проведения голосований через Интернет⁹⁴.

Использование технологии блокчейн при проведении экспериментального электронного голосования говорит о новом уровне открытости и подотчетности избирательных процедур для общества и самого избирателя.

Следует отметить, что в ходе проведения эксперимента не обошлось и без ряда проблем применения дистанционного электронного голосования, в том числе и технических. Но выявление такого рода проблем на данном этапе позволит в будущем улучшить систему электронного голосования в Российской Федерации.

Внедрение и использование новых технологий в избирательной системе дает возможность сделать выборы более достоверными, призвано сократить расходы на проведение выборов, автоматизировать процедуру подсчета голосов и упростить осуществление своего избирательного права гражданами Российской Федерации.

⁹³ См.: *Хачатурова Э.А., Макаревич М.Л.* Блокчейн-технологии: перспективы развития и проблемы правового регулирования // *Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования*. 2018. № 2 (28).

⁹⁴ См. подробнее: *Электронные выборы в Московскую городскую Думу*. URL: <https://www.mos.ru/city/projects/blockchain-vybery/>.

У дистанционного электронного голосования есть перспективы стать одним из эффективных инструментов реализации избирательных прав граждан. Данный инновационный способ волеизъявления имеет особенное значение для страны таких масштабов, как Россия.

3.6. Государственный язык Российской Федерации как средство осуществления народовластия

Для начала исследования вопросов, связанных с государственным языком как средством осуществления народовластия, необходимо определиться с терминологией, в частности с тем, что такое народовластие, многонациональный народ Российской Федерации, язык межнационального общения и государственный язык.

В традиционном представлении народовластие отождествляется с демократией, поскольку в переводе с древнегреческого «демократия» означает «власть народа». Однако в конституционно-правовом аспекте справедливым можно считать утверждение о том, что народовластие есть выражение демократизма Российской Федерации как конституционной характеристики государства. Народовластие не является единственным элементом сущностного содержания демократии, это всего лишь одна из частей сложной системы, составляющие которой находятся в постоянном взаимодействии⁹⁵.

Причем власть принадлежит не отдельным народам в этнографическом, социальном или демографическом понимании термина «народ». Речь идет об особом субъекте власти — многонациональном народе Российской Федерации. К связующим элементам конституционного принципа народовластия можно отнести суверенитет, волю и власть именно многонационального народа России. Принцип народовластия необходимо рассматривать как сложное явление, представляющее собой многослойное образование, в котором вокруг ядра формируются еще как минимум три самостоятельных слоя. Первый слой — национальный — покрывается вторым — общественным, на который, в свою очередь, наслаивается третий — демократический.

⁹⁵ См.: *Зенин С.С.* Народовластие в конституционной системе демократического государства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 72.

Национальный пласт представляет собой совокупность ценностей, объединяющих в единую политическую и историко-культурную общность народы, проживающие на территории государства. И уже здесь необходимо отметить, что русский язык, безусловно, является одной из таких ценностей, способных объединить разные народы. Национальные особенности оказывают существенное влияние на общественный слой, который включает экономические, политические, духовные и социальные основы народовластия. Третий слой — демократический — объединяет в себе общепризнанные либеральные ценности⁹⁶.

Следует еще раз подчеркнуть, что термин «многонациональный народ» следует понимать исключительно в юридическом смысле. Данный народ, являясь носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, обладает всей полнотой учредительной власти, т.е. власти, которая учреждает Конституцию и которая не может передаваться кому бы то ни было, за исключением Конституционного Собрания. Государственная же власть — это власть, учреждаемая народом, действующая от его имени и им уполномоченная. Формируя государственную власть, народ передает государству не саму власть, а право на власть, причем только на определенный срок⁹⁷.

Далее необходимо отметить, что многонациональный народ Российской Федерации, скрепляя воедино народы, находящиеся на территории России, является носителем русского языка как языка межнационального общения. В частности, в п. 11 Указа Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»⁹⁸ указано, что современное Российское государство объединяет основанный на сохранении и развитии русской культуры и языка, историко-культурного наследия всех народов России единый культурный (цивилизационный) код, который характеризуется уважением самобытных традиций населяющих Россию народов и способностью интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру. В подп. «ж» п. 21

⁹⁶ См.: *Зенин С.С.* Стабильность и динамизм конституционного принципа народовластия: теоретические основы // *История государства и права.* 2015. № 22. С. 4.

⁹⁷ См.: *Черепанов В.А.* Народ как источник государственной власти в Российской Федерации // *Вестник АПК Ставрополя.* 2016. № 3. С. 151.

⁹⁸ СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

того же Указа среди задач в сфере государственной национальной политики Российской Федерации отмечаются задачи по поддержке русского языка как государственного языка Российской Федерации и языков народов России, а именно создание оптимальных условий для сохранения и развития языков народов России, использования русского языка как государственного языка Российской Федерации, языка межнационального общения и одного из официальных языков международных организаций.

То есть многонациональный народ России, осуществляя государственную власть, использует русский язык как средство осуществления этой власти. И здесь может быть поднят вопрос о том, в какой ипостаси следует рассматривать русский язык — в качестве языка межнационального общения или в качестве государственного языка, как это установлено в ч. 1 ст. 68 Конституции РФ. Если придерживаться мнения, что государственный и народный суверенитет совпадают⁹⁹, то следует вывод о том, что совпадают и вышеуказанные понятия. С другой точки зрения, русский язык, будучи изначально народным, живым, динамичным и используемым во всех сферах жизни российского общества и государства, безусловно, представляет собой гораздо более широкое явление по отношению к такому явлению, как «государственный язык Российской Федерации».

Нужно также отметить, что нормы русского языка именно как языка межнационального общения специально не регулируются, чего нельзя сказать о государственном языке Российской Федерации. Однако связь между данными терминами, бесспорно, есть. Так, в ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»¹⁰⁰ указано, что государственный язык Российской Федерации является языком, способствующим взаимопониманию, укреплению межнациональных связей народов Российской Федерации в едином многонациональном государстве. Иными словами, законодатель фактически закрепил интегративную функцию государственного языка.

⁹⁹ См.: *Маслова Л.И.* Конституционно-правовые основания механизма народовластия в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 20.

¹⁰⁰ СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

Но государственный язык несет в себе также коммуникативную функцию в целях установления контакта между государством и его гражданами.

Нельзя не согласиться с тем фактом, что власть и язык взаимосвязаны. Власть языка нужен для доведения своей воли до конкретного адресата (одного человека или целого общества). Язык, в свою очередь, хоть и в меньшей степени нуждается во власти, однако обходиться без нее не может, так как власть определяет статус языка, поддерживает его использование и т.п.¹⁰¹ И именно в данной сфере на практике обнаруживается множество проблем, препятствующих эффективному осуществлению народовластия.

Во-первых, отсутствует четкое определение государственного языка. Даже несмотря на то что существует отдельный федеральный закон, посвященный данному явлению, ни в нем, ни в каком-либо другом нормативном акте не отражено ясное и однозначное понимание того, какие признаки должны быть присущи русскому языку, когда он используется в качестве государственного.

Во-вторых, существует также проблема взаимодействия государственного языка Российской Федерации с государственными языками республик в составе России (более 30 национальных языков в настоящий момент также имеют статус государственного). В языковом отношении она связана с аутентичностью текстов, опубликованных на государственном языке Российской Федерации и на государственных языках республик.

В-третьих, еще одной проблемой является отсутствие четкого перечня носителей государственного языка Российской Федерации, их прав и обязанностей¹⁰². Нет ни одного нормативного акта, который обязывал бы всех граждан Российской Федерации владеть государственным языком. В соответствии с законодательством данным языком обязаны владеть лишь государственные служащие¹⁰³. Странно, напри-

¹⁰¹ См.: *Шепелев А.Н.* Язык как инструмент власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 15.

¹⁰² См.: *Руднев Д.В., Садова Т.С.* Русский язык как государственный и современный русский литературный язык (в аспекте реализации Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации») // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 59.

¹⁰³ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

мер, что те же требования не предъявляются к судьям¹⁰⁴ и депутатам¹⁰⁵. Однако здесь нужно отметить, что обязанность владеть государственным языком все же существует в косвенном виде. В частности, можно говорить о том, что она введена через систему образования. В ст. 14 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁰⁶ установлено, что получение образования на государственном языке гарантируется, а в образовательных организациях образовательная деятельность осуществляется на государственном языке. В ч. 2 ст. 66 данного Закона особо отмечается, что основное общее образование направлено на становление и формирование личности обучающегося, в том числе на овладение государственным языком Российской Федерации. Следовательно, государственный язык используется человеком уже с детства. Но, как отмечают специалисты, преподавание русского языка уже в начальных классах оставляет желать лучшего, в частности, благодаря изучению фонетического анализа (разбора) слова, что лишь способствует увеличению безграмотности учеников¹⁰⁷.

Следующей очень большой проблемой можно назвать качество самого государственного языка. И нужно отметить то, что претензий к качеству его норм довольно много. Безусловно, государственный язык должен подлежать нормированию. Однако ситуацию не спасают издания, указанные в приказе Минобрнауки России от 8 июня 2009 г. № 195 «Об утверждении списка грамматик, словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации»¹⁰⁸. Во-первых, не очень ясно, на основании каких критериев именно эти издания были отобраны как содержащие нормы го-

¹⁰⁴ Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 12.11.2018) // Российская газета. 1992. 29 июля; 2018. 14 нояб.

¹⁰⁵ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 03.07.2018) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 28. Ст. 4148.

¹⁰⁶ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹⁰⁷ См.: *Коврякова Е.В.* Основы государственной национальной стратегии: конституционно-правовой аспект // *Lex Russica*. 2017. № 1. С. 59.

¹⁰⁸ Российская газета. 2009. 21 авг.

сударственного языка. Во-вторых, грамматики и справочники в данном перечне отсутствуют, несмотря на то что они указаны в заголовке самого приказа. В-третьих, формат представления информации в этих словарях может быть непонятен тем, кто использует русский язык как государственный язык Российской Федерации, т.е. всем гражданам. Отсутствует механизм обновления норм, зафиксированных в словарях, которые включены в перечень. Так, некоторые словари после включения в перечень выдержали несколько переизданий, однако такое обновление не имеет формального значения в качестве фиксации изменения языковых норм. Наконец, исследования специалистов СПбГУ показывают, что подавляющая часть общества, в том числе большинство юристов, не знает о существовании официально утвержденного перечня словарей, определяющих нормы современного русского языка при его использовании как государственного. Об этом перечне осведомлены филологи, однако они не придают ему особого значения и не считают его официально утвержденными нормами русского языка, обязательными для соблюдения при использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации¹⁰⁹.

Следует еще раз напомнить законодателю о том, что государственный язык представляет собой особую функцию народного языка, поэтому по возможности все представители многонационального народа должны также принимать активное участие в установлении и изменении норм государственного языка, поскольку, как уже говорилось, государственный язык является средством осуществления народовластия. Любой представитель народа, причем даже не принадлежащий к специалистам в области филологии, этнографии или других наук, имеет право хотя бы на публичное обсуждение проекта этих норм до их установления в качестве обязательных в официальных сферах.

Представляется, что народ и власть должны понимать друг друга. Не стоит забывать о том, что одной из основных функций государственного языка является коммуникативная. Степень эффективности данной функции напрямую зависит от степени понимания населением текстов нормативных актов и официальных сообщений. Назовем причины, по которым такое понимание возникает не всегда.

¹⁰⁹ См.: Белов С.А., Крончев Н.М. Что нужно, чтобы русский язык стал государственным? // Закон. 2016. № 10. С. 110.

Во-первых, в нормативных актах встречаются термины, которые одновременно могут обозначать два совершенно разных правовых явления. Например, в Федеральном законе от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (в ред. от 07.03.2018)¹¹⁰ речь идет, с одной стороны, о минимальном размере оплаты труда, который устанавливается федеральным законом в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за второй квартал предыдущего года. Данная сумма постоянно индексируется. С другой стороны, в ст. 5 указанного Закона речь идет также о минимальном размере оплаты труда, но уже используемом при исчислении налогов, сборов, штрафов и иных платежей, а также платежей по гражданско-правовым обязательствам. И нужно отметить, что данный размер с 1 января 2001 г. составляет 100 рублей и никак не индексируется. То есть законодатель из-за подобной неопределенности создал ряд проблем, в связи с чем на практике возникала путаница при истолковании данного термина и соответственно иногда имели место ошибки при исчислении необходимых сумм. Точку в этом деле поставил Конституционный Суд РФ, обязав законодателя в своем Постановлении от 27 ноября 2008 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона “О минимальном размере оплаты труда” в связи с жалобами граждан А.Ф. Кутиной и А.Ф. Поварничиной»¹¹¹ устранить вышеуказанную неопределенность до 1 июля 2009 г. Кстати, именно Конституционный Суд РФ в своих решениях выработал принципы формальной определенности, точности, ясности и недвусмысленности правовых норм¹¹².

¹¹⁰ СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2729; 2018. № 11. Ст. 1576.

¹¹¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 6.

¹¹² См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества “Газпром нефть”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 3; Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2014 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 222 Уголовного кодекса Российской Федерации и статей 1, 3, 6, 8, 13 и 20 Федерального закона “Об оружии” в связи с жалобой гражданки Н.В. Урюпиной» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 5.

К сожаленію, федеральный законодатель ни в одном из нормативных актов (включая законодательство о языках) не предусмотрел подобных принципов, предъявляемых к правовым нормам на стадии законодательного процесса, что на практике и порождает принятие законов, способных ввести население в заблужденіе.

Во-вторых, не всегда ясно, почему законодатель иногда подбирает к какому-либо явлению термин, который нельзя назвать общеупотребительным. Например, большинству граждан и целом понятны термины «сотовая связь» или «мобильная связь». Именно данные термины нашли свое отраженіе в международных договорах¹¹³, подзаконных актах федеральных органов исполнительной власти¹¹⁴ и решениях судов¹¹⁵. Однако очень странно, что в Федеральном законе от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»¹¹⁶ вместо вышеуказанных терминов используется термин «подвижная радиотелефонная связь». То есть совсем не ясно, почему законодатель, принимая Закон и выражая в нем волю народа, который, как уже говорилось ранее, передал право на власть данному органу, использует непопулярный термин, способный лишній раз вызвать непониманіе между государством и его гражданами.

Необходимо согласиться с мнением о том, что язык закона должен быть адекватным¹¹⁷. С одной стороны, он не должен быть упрощен до уровня простонародной речи, но, с другой — не должен быть чересчур официальным, ибо излишние официозность, неопределенность и запу-

¹¹³ См., например: Соглашеніе о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (заключено на о. Корфу 24 июня 1994 г.) // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1802.

¹¹⁴ См., например: Единые требования к системам передачи извещеній, объектовым техническим средствам охраны и охранным сигнально-противоугонным устройствам автотранспортных средств, предназначенным для примененія в подразделениях вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации (утв. Росгвардией 25.05.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁵ См., например: Обзор судебной практики по делам, связанным с защитой прав потребителей финансовых услуг (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.09.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 10.

¹¹⁶ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

¹¹⁷ См.: *Тарасевич И.Б.* Адекватность языка закона: существо проблемы // История государства и права. 2012. № 14. С. 3.

танность языковых норм создают потенциальную конфликтогенность государственной коммуникации¹¹⁸. Фиксация языковой нормы как юридически обязательного предписания (установление нормативным актом перечня слов, которые относятся к общеупотребительным, или утверждение правил грамматики) будет иметь очевидные негативные последствия: она оторвет официально используемый язык от реального, живого языка. Не будет достигнута основная цель — обеспечить следование общей языковой норме, и правовое регулирование окажется неэффективным. Соответственно, средства правового регулирования должны быть более деликатными и различаться в зависимости от видов языковых норм¹¹⁹. Нужно всегда помнить о том, что государственный язык является литературным и современным, и его нормы не могут быть оторваны от реальной жизни. Они должны меняться в зависимости от воли народа, который является носителем этого языка. Органы государственной власти, устанавливая и изменяя нормы государственного языка, должны стремиться к соблюдению баланса интересов государства, народа и отдельных граждан, чтобы данный язык становился эффективным средством официального общения и скреплял воедино государственную власть и власть многонационального народа, делая народовластие максимально эффективным.

3.7. Электронная демократия в Москве

За последние несколько лет онлайн-технологии прочно вошли в жизнь москвичей. Причем это касается не только каких-то личных, бытовых вещей: покупок, услуг, но и выражения общественной позиции граждан.

Так, в целях развития и укрепления гражданского общества, защиты прав человека и гражданина, участия граждан в управлении делами государства создан интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации «Российская общественная инициатива»¹²⁰. На данный момент только на уровне Москвы раз-

¹¹⁸ См.: Руднев Д.В., Садова Т.С. Указ. соч. С. 60.

¹¹⁹ См.: Белов С.А., Кропачев Н.М. Указ. соч. С. 108.

¹²⁰ Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”».

мещено более 60 инициатив в самых различных сферах общественной жизни.

С помощью портала «Активный гражданин» более 3 млн жителей столицы постоянно участвуют в решении вопросов, касающихся будущего облика парков, скверов, кварталов, районов, решают, какие социальные, культурные, спортивные объекты им необходимы¹²¹.

В 2017 г. жители более 4000 домов с помощью электронного голосования смогли включить свои дома в программу реновации. Это стало возможным благодаря тому, что в соответствии с постановлением Правительства Москвы «Об учете мнения населения по проекту реновации жилищного фонда в городе Москве»¹²² голосование для последующего включения многоквартирных домов в проект программы реновации жилищного фонда в городе Москве проводилось путем выражения участниками голосования своего мнения не только в многофункциональном центре предоставления государственных услуг, но и с помощью электронных сервисов, создаваемых в рамках проекта «Активный гражданин», включая использование сайта проекта «Активный гражданин» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, мобильного приложения проекта «Активный гражданин» и иных информационных сервисов, обеспечивающих функционирование проекта «Активный гражданин».

В апреле 2020 г. был опробован закрепленный в градостроительном законодательстве формат электронных общественных обсуждений по проектам планировок территорий. Как сообщили в Москомархитектуре, по первым четырем проектам планировки территорий реновации в начале апреля высказались более 2000 человек¹²³. А впоследствии и ежедневно по 2000 человек высказывались по разным градостроительным проектам. То есть онлайн-ресурсы и виртуальное пространство активно входят в реальную жизнь.

¹²¹ См.: распоряжение Департамента информационных технологий города Москвы от 28 июня 2019 г. № 64-16-273/19 «Об утверждении Правил использования сайта проекта “Активный гражданин” в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в целях проведения общественных обсуждений при осуществлении градостроительной деятельности в городе Москве».

¹²² Постановление Правительства Москвы от 2 мая 2017 г. № 245-ПП.

¹²³ URL: <https://stroi.mos.ru/mobile/news/moskvichi-moghut-obsudit-proiektyn-rienovatsii-onlain-do-26-aprielia>.

И конечно, использование интернет-технологий должно касаться и решения государственных вопросов.

Учитывая, что с конца марта по середину июня текущего года в связи с опасностью, вызванной пандемией новой коронавирусной инфекции, большинство граждан были вынуждены соблюдать режим самоизоляции, чтобы минимизировать риски распространения опасной болезни, дистанционный электронный формат выражения москвичами своего мнения еще более упрочил свои позиции. Увы, угроза второй волны пандемии сохраняется¹²⁴, а значит, электронные технологии снова будут востребованы. К тому же они позволяют человеку ощущать, что жизнь не останавливается и — самое главное — что можно продолжать реализовывать рабочие проекты, идеи, инициативы, помогать и поддерживать друг друга.

В период пандемии автору пришлось постоянно работать в онлайн-формате, будучи всегда на связи с избирателями по всем вопросам. Мы проводили и видеоконференции на платформе «Zoom», и приемы по телефону и с помощью ютуб-канала — все было действительно и результативно. Конечно, эти формы все равно не заменят личного общения, тем не менее они позволяют решить большое количество разных вопросов.

Высокий уровень развития электронной инфраструктуры заставляет задуматься о том, что важные государственные вопросы также можно решать с помощью онлайн-технологий. К тому же и оснащенность гаджетами, и системы защиты информации это позволяют.

В прошлом году Москва впервые опробовала технологию онлайн-голосования на парламентских выборах¹²⁵ в трех избирательных округах. Опыт оказался весьма успешным прежде всего потому, что была зафиксирована довольно высокая явка. Так проголосовали более 90% избирателей. Ведь это действительно удобно: тебе никуда не нужно ходить, достаточно телефона или ноутбука, имеющего доступ в сеть Интернет; несколько кликов — и ты выразил свою волю.

¹²⁴ URL: <https://acmedsci.ac.uk/more/news/prepare-now-for-a-winter-covid-19-peak-warns-academy-of-medical-sciences>.

¹²⁵ Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

На мой взгляд, все способствует тому, чтобы внедрять электронное голосование на выборах самого разного уровня — от муниципальных до федеральных: и само время, и условия, и заинтересованность граждан, особенно в мегаполисе, где события бесконечно сменяют друг друга, где у человека постоянно появляются новые задачи, новые идеи, новые возможности. Поэтому считаю, что было абсолютно правильным применить электронное голосование по вопросу изменения Конституции. Учитывая, что все обстоятельства современной жизни этому способствуют. Надо быть в тренде и идти в ногу со временем.

Да, у кого-то электронное голосование вызывает опасения. Но для этого есть классический традиционный формат. Он никуда не исчезает. И вполне можно привычно прийти на избирательный участок, взять бумажный бюллетень, зайти в кабинку, поставить галочку ручкой, потом опустить бюллетень в урну... Это все остается. Однако думается, что через некоторое время онлайн-голосование не будет чем-то новым и необычным, а тоже станет классикой.

3.8. Особенности правового регулирования создания модельных лесов и мини-лесов в целях реализации народовластия

В настоящее время у граждан и населения в целом есть потребность в создании и использовании модельных лесов и мини-лесов в муниципальных образованиях. Одной инициативы от граждан в рамках народовластия для их создания мало. Необходимо согласование идеи с уполномоченными органами местного самоуправления (в части мини-лесов) и органами государственной власти (по модельным лесам).

Необходимо выбрать территорию для их размещения по согласованию с уполномоченными органами. Зачастую органы местного самоуправления идут навстречу таким инициативам граждан. Необходимо получить финансирование по грантам или от заинтересованных лиц. Вполне актуально в данном случае государственно-частное или муниципально-частное партнерство¹²⁶.

¹²⁶ См.: *Ларичев А.А.* Муниципально-частное партнерство: динамика теоретической базы и правовых основ в Российской Федерации и зарубежных

Для того чтобы подобные инициативы были удачными, необходимо не просто разработать проект на 3–5 лет; это должна быть бес-срочная программа, включающая такие мероприятия, как создание, поддержание надлежащего состояния, восстановление нарушенного состояния модельных и мини-лесов, пополнение в них биологического разнообразия и др.

С точки зрения реализации интересов граждан рассматриваемые объекты могут быть использованы в оздоровительных, эстетических, учебных, научных, туристических и других целях.

Рассмотрим, что же представляют собой модельные леса и мини-леса, в чем различие между ними.

Создание модельных лесов началось с Канады в конце 1980-х годов. Это было связано с необходимостью изменения национальной лесной политики в соответствии с концепцией устойчивого развития, в результате чего было налажено «устойчивое управление лесами», а также развернуты экспериментальные программы федерального правительства для выработки инноваций (модельные леса)¹²⁷. Создание модельных лесов было обусловлено необходимостью сохранения и восстановления лесов, а также сохранения биологического разнообразия.

Канада поддержала устойчивое управление лесами, став участницей Монреальского процесса¹²⁸, в который входят еще 10 зарубежных государств (Аргентина, Австралия, Чили, Китай, Япония, Корея, Мексика, Новая Зеландия, Соединенные Штаты Америки и Уругвай), в целях сохранения умеренных и бореальных лесов.

Устойчивое управление лесами — это деятельность уполномоченных субъектов лесных отношений (собственников, представителей собственников, арендаторов и пользователей) по непрерывному процессу лесопользования, включающему в себя выращивание лесных насаждений до определенного законодательством возраста, рубку в соответствии с действующим законодательством, расчистку лесного участка после рубки от отходов производства и потребления, восстановление и воспроизводство лесных насаждений.

странах (на примере Канады и Финляндии) // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 2. С. 43–48.

¹²⁷ См.: Кузьминов И. Модельные леса: история развития и тематика проектов // Устойчивое лесопользование. 2009. № 2. С. 17, 20; № 3. С. 45, 49.

¹²⁸ The Montréal Process. 05.05.2018. URL: <https://www.montrealprocess.org>.

Лесное законодательство Канады в настоящее время является одним из самых строгих в мире. Оно обеспечивает реализацию устойчивого управления лесами по всей стране¹²⁹. Лесные законы Канады представляют собой инструкцию для конкретных органов или лесопользователей, направленную на сохранение и восстановление лесов. Несмотря на то что федеральное лесное законодательство страны не предусматривает четких норм, закрепляющих устойчивое управление лесами, оно основано на Монреальском процессе и принятых критериях и индикаторах, а также регулируется нормами лесного законодательства провинций и территорий Канады.

Особенность модельных лесов — в их большой площади в несколько гектаров. В России был использован канадский опыт по созданию модельных лесов в 1994–2009 гг. (в Хабаровском крае, Республике Коми, Республике Карелия, Мурманской области, Костромской области и других субъектах РФ)¹³⁰, но, по мнению автора, он не увенчался успехом. Объясняется это тем, что, в отличие от Канады, в России была не государственная программа, а частные проекты, финансируемые в основном из-за рубежа, и по окончании срока проекта финансирование, соответственно, прекращалось.

В настоящее время для России весьма актуальна проблема воспроизводства лесов, которую возможно решать при помощи создания модельных лесов, что предусмотрено рядом нормативных правовых актов. Например, это приказ Минпромторга России № 248, Минсельхоза России от 31 октября 2008 г. № 482 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года», согласно которому с 2009 по 2020 г. планируется создание сети модельных лесов (имеется в виду государственная программа по их формированию).

На региональном уровне к таким актам относятся: постановление Правительства Республики Бурятия от 31 декабря 2008 г. № 608 (в ред. от 25.10.2017) «Об утверждении Лесного плана Республики Бурятия», распоряжение Главы Республики Карелия от 31 декабря

¹²⁹ Canada's forest laws. 06.06.2018. URL: <http://www.nrcan.gc.ca/forests/canada/laws/17497>.

¹³⁰ См.: Кузьминов И. Указ. соч. // Устойчивое лесопользование. 2009. № 3. С. 49.

2008 г. № 975-р (в ред. от 30.07.2014) «Об утверждении Лесного плана Республики Карелия», распоряжение Администрации Архангельской области от 1 июля 2008 г. № 113-ра/19 «Об основных положениях лесного плана Архангельской области на 2009–2018 годы», распоряжение Правительства Сахалинской области от 28 октября 2011 г. № 759-р «Об утверждении Стратегии развития лесопромышленного комплекса Сахалинской области на период до 2020 года» и др. Несмотря на это, практика по созданию государственных модельных лесов так и не внедрена в России.

Целесообразно создавать модельные леса на землях лесного фонда или землях особо охраняемых территорий. Форма собственности на них — государственная. По мнению автора, это может быть федеральная собственность или собственность субъектов РФ (по действующему лесному законодательству последняя возможна на леса на землях особо охраняемых территорий, где расположены особо охраняемые природные территории регионального значения).

Что касается так называемых мини-лесов (tiny forest), то идея их создания уже применяется в отдельных государствах, например в Нидерландах¹³¹. Мини-лес, в отличие от модельного леса, рассматривается как плотно засаженный участок в городах, который характеризуется большим разнообразием растительности на площади земельного участка от 500 до 1000 кв. м. Как правило, на площади размером с теннисный корт высаживают около 40 разновидностей кустарников и деревьев. К созданию мини-леса привлекается общественность, тем самым реализуется народовластие.

Кроме того, создание мини-леса в городах способствует улучшению качества атмосферного воздуха, повышению биоразнообразия (поскольку лес привлекает насекомых, птиц и животных), нормализует водный баланс почв и положительно влияет на здоровье человека.

В настоящее время создание мини-лесов распространено в государствах, в которых отсутствуют естественные леса.

Для создания мини-леса в муниципальных образованиях России (преимущественно в городских поселениях) необходимо решение

¹³¹ См.: Мини-леса и другие особенности экологического образования в Нидерландах. 07.06.2018. URL: <http://bellona.ru/2017/11/15/tiny-forests/>.

уполномоченного органа местного самоуправления городского поселения, выбор месторасположения мини-леса согласно Градостроительному плану города. Далее нужно разработать положение о городском мини-лесе, в которое необходимо включить следующие основополагающие нормы:

— городской мини-лес является разновидностью городских лесов и находится в муниципальной собственности соответствующего городского поселения;

— городской мини-лес представляет собой совокупность растительного и животного мира, является природно-антропогенным объектом;

— устойчивое управление городским мини-лесом осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления городского поселения;

— для осуществления устойчивого лесопользования городской мини-лес на основании закона или договора предоставляется физическим и юридическим лицам в пользование. Виды лесных договоров используются из Лесного кодекса Российской Федерации (далее — ЛК РФ 2006 г.);

— основными мероприятиями устойчивого управления городским мини-лесом являются охрана, защита и воспроизводство лесов.

Кроме того, необходимо предусмотреть юридическую ответственность за нарушение действующего законодательства в исследуемой сфере.

Таким образом, модельные леса создаются за пределами поселений, а мини-леса — непосредственно в поселениях (преимущественно городских). Модельные леса располагаются на площади в несколько гектаров, а мини-леса — на площади менее гектара земли. В то же время сближает их тот факт, что создаются они прежде всего в интересах граждан и общества в целом. Они нужны для удовлетворения личных потребностей граждан, не связанных с извлечением прибыли и не предназначенных для осуществления предпринимательской деятельности в лесах.

Итак, несмотря на то что ЛК РФ 2006 г. не предусматривает создание модельных и мини-лесов, возможность для этого существует. По мнению автора, необходимо дополнить ЛК РФ 2006 г. соответствующими

щими нормами, а Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) — нормами о создании мини-лесов.

В частности, считаем целесообразным в развитие муниципальной собственности на леса дополнить действующее российское законодательство положениями о создании и поддержании так называемых мини-лесов. Закон № 131-ФЗ относит к вопросам местного значения городского округа: озеленение территории, использование, охрану, защиту, воспроизводство городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа (п. 25 ст. 16). Предлагаем внести в данную норму следующее дополнение: «создание и поддержание в надлежащем состоянии мини-леса».

Помимо этого, в ЛК РФ 2006 г. следует включить дефиницию «мини-лес» в такой формулировке: «мини-лес — это совокупность деревьев и кустарников (более 40 видов), искусственно высаженных на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности городского округа, площадью не менее 500 кв. м, созданная в целях реализации права человека на благоприятную окружающую среду и принципа устойчивого управления лесами».

ЛК РФ 2006 г. необходимо дополнить и следующей дефиницией: «модельный лес — это лесной участок, расположенный на землях лесного фонда или землях особо охраняемых территорий площадью от одного гектара, созданный для удовлетворения потребностей граждан в использовании лесных и нелесных ресурсов, сохранения биологического разнообразия». Кроме того, следует определить виды использования лесов исключительно гражданами (например, заготовка древесины, заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов, заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений, осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства и др.).

В целях развития народовластия надлежит предусмотреть в действующем законодательстве нормы об обязательном рассмотрении народной инициативы о создании модельных лесов, мини-лесов уполномоченными органами государственной власти или органами местного самоуправления.

3.9. Взаимодействие органов государственной власти с органами общественного контроля в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации

Конституционное определение Российской Федерации как демократического и правового государства с республиканской формой правления обуславливает необходимость рассмотрения проблем взаимодействия государства и гражданского общества, в частности в сфере осуществления общественного контроля. В свою очередь, «конституционный принцип народовластия, закрепленный в ст. 3 Конституции РФ, определяет ключевую роль многонационального российского народа в осуществлении политической власти в Российской Федерации»¹³².

Общественный контроль в сфере экологических правоотношений является необходимым инструментом, который позволяет реализовать конституционное право на участие граждан в управлении делами государства главным образом посредством принятия решений, касающихся охраны окружающей среды и обеспечения экологических прав граждан¹³³.

Современное российское законодательство содержит несколько норм, закрепляющих общественный контроль в экологической сфере. В первую очередь это ст. 68 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в которой основной целью общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) провозглашается реализация права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды¹³⁴. В качестве субъектов общественного экологического контроля законодатель выделяет общественные объединения, иные некоммерческие организации, а также граждан. Данный вид контроля носит консульта-

¹³² Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 29–37.

¹³³ См.: Она же. Правовое регулирование организации и проведения общественного экологического контроля в Российской Федерации // Взаимодействие власти, общества и бизнеса в решении экологических проблем. 2017. С. 53–59.

¹³⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. Ст. 133; 2018. Ст. 87.

тивный характер, так как результаты такого контроля, направленные в органы государственной власти, подлежат обязательному рассмотрению, но не говорится о том, что эти итоги подлежат обязательному учету в процессе принятия решений органами власти.

Понятие «общественный инспектор по охране окружающей среды», которое включает в себя категорию граждан, изъявивших желание оказывать органам государственного надзора содействие в природоохранной деятельности на добровольной и безвозмездной основе и осуществляющих общественный экологический контроль при тесном взаимодействии с общественными советами органов государственного лесного и экологического надзора, введено в 2016 г. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов»¹³⁵. Данным субъектам природоохранных правоотношений выдается удостоверение, которое означает возникновение у них правомочий, реализуемых по следующим направлениям: фиксация правонарушений в области охраны окружающей среды, а также возможность направлять материалы о соответствующих административных правонарушениях в органы государственного надзора; обеспечение сохранности вещественных доказательств на местах совершения правонарушений; информирование в устной форме физических лиц о совершении ими правонарушений в области охраны окружающей среды; обращение в органы публичной власти, к должностным лицам, в организации о предоставлении актуальной информации о состоянии окружающей среды; участие в работе по экологическому просвещению населения и др.

По замыслу законодателя, порядок организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды должен устанавливаться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Во исполнение требований федерального законодательства Министерством природных ресурсов и экологии РФ в 2016 г. подготов-

¹³⁵ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4286.

лен приказ «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды», содержащий формы удостоверения, порядок его выдачи, порядок взаимодействия общественных советов органов государственного лесного и экологического надзора и общественных инспекторов по охране окружающей среды¹³⁶, который вступил в силу 5 марта 2018 г.

Помимо Закона об охране окружающей среды, общественный экологический контроль закрепляется в ряде иных российских нормативных правовых актов, что обеспечивает его реализацию в таких областях, как охрана атмосферного воздуха¹³⁷, соблюдение законодательства об обращении с отходами¹³⁸, участие граждан и юридических лиц в охране и использовании животного мира, сохранении и восстановлении среды его обитания¹³⁹, проведение общественной экологической экспертизы¹⁴⁰.

Таким образом, анализ современного российского законодательства на предмет оценки степени урегулированности экологических правоотношений с участием институтов гражданского общества позволяет прийти к выводу, что в нем содержится достаточное количество норм, закрепляющих общественный контроль в экологической сфере.

Однако следует отметить, что общая результативность общественного экологического контроля крайне низкая. Причин сложившейся ситуации может быть несколько. Во-первых, в законодательстве Рос-

¹³⁶ Приказ Минприроды России от 12 июля 2017 г. № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды» // Официальный интернет-портал правовой информации. 2018. 22 февр. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹³⁷ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222; 2015. № 29. Ст. 4359.

¹³⁸ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; 2018. № 1. Ст. 87.

¹³⁹ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462; 2016. № 27. Ст. 4160.

¹⁴⁰ Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; 2017. № 50. Ст. 7564.

сии общественный экологический контроль до сих пор не получил должного правового оформления. Современные законы и подзаконные акты не закрепляют алгоритм реализации общественного экологического контроля. Так, общественная проверка невозможна, если объект — источник экологических угроз находится за забором с охраной или отсутствует доступ к проектной и разрешительной документации. Доступными для общественных проверок оказываются только территории общего пользования, например, в пределах населенных пунктов, зеленых зон городов или некоторых видов ООПТ¹⁴¹.

Во-вторых, серьезной проблемой в рамках общественного экологического контроля является слабая правовая подготовка общественных инспекторов. Данный пробел Министерство природных ресурсов и экологии РФ попыталось устранить, закрепив в приказе требования, направленные на оценку знания гражданином нормативной базы, регулирующей отношения в сфере деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды¹⁴². Согласно данному приказу члены комиссии задают вопросы, оценивая знание содержания нормативных правовых актов, регулирующих отношения в такой сфере. В случае если гражданином даны ответы на все заданные вопросы, комиссия принимает решение о присвоении ему статуса общественного инспектора по охране окружающей среды и выдаче соответствующего удостоверения.

Еще одним способом контроля за экологическим состоянием окружающей среды в век активного использования современных технических средств является участие общественных организаций в создании Интерактивной карты свалок. По итогам «Форума действий» Общероссийского народного фронта в 2016 г. Президент России Владимир Путин выступил за создание общественной интернет-карты, на которой любой пользователь может обозначить незаконную свалку или полигон и оставить об этом свое сообщение. Во исполнение поручения Президента России Центр общественного мониторинга ОНФ по проб-

¹⁴¹ См.: Байбакова Е.В., Авакумова Н.Ю. Проблемы реализации общественного экологического контроля в РФ и пути их решения // Актуальные проблемы юриспруденции в современном мире. 2017. С. 23–28.

¹⁴² Приказ Минприроды России от 12 июля 2017 г. № 403 «Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды».

лемам экологии и защиты леса в Год экологии (2017) запустил проект «Генеральная уборка»¹⁴³.

Для размещения информации на Интерактивной карте свалок необходимо указать координаты свалки или полигона, сопроводив их фото- или видеоматериалами, а также обозначить свою готовность лично принять участие в мероприятиях по ликвидации данного объекта. При этом статус заявки определяется цветом отметки на карте: когда пользователь сайта отмечает на карте незаконную свалку, появляется серая точка; когда модератор принимает заявку, поступившие запросы обрабатываются экспертами Общероссийского народного фронта, которые проверяют данные, отметка становится красной; когда активисты ОНФ побывают на месте, — оранжевой. После выяснения всех значимых для дела обстоятельств либо направляется обращение в органы власти, либо активистами организуется субботник, тогда отметка на карте становится желтой. Когда незаконную свалку ликвидируют, точка на карте становится зеленой¹⁴⁴.

Необходимо отметить, что на основе данных, поступивших на карту, эксперты Общероссийского народного фронта самостоятельно готовят запросы в органы власти и надзорные ведомства. Такой подход активизирует органы государственной власти на решение проблемы с отходами. Наряду с помощью со стороны органов власти техникой и иным оборудованием, не менее важной составляющей проекта является участие граждан в ликвидации небольших стихийных свалок, расположенных рядом с их местом жительства.

Благодаря данному ресурсу в 2017 г. было получено 15 738 обращений, из них 7170 взято в работу и по 7051 проблеме достигнут положительный результат¹⁴⁵.

¹⁴³ См.: *Давыдова А.И.* Современные реалии обращения с отходами производства и потребления в контексте обеспечения экологической безопасности // Новая наука: гипотезы, взгляды и факты: сб. науч. тр. Казань, 2017. С. 284–289.

¹⁴⁴ См.: *Шурова М.В.* Проект «Генеральная уборка» Общероссийского народного фронта // Актуальные проблемы сельского хозяйства горных территорий: Материалы VI междунар. науч.-практ. конф. Горно-Алтайск, 8–11 июня 2017 г. Горно-Алтайский гос. ун-т, 2017. С. 415–417.

¹⁴⁵ См.: Итоги проекта «Генеральная уборка» // Официальный сайт Общероссийского народного фронта. URL: <http://onf.ru/2017/12/29/onf-podvel-otogi-proekta-generalnaya-uborka/>.

Несомненно, работу по совместному взаимодействию органов государственной власти с общественными организациями необходимо продолжать и усиливать. Но следует также понимать, что для комплексного решения проблемы утилизации отходов одного взаимодействия органов государственной власти с общественными организациями недостаточно, необходимо развитие целой перерабатывающей отрасли.

Помимо представленной Интерактивной карты свалок в рамках реализации реформы контрольной и надзорной деятельности в области охраны окружающей среды Росприроднадзором разработан новый механизм общественного контроля с использованием графических идентификаторов (QR-коды). Однако какие-либо нормативные правовые акты, методические рекомендации, закрепляющие и описывающие действия самого механизма, методы его реализации, в территориальные органы Росприроднадзора до сих пор не поступали. Возможно, механизм общественного контроля будет работать на проверку действительности/подлинности разрешительных документов. На практике может возникнуть вопрос об основании предоставления общественному инспектору разрешительного документа для считывания кода.

На сегодняшний день в ходе реализации проекта стратегического направления «Реформа контрольной и надзорной деятельности» Федеральной службой по надзору в сфере природопользования отработано проведение ежеквартальных публичных обсуждений с анализом правоприменительной практики и размещением результатов в сети Интернет. Публичные обсуждения осуществляются с участием руководящего и инспекторского состава территориальных органов исполнительной власти, представителей предпринимательского сообщества, общественных объединений, граждан и являются открытыми.

В настоящее время институт общественного экологического контроля нуждается в преобразованиях, которые целесообразны только в том случае, если, во-первых, будет поднят уровень экологической культуры граждан, во-вторых, наряду с правовыми инструментами будет разработан механизм материального обеспечения общественного экологического контроля.

В перспективе целесообразно разработать и принять федеральный закон «Об общественном экологическом контроле в Российской Федерации», который подробно регулировал бы данную сферу деятельности, наделял граждан и общественные организации должными полно-

мочиями, а также обязывал не только принимать во внимание мнение общественности, но и учитывать его при принятии решений.

Следует сказать, что в последние годы деятельность общественных экологических организаций приобретает наибольшую актуальность. Как известно, членство в подобных некоммерческих организациях добровольное и чаще всего в их деятельности принимают участие волонтеры. Созданная в рамках проекта «Генеральная уборка» Интерактивная карта свалок благодаря усилиям активистов Общероссийского народного фронта помогает активизировать органы государственной власти на решение проблемы с отходами. А организация публичных обсуждений является эффективным инструментом синхронизации надзорной деятельности и взаимодействия органов государственной власти с представителями бизнеса и органами общественного контроля.

Таким образом, осуществляемый в Российской Федерации на современном этапе общественный экологический контроль служит важнейшим условием реализации провозглашенного Конституцией РФ принципа народовластия и в то же время нуждается в дополнительной организации в сфере взаимодействия с органами государственной власти.

Глава 4

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НАРОДОВЛАСТИЯ И ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

4.1. Национальная политика как механизм реализации народовластия в Российской Федерации (на примере Республики Карелия)

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Признание многонационального народа Российской Федерации верховным носителем всей власти является выражением народного суверенитета. Народный суверенитет означает, что народ, ни с кем не деля свою власть, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких бы то ни было социальных сил, использует исключительно в собственных интересах¹. Конституция закрепляет прерогативу многонационального народа России на всю власть.

Каждый из составляющих многонациональный народ России индивидуумов имеет свою национальность (принадлежит к национальности) и может в соответствии со ст. 26 Конституции РФ ее определять и указывать. Национальная принадлежность не может быть жестко детерминирована исключительно генетическими и этническими факторами происхождения человека, так как в противном случае ни о каком выборе (конституционном праве) говорить не пришлось бы. Право определять и указывать свою национальную принадлежность означает,

¹ См.: Комментарий к статье 3 Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://constrf.ru/razdel-1/glava-1/st-3-krf>.

что каждый может как воспользоваться названной возможностью, так и отказаться от нее².

Поскольку в современном мире этнический и конфессиональный факторы оказывают значительное, а порой и определяющее влияние на общественно-политическую ситуацию³, а также развитие социально-экономических⁴ и историко-культурных процессов⁵, одной из приоритетных задач по сохранению механизмов народовластия является поддержание гражданского мира, национального (этнокультурного) развития народов России, межнационального и межконфессионального согласия в стране.

Учитывая данный фактор, Президент России Владимир Путин в декабре 2012 г. утвердил Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года.

Во исполнение Указа Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» распоряжением Правительства Республики Карелия от 13 ноября 2015 г. № 699р-П утверждена Стратегия национальной политики в Республике Карелия на период до 2025 года, распоряжением Правительства Республики Карелия от 30 ноября 2015 г. № 718р-П утвержден Комплексный план мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Республике Карелия на 2016–2018 годы.

Данные документы позволяют системно решать вопросы реализации государственной национальной политики на территории Республики Карелия.

² См.: Комментарий к статье 26 Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://constrf.ru/razdel-1/glava-2/st-26-krf>.

³ См.: *Хисматуллин И.Р.* Роль этнорелигиозного фактора в современных политических процессах // Альманах современной науки и образования. Тамбов: Грамота, 2015. № 8 (98). С. 135.

⁴ См.: *Сибирцева Ю.А., Посеговская (Герц) Е.Е.* Религиозность как маркер этничности: этноконфессиональные процессы в современной России // Учен. зап. Орловского гос. ун-та. 2013. № 1. С. 214. (Гуманитарные и социальные науки).

⁵ *Семенов Ю.В.* Самосознание народов и его этноконфессиональные аспекты // Вестник Удмуртского ун-та. 2007. № 3. С. 77–78. (Философия. Психология. Педагогика).

Во всех муниципальных районах и городских округах Республики Карелия распоряжениями и постановлениями администраций местного самоуправления утверждены планы мероприятий, направленные на осуществление полномочий в сфере реализации государственной национальной политики Российской Федерации на территории муниципального района/городского округа.

Кроме того, заключены и действуют многосторонние соглашения о сотрудничестве между Министерством национальной политики, Министерством внутренних дел по Республике Карелия, социально ориентированными некоммерческими организациями и всеми муниципальными районами и городскими округами. Соглашения регулируют вопросы взаимодействия в области реализации государственной национальной политики, развития государственно-конфессиональных отношений, поддержки социально ориентированной деятельности национальных общественных объединений и религиозных организаций в сфере национального (этнокультурного) развития народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципальных районов и городских округов, межнационального и межконфессионального сотрудничества, духовно-нравственного развития населения, социально-культурной адаптации мигрантов, профилактики экстремизма на национальной и религиозной почве.

В рамках соглашений во всех муниципальных районах и городских округах Республики Карелия действуют консультативные советы по реализации национальной политики и развитию межнациональных и государственно-конфессиональных отношений при главах администраций муниципальных районов и городских округов. В состав советов входят представители правоохранительных органов, религиозных и общественных объединений и движений Республики Карелия, осуществляющих деятельность на территории муниципальных районов и городских округов. Наличие таких консультативных органов позволяет налаживать контакты между органами местного самоуправления и национальными и религиозными объединениями, действующими на территории муниципального района/городского округа, и в случае возникновения межнациональных и межконфессиональных конфликтов незамедлительно реагировать на них в целях определения причин конфликтной ситуации и разрешения противоречий.

Органами местного самоуправления всех муниципальных районов/городских округов ситуация в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений на территории муниципального района/городского округа оценивается как спокойная. Конфликтных ситуаций, имевших место в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений в 2017 г., не зарегистрировано.

Ведущими партнерами органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере реализации государственной национальной политики являются общественные организации. Сегодня среди таких партнеров более 80 национальных общественных объединений и 225 религиозных организаций, взаимодействие с которыми рассматривается как один из основных принципов государственной политики в сфере национального развития, гармонизации межнациональных отношений и осуществляется в рамках реализации совместных этнокультурных и этносоциальных проектов.

Взаимодействие Министерства и национальных общественных объединений осуществляется в рамках коллегиальных рабочих органов:

- Совета при Главе Республики Карелия по межнациональным отношениям;
- Совета при Главе Республики Карелия по содействию развитию гражданского общества и правам человека;
- Комиссии по вопросам религиозных объединений при Главе Республики Карелия;
- рабочей группы по вопросам, касающимся российского казачества в Республике Карелия.

Гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений занимает центральное место в рамках осуществления Комплексного плана мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации в Республике Карелия.

В рамках Комплексного плана прошло 200 мероприятий, участниками которых стали более 30 000 жителей Карелии.

В 2017 г. на территориях муниципальных районов и городских округов состоялось 409 мероприятий, организованных органами местного самоуправления и местными общественными организациями и учреждениями, в сфере реализации государственной национальной политики. Общее количество участников составило более 58 000 человек.

В целях совершенствования государственного управления в области реализации государственной национальной политики Российской Федерации в Республике Карелия реализуется государственная программа Республики Карелия «Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина». В 2017 г. в рамках этой программы реализовано 17 проектов социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере государственной национальной политики и государственно-конфессиональных отношений. Общий объем финансирования проектов составил 3 млн рублей.

В 2017 г. Министерством национальной и региональной политики Республики Карелия совместно с другими органами исполнительной власти Республики Карелия разработана новая государственная программа Республики Карелия «Этносоциальное и этнокультурное развитие территорий традиционного проживания коренных народов» на 2018—2020 годы (утв. постановлением Правительства Республики Карелия от 24 января 2018 г. № 22-П). Задачами данной программы является содействие этносоциальному развитию территорий традиционного проживания коренных народов в Республике Карелия, а также создание условий для социально-экономического развития этих территорий.

Среди основных мероприятий, проведенных в 2017 г.:

— IX межконфессиональный фестиваль «Душа Карелии» (апрель, г. Петрозаводск), собравший более 100 участников. На фестивале «Душа Карелии» прозвучали произведения из литургического обихода русских и зарубежных композиторов, канты и духовный стих, богослужебные песнопения на церковно-славянском, латинском и других языках;

— открытие 12-го Центра межнационального сотрудничества на базе Этнокультурного центра «Калевалатало», являющегося площадкой для проведения мероприятий в сфере межнациональных отношений и оказывающего информационную, консультационную помощь мигрантам (август, п. Калевала);

— фестиваль «Карельские мужские игры» и татарский праздник «Сабантуй собирает друзей» (сентябрь, с. Крошнозеро, Пряжинский национальный район);

— программа «Мы живем в Карелии» (октябрь, г. Кондопога). Мероприятие направлено на формирование культуры мира и согласия в

обществе, популяризацию национальных традиций народов, проживающих в Республике Карелия. Более 100 зрителей, пришедших на концерт, увидели выступления ансамбля марийской музыки «Акрет мари», армянского хореографического ансамбля «Наири» и фольклорного ансамбля немецкого танца «Фольклореваген».

Сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России — важнейшая цель реализации государственной национальной политики.

В это связи с этим субъектами осуществления государственной национальной политики были запланированы и реализованы следующие проекты и мероприятия:

— диктант на карельском языке (апрель). В данной акции, приуроченной ко Дню карельской и вепсской письменности, приняли участие жители Петрозаводска, Костомукши, Лоухского, Сегежского, Прионежского, Суоярвского, Медвежьегорского, Пряжинского национального, Олонецкого национального, Калевальского национального муниципальных районов, а также Санкт-Петербурга и Финляндии — всего более 300 участников;

— этнокультурный лагерь «Встреча юных на карельской земле» (июнь, г. Петрозаводск). Организаторами лагеря выступили Министерство национальной политики, Министерство образования Республики Карелия, Петрозаводский государственный университет, Республиканский центр детско-юношеского туризма. В мероприятиях лагеря приняли участие более 20 школьников 8-х и 10-х классов, изучающих карельский, вепсский, финский языки. Программа лагеря в этом году включала языковую школу, экскурсии в Дом Кантеле и музей занимательной науки Петрозаводского государственного университета, мастер-класс по карельской национальной игре «кюккя»;

— с марта по июнь в республике проходил фестиваль финно-угорской молодежи «Молодость Карелии», включавший республиканский конкурс знатоков карельского, вепсского и финского языков «Карелия — это Мы», молодежный конкурс творческих видеосюжетов «Моя Карелия», выступления молодежных творческих коллективов в сельских поселениях Олонецкого района. 10 июня в День Республики Карелия в г. Олонце прошел гала-концерт фестиваля. Он продемонстрировал интерес молодежи к языку и традиционной культуре карелов,

вепсов и финнов, любовь и уважение к своим традициям и корням. Всего в фестивале приняло участие более 800 человек;

— научно-практическая конференция «Статус карельского языка в системе языков народов Российской Федерации: правовые, лингвистические, культурные аспекты» (сентябрь, г. Петрозаводск), где были рассмотрены вопросы нормативно-правового регулирования статуса карельского языка и правоприменительной практики в данной сфере.

В Республике Карелия зарегистрировано 16 казачьих организаций, четыре из которых внесены в государственный реестр казачьих организаций.

Основными направлениями деятельности казачьих обществ в Республике Карелия являются: участие в охране общественного порядка, природоохранных и экологических мероприятиях, в мероприятиях по сохранению и развитию культурных традиций.

Принимаются меры по профилактике образования очагов межнациональной напряженности и конфликтов на межэтнической почве. Распоряжением Правительства Республики Карелия от 11 сентября 2015 г. № 567р-П утверждены Комплексные меры по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года на территории Республики Карелия в 2016–2018 годах.

Взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления, методические разработки, обучающие семинары, конференции в значительной степени способствуют повышению эффективности профилактики экстремизма и межнациональных конфликтов на территориях муниципальных образований. Среди наиболее крупных мероприятий, проведенных в 2017 г., следует отметить:

— семинар «Национальное самосознание молодежи. Профилактика экстремистских проявлений» (февраль, г. Пудож);

— семинар по профилактике экстремизма в сети Интернет «Опасные сети» (март, г. Петрозаводск);

— научно-практическую конференцию «Безопасность и противодействие экстремизму и терроризму в Евроарктическом регионе» (май, г. Петрозаводск);

— круглый стол на тему «Развитие межнациональных отношений и урегулирование проблем социальной и культурной адаптации мигрантов в Республике Карелия» (сентябрь, г. Петрозаводск);

— круглый стол «Уголовно-правовые, процессуальные и криминологические аспекты противодействия пропаганде и идеологии экстремизма в России» (декабрь, г. Петрозаводск, организатор — Петрозаводский государственный университет).

Одним из направлений работы является создание условий для социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов на территории Республики Карелия.

Для успешной адаптации мигрантов в принимающее сообщество в 12 городах Карелии на базе районных библиотек и этнокультурных центров организованы центры межнационального сотрудничества, в которых ежемесячно проходит не менее двух тематических мероприятий. Особое внимание в работе центров уделяется трудовым мигрантам, а также группам риска, к которым относятся социально уязвимые категории граждан: женщины-мигранты, безработная молодежь, подростки из неблагополучных семей, дети-сироты и др.

В 2017 г. центрами проведено 70 мероприятий, в которых приняли участие более 2650 человек. Услугами центров (юридическими, социальными) воспользовались более 150 мигрантов.

Благодаря совместной работе всех субъектов реализации государственной национальной политики в Республике Карелия достигнуты в том числе следующие результаты:

— возросло количество национальных общественных объединений, осуществляющих социально ориентированную деятельность (2012 г. — 67 организаций, 2017 г. — 81);

— увеличилось число мероприятий, проводимых в муниципальных районах Республики Карелия, в частности в сельских поселениях, соответственно работа с населением идет непосредственно на местах на постоянной основе;

— возросло число совместных мероприятий национальных общественных объединений (в одном мероприятии участвуют представители от 5 до 12 общественных организаций-партнеров), соответственно укрепляются межличностные связи между представителями разных народов. Совместные мероприятия способствуют формированию общероссийской гражданской идентичности населения;

— ежегодно открываются центры межнационального сотрудничества в районах Республики Карелия.

Национальные общественные и религиозные организации выполняют функцию реализации не только права на объединение граж-

дан, но и права на этнокультурное развитие и сохранение национальных традиций. На примерах осуществления национальной политики в Республике Карелия видно, как граждане через «третий сектор» в партнерстве с органами государственной власти и местного самоуправления участвуют в поддержании гражданского мира, национального (этнокультурного) развития народов России, межнационального и межконфессионального согласия.

Существующие практики реализации государственной национальной политики позволяют сохранять стабильную и управляемую обстановку в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений в Республике Карелия. Предпосылки к осложнению межнациональных и межконфессиональных отношений сведены к минимуму, конфликтных ситуаций не зафиксировано. По итогам социологических опросов, проведенных в 2017 г., уровень этнической и религиозной толерантности населения Республики Карелия составляет 83,9%.

4.2. Формирование и развитие социальных проектов как форма гражданских инициатив и привлечение населения к участию в жизни города (на примере муниципального образования Краснодарского края — городского округа Сочи)

Системная и всесторонняя подготовка Сочи к проведению XXII зимних Олимпийских игр и XI зимних Паралимпийских игр 2014 г. (далее — Игры), строительство новых спортивных сооружений, реконструкция и строительство объектов городской инфраструктуры, наполнение событийного календаря, активизация социальных процессов сформировали основу для дальнейшего развития муниципального образования — городского округа Сочи в качестве одного из самых востребованных мест в России для делового, событийного, спортивного, медицинского туризма.

В результате проведения Игр стали возможны значительные позитивные трансформации в социальной и экономической сферах муниципального образования, что способствовало превращению Сочи из летнего в круглогодичный курорт мирового уровня.

Игры позволяют устанавливать новые стандарты жизни местного населения, популяризируют олимпийские и паралимпийские цен-

ности. Все это богатейшее материальное и нематериальное наследие остается в стране на долгие годы. Есть множество примеров того, как Олимпийские и Паралимпийские игры кардинально меняли образ города, его инфраструктуру и экономику, фактически давали городу новую жизнь. Например, Барселона из промышленного центра превратилась в мировой туристический курорт, а Пекин стал настоящей выставкой достижений современного Китая⁶.

Реализация олимпийского проекта оставляет после себя как материальное, так и нематериальное наследие. Особую ценность и значимость представляет именно нематериальное наследие Игр. В Сочи его важными составляющими стали:

- добровольческая деятельность и волонтерство;
- доступная (безбарьерная) среда;
- культурная олимпиада;
- социальное проектирование.

Добровольческая деятельность и волонтерство

В 2011 г. при содействии администрации городского округа возник Центр развития волонтерства города, который стал основным центром общественной жизни для активной молодежи города Сочи, одним из пилотных проектов России.

На сегодняшний день возраст волонтеров Сочи составляет от 14 до 80 лет, и это люди, различающиеся не только по возрасту, но и по образованию, образу жизни, социальному статусу; всего их порядка около 7500, из них 700 человек — это волонтеры «серебряного» возраста, 1500 — школьники, остальные в основном студенты и работающая молодежь (согласно официальной статистике население Сочи — 507 000 человек⁷, соответственно уровень вовлеченности составляет около 1,5%). Особое внимание необходимо обратить на волонтеров «серебря-

⁶ См.: Тимофеев С.А., Аминова Ф.Ф. Олимпийские игры — как стимул развития инфраструктуры // VIII Междунар. студ. электрон. науч. конф. «Студенческий научный форум — 2016» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.scienceforum.ru/2016/2154/19277>.

⁷ Официальный сайт управления Федеральной службы государственной статистики по Краснодарскому краю и Республике Адыгея (Краснодарстат) [Электронный ресурс]. URL: http://krsdstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/krsdstat/resources/b98c9c8044d9a869b7d6bfde4cdebf4/%D0%9E%D1%86%D0%

ного» возраста — это сочинцы, вышедшие на пенсию и принимающие активное участие в жизни города.

В проекте развития волонтерства была сделана отдельная ставка на людей пожилого возраста, при этом предстояло решить сразу несколько задач: получить мотивированную группу волонтеров с ответственным отношением к поставленным целям; привлечь к развитию волонтерского движения лиц пожилого возраста, не обремененных постоянной трудовой занятостью; сформировать постоянную группу активистов, которая продолжит свою волонтерскую деятельность после окончания Игр; использовать коммуникативный ресурс волонтеров «серебряного возраста» для роста и укрепления репутационного потенциала волонтерского движения.

В данном случае речь шла не только об их участии в крупных международных и всероссийских мероприятиях, а об активной помощи со стороны данного сообщества городу. Одним из примеров такого участия стал проект по клиентоориентированному здравоохранению в Сочи.

В медицинской сфере городского округа занято примерно 6000 человек в 35 учреждениях, в которые обращается около 15 000 пациентов. После Игр были введены в эксплуатацию две больницы, новые хирургические корпуса, поликлинические и фельдшерские отделения, проведены капитальные ремонты в действующих учреждениях здравоохранения⁸. Однако претензии со стороны населения к медицинскому обслуживанию с точки зрения взаимодействия с персоналом существовали и существуют. В целях решения данной проблемы из числа волонтеров «серебряного» возраста была создана служба социального мониторинга, которая проводит опрос пациентов после посещения врачей в поликлиниках или больницах; по результатам опроса разработана система мер, направленных на повышение образованности руководителей медицинских учреждений города, что помогло бы возглавляемым ими коллективам стать более клиентоориентированными; кроме того, управлением здравоохранения администрации города Сочи создана система оценки учреждений здравоохранения города Сочи и формирования на этой основе рейтинга таких учреждений.

[B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0+%D1%87%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8_01.01.2018.htm](https://www.sochi.gov.ru/ru/press-center/press-releases/2018/01/01/2018-01-01-2018.htm).

⁸ Архив администрации города Сочи.

Данный проект, благодаря участию в нем жителей города и волонтерского актива, позволяет сделать систему медицинских услуг для населения максимально эффективной и сформировать в нашем городе профессиональную команду врачей.

Центром развития волонтерства города Сочи выделены следующие направления добровольческой деятельности:

— экологическое волонтерство. Добровольцы проводят экологические акции по уборке русел рек, очистке пляжных территорий, реставрации памятников; взяты под шефство такие объекты, как сад-музей «Дерево дружбы», статуя «Мацесты», уголок «Фитофантазии»;

— социальное волонтерство. Проведение добровольцами социальных акций, таких как «Новый год в больницу», адресная помощь ветеранам и людям с инвалидностью, участие волонтеров в декаде пожилых людей и декаде инвалидов;

— спортивное волонтерство. Помощь в организации и проведении международных, всероссийских, краевых и городских спортивных мероприятий, пропаганда здорового образа жизни и борьба с табакокурением;

— событийное волонтерство. Помощь в организации и проведении международных, всероссийских, краевых и городских деловых и культурных мероприятий.

Данные направления, к которым в большей степени привлечены волонтеры-старшеклассники и студенты, позволяют молодежи города стать полноправными участниками суперпопулярных ивентов — от гонок «Формулы-1», ежегодно проходящих в Сочи, и Чемпионата мира по футболу, который состоялся в июне-июле 2018 г., до Всемирного фестиваля молодежи в октябре 2017 г., Всемирных военных игр (февраль 2017 г.), Всемирных хоровых игр (июль 2016 г.), парусных регат, саммита АСЕАН (май 2016 г.), ежегодных музыкальных фестивалей Дениса Мацуева, Юрия Башмета, Игоря Бутмана и т.д. Волонтерство не только дает возможность стать свидетелями таких событий, но и способствует профориентации, личностному росту, развивает способность быть частью команды, дисциплинирует, учит ответственности.

Социальным наследием волонтерства пожилых людей стал проект «Народный университет», который объединил старшее поколение города, используя муниципальные помещения для проведения встреч.

Сочинцы поддерживают друг друга, пишут стихи, занимаются хоровым пением, слушают лекции по профилактике тех или иных заболеваний, учатся компьютерной грамотности, занимаются физической культурой (делают зарядку на пляжах, ходят по тропе здоровья, развивают движение скандинавской ходьбы и т.п.).

Доступная (безбарьерная) среда

В свою очередь, главное наследие Паралимпийских игр в Сочи — это приведение в соответствие с требованиями доступности 1400 объектов городской инфраструктуры, создание эталонных зон и реализация коммуникационных стратегий по толерантному отношению к людям с инвалидностью.

Создание безбарьерной среды включает не только обеспечение доступности городской среды и спортивных объектов для людей с инвалидностью, но и повышение уровня осознания населением проблем этих людей, принципиальное изменение отношения к ним в сторону понимания, уважения, а также активное вовлечение самих людей с ограниченными возможностями здоровья в общественную и спортивную жизнь.

При подготовке к Играм администрацией города Сочи былработан комплексный механизм мер, включивший как правовые, так и организационные мероприятия; для продвижения проекта были максимально привлечены СМИ, работа велась и с позиции применения мер административного характера в отношении хозяйствующих субъектов со стороны органов социальной защиты населения и прокурорского надзора. Самым ценным и инновационным для того периода развития городского округа оказалась включенность местного сообщества людей с инвалидностью в реализацию задач по приведению объектов в соответствие с требованиями доступности. Практически все лидеры инвалидных сообществ Сочи стали сертифицированными экспертами по безбарьерной среде Международного паралимпийского комитета. В настоящее время это направление в городском округе выросло в создание рабочей группы по доступности при Главе города с участием людей с инвалидностью (колясочники, слабовидящие, инвалиды по слуху), что во многом способствовало развитию спорта инвалидов, вплоть до участия в беговых марафонах и полумарафонах нашего города, формированию активного сообщества родителей, воспитывающих

детей с ментальной инвалидностью⁹. Данные гражданские инициативы позволяют городским властям эффективно и результативно решать проблемы, вызывающие социальную напряженность, и снижать риски общественного недовольства работой местной администрации.

Инвалиды-колясочники Сочи, получив бесценный опыт по подготовке города к Паралимпийским играм, смогли открыть свои бизнес-проекты, где они выступают проектировщиками на объектах, которые необходимо привести в соответствие с требованиями доступности, а также имеют юридическое право визировать документальный ряд по сертификации организаций и учреждений согласно нормам Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ (в ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов»¹⁰. Кроме того, у администрации города Сочи есть опыт приведения муниципальных объектов (образовательные, спортивные учреждения, местные музеи и Зимний театр) в соответствие с требованиями безбарьерной среды при сотрудничестве с фирмами людей с инвалидностью, которые приняли активное участие в конкурсных процедурах согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹¹.

Так, общественные объединения родителей, воспитывающих детей с аутизмом, готовят тьюторов для сопровождения в школах города учащихся с ментальной инвалидностью в рамках реализации федеральной программы инклюзивного образования. Один из родителей ведет публичный блог об учебе своего сына с аутизмом в городской гимназии, где подробно описывает вопросы его адаптации к школьной среде, развитие способностей к обучаемости, с юмором рассказывает о сложности выполнения домашних заданий. Родительское сообщество при поддержке администрации города проводит благотворительные акции, собранные средства от которых идут на лечение детей, обучение роди-

⁹ Постановление администрации города Сочи от 18 июля 2014 г. № 1351 (в ред. от 12.02.2016) «О создании Совета по делам инвалидов при Главе города Сочи и утверждении Положения о работе совета и его составе».

¹⁰ СЗ РФ. 2014. № 49 (ч. VI). Ст. 6928.

¹¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

телей реабилитационным методикам, оплату участия в ведущих научных конференциях по проблемам детской ментальной инвалидности.

Две из пяти существующих в городе общественных организаций родителей в 2017 г. стали победителями Фонда президентских грантов: один грант — по иппотерапии для аутистов, другой — по созданию театра с участием детей с расстройствами аутистического спектра.

Подобные коллаборации способствуют развитию партнерского диалога между местной публичной властью и местным сообществом, помогают выявить острые социальные проблемы и совместно найти пути их решения. Это важно для стремительно развивающегося Сочи с динамичными миграционными потоками.

Культурная олимпиада

Олимпийские игры дали новый импульс и культурной жизни курорта. Благодаря четырехгодичной Культурной олимпиаде в Сочи продолжаются такие международные и всероссийские мероприятия, как «Зимний Фестиваль искусств Юрия Башмета», «Молодой балет мира», «Театральный олимп», фестиваль «Авка джаз», фестиваль «Crescendo» Дениса Мацуева, международная цирковая премия «Мастер», фестивали «Кинотавр» и КиВиН, Международный оперный фестиваль им. Галины Вишневской, концертные сезоны Санкт-Петербургского государственного симфонического оркестра в летнем театре, Международный конкурс молодых исполнительской популярной музыки «Новая волна» и т.п.

Такой насыщенный культурный календарь позволил на базе площадок проведения тех или иных мероприятий запустить проект «Зритель», когда невыкупленные билеты на то или иное мероприятие передаются в общественные организации ветеранов, пенсионеров, многодетных семей, инвалидов в целях поддержки слоев населения, для которых экономически сложно приобрести билеты самостоятельно. Другая часть программы «Зритель» направлена на поощрение «лучших из лучших» (ГОСы, домкомы, общественники, студенчество и работающая молодежь) в различных городских сообществах билетами на знаковые мероприятия, способствуя повышению мотивации у населения к участию в городских социально значимых проектах.

Здесь необходимо привести примеры коллабораций такой культурной площадки города, как Зимний театр: еженедельно в театре

проходят заседания клуба любителей английского языка, где жители учат друг друга языковым особенностям иностранного языка на волонтерской основе, а руководство театра приглашает для общения с членами клубами интересных спикеров — носителей английского языка; каждый четверг в 18 часов в зоне фойе театра проходит программа «Фитнес-Театр»: вход свободный, возрастных ограничений нет, танцевальная программа реализуется в стиле «зумба», а занятия проводят инструкторы одного из лучших фитнес-центров города «Valentin». Для центра это — креативный способ продвижения своих услуг, для театра — пример успешной социальной практики.

Сочи сегодня имеет довольно широкую культурную палитру мероприятий, доступных и интересных зрителю, в том числе разноплановые фестивали и конкурсы. Многие из них приобрели постоянный статус проведения в Сочи, тем самым формируя новый «культурный» Сочи для его жителей и гостей.

Социальное проектирование

Как уже было отмечено выше, согласно данным официальной статистики, численность населения города Сочи превысила полмиллиона человек и достигла отметки в 507 000. Ежегодно здесь растет показатель рождаемости: в 2017 г. родилось более 7000 малышей, на сегодняшний день в городе проживает более 110 000 несовершеннолетних.

Каждый год увеличивается и общая численность учащихся. С 1 сентября 2017 г. к обучению приступила 61 000 школьников, что на 4000 больше, чем в 2016/17 учебном году. Особенно активно растет контингент обучающихся по программам начального общего образования. Численность первоклассников в новом учебном году увеличилась на 400 человек. Средняя наполняемость классов по городским школам составляет 32 человека, по сельским — 18 человек.

В условиях такого прироста детского населения требовался проект, который был бы направлен на занятость детей и подростков в летнее каникулярное время и выполнял функции по профилактике беспризорности, безнадзорности, детской преступности и преступлений против детей, а также содержал элементы профориентационной и воспитательной работы. Восемь лет назад органы местного самоуправления Сочи запустили проект «Площадка нашего двора». Суть его состоит в следующем: каждое лето, в дни длительных школьных

каникул в городе Сочи на бесплатной основе открываются 145 детских придомовых площадок, на которых в качестве волонтеров с детьми работают студенты, волонтеры «серебряного возраста», тренеры, педагоги. Реализуется проект силами управления молодежной политики, управления по образованию и науке, департамента спорта, управления культуры.

Проект является социальным и не предполагает финансирования из муниципального либо других бюджетов. Детские придомовые площадки работают в течение трех летних месяцев, вовлекают в организованную деятельность местных ребят и приезжих из других городов. Закупку игрового и спортивного инвентаря, настольных игр, призов для спортивных состязаний в полном объеме берут на себя местные предприниматели. Каждый из них выбирает для себя подшефную детскую площадку и осуществляет свой патронаж в течение всего лета, организует экскурсии на свои предприятия в целях профориентации.

На всех площадках города Сочи ежедневно в течение летнего периода работают инструкторы по спорту, инструкторы по досуговой деятельности, аниматоры, туда приглашаются с лекциями инспекторы подразделений по делам несовершеннолетних, пожарные, сотрудники центра занятости населения, библиотекари. Каждый представляет детям информацию по своему профилю, полезную и нужную для их жизни и развития.

В рамках проекта «Площадка нашего двора» администрацией города Сочи совместно с Всероссийским детским центром «Орленок» и Сочинским государственным университетом запущена программа «Школа вожатых», программа направлена на профессиональную подготовку волонтеров на придомовых площадках.

Весной 2018 г. в городе был запущен проект «Клуб молодая семья», организованный силами управления молодежной политики администрации Сочи. Администрацией города было выделено помещение, где могут собираться семьи. Работа строится по принципу проведения мастер-классов, начиная от кулинарных и заканчивая психологическими тренингами; ведут занятия либо сами родители, либо стартаперы города, которые недавно открыли свои бизнес-проекты и в целях привлечения публики проводят одно-два занятия на безвозмездной основе — рисование, настольные игры, фитнес, секреты макияжа, построение своего бизнеса и т.п.

НАРОДОВАЛАСТІЕ КАК КОНСТИТУЦІОННАЯ ЦЕННОСТЬ:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛІРОВАНИЕ И ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ

Безусловно, это неполный, но, пожалуй, самый яркий перечень тех гражданских инициатив и социальных проектов, которые сегодня предлагает Сочи своим жителям. Несмотря на успешность города и его высокую привлекательность для россиян (и не только) в качестве постоянного места жительства, муниципальная власть отдает себе отчет в необходимости расширения и укрепления базы социально значимых объектов, снижения существующей высокой нагрузки на социальную инфраструктуру города, что не может не отражаться на уровне предоставления услуг; в необходимости расширения рынка труда, повышения конкуренции, дальнейшего активного социального проектирования с участием населения города. И это новые точки роста для Сочи.

Глава 5

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ФОРМ НАРОДОВЛАСТИЯ

5.1. Учет мнения населения при изменении состава территории государства

Изменения в составе территории государства могут быть связаны с изменением, во-первых, государственной (внешней) границы, во-вторых, внутренних границ, т.е. перераспределением территории государства между входящими в его состав территориальными единицами, в-третьих, статуса территориальных единиц государства¹. Каким же образом учитывается мнение населения, проживающего на соответствующей территории при реализации указанных процедур?

Изменение линии государственной границы почти всегда влечет увеличение или уменьшение территории государства. Вместе с тем нормы международного и национального права устанавливают принцип нерушимости существующих границ между государствами, принцип территориальной целостности государств.

Кроме того, Уставом ООН² и Декларацией о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г.³ (далее — Декларация 1970 г.), установлен принцип равноправия и самоопределения народов.

¹ Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. М.: Норма; ИНФРА-М, 2013.

² Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

³ Международное публичное право: сб. документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 2–8.

Способами осуществления этого права могут быть как создание суверенного и независимого государства, так и свободное присоединение к независимому государству либо же объединение с ним, а также установление любого другого политического статуса⁴. Именно продолжением положения о суверенитете этносов в ст. 8 Конституции федеративной Эфиопии является ст. 39 о праве на сепессию. Конституции же большинства государств не предусматривают такого права, но, вместе с тем, достаточно внимания уделяют развитию самостоятельности субъектов федерации, автономий в составе унитарных государств.

Есть право народа на равные права с другими народами, есть право народа на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, но есть и право многонационального государства на сохранение и защиту своей территориальной целостности⁵.

Принцип права народов на самоопределение не следует все-таки противопоставлять принципу территориальной целостности государств. Из Декларации 1970 г. следует, что осуществление права на самоопределение «не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов». В ином случае происходит столкновение принципов территориальной целостности государства и признания за каждым народом права на самоопределение, включая создание собственной национальной государственности. И как следствие, исключается возможность компромиссного разрешения вопроса о выходе одного из субъектов из состава федерации, части территории из состава унитарного государства, образованных на национальной основе, и законодательного закрепления такого права в качестве основания для изменения состава территории государства. На самом деле целостность и единство государства должны обеспечиваться не военно-силовыми методами и не принудительными по отношению к какому-либо народу для удержания его в рамках

⁴ Пятый Пермский конгресс ученых-юристов (Пермь, 24–25 октября 2014 г.): избр. материалы / Г.В. Абшилава, В.В. Акинфиева, А.Б. Афанасьев и др.; отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2015.

⁵ См.: *Фомиченко М.П.* Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). М.: РГСУ, 2005. С. 5.

существующего государства, а созданием таких условий жизни, при которых такой мысли у народа и не возникало бы.

Как справедливо отмечается некоторыми авторами, проблема отделения не может решаться всегда на чисто юридической основе. Возможны ситуации, которые не поддаются традиционным правовым решениям. Например, нет никакого смысла настаивать на сохранении федерации, члены которой (все или ряд из них) открыто выступают за отделение, поскольку условия, при которых они сообща образовали федеративное государство, существенно изменились⁶.

В настоящее время практически отсутствуют конституции федеративных государств, в которых бы предусматривались положения о сепарации в качестве основания для изменения состава федеративного государства (исключением, как было отмечено, является Эфиопия, в которой это право относится к этносам, а также Сент-Китс и Невис — маленькое государство с населением в несколько десятков тысяч человек). Тем не менее попытки сепарации субъектов федерации предпринимались как в вооруженной, так и в мирной форме, удачные и неудачные: в Швейцарии в середине XIX в.; в США — попытка южных штатов выйти из состава союза, что привело к Гражданской войне; в Австралии в XX столетии; в Чеченской республике в 1990 г. — не признанная сепарация из России и др. Сепарация также имела место в федерациях, построенных на основе союза или автономии. В качестве примеров можно привести: выход Венесуэлы из состава федерации Великая Колумбия в XIX столетии; выход республик из состава СССР, после чего он прекратил свое существование; сепарацию некоторых республик из состава федеративной Югославии в конце 1990-х годов и др.

Практика образования новых государств не свойственна нашему времени, поскольку подавляющее большинство современных государств сформировалось достаточно давно, захватнические войны, направленные на передел границ путем поглощения проигравших территорий, канули в Лету. Нынешняя мировая геополитика и нормы международного права, предоставляющие народам право на самоопределение, оставляют единственно верный способ образования

⁶ См.: *Fleiner Th., Basta L. Federalism, Federal States and Decentralization // Basta L., Fleiner Th. (eds). Federalism and multiethnic states: The case of Switzerland. Fribourg, 1996. P. 36–37.*

новых государств — отделение части государства по решению его населения, высказанному на общенародном голосовании при соблюдении демократических принципов и норм международного права⁷. Примеров здесь не так уж и много. В марте 2013 г. состоялся референдум на Фолклендских (Мальвинских) островах по их политическому статусу, который должен был показать желание жителей островов оставаться в качестве Британской заморской территории либо перейти под юрисдикцию Аргентины. В результате прошедшего референдума при явке в 91% практически все избиратели (99,8%) проголосовали за сохранение за Фолклендами статуса заморской территории Великобритании⁸.

18 сентября 2014 г. в Шотландии проведен референдум, на который был вынесен единственный вопрос: «Должна ли Шотландия быть независимой страной?». 54% проголосовавших ответили «нет». Так как большинство явившихся на участки избирателей проголосовало против независимости Шотландии, она осталась в составе Великобритании⁹. Похожая ситуация с самоопределением и отделением разворачивается в Каталонии, где большинство депутатов местного парламента проголосовало за проведение референдума о независимости этой автономной провинции от Испании. 9 ноября 2015 г. каталонский парламент проголосовал за принятие резолюции об отделении от Испании (73 голоса «за», 62 — «против»). Принятию резолюции предшествовало решение пленума Конституционного суда Каталонии, разрешившего парламенту сделать это. Процесс отделения Каталонии согласно резолюции должен занять около 18 месяцев¹⁰.

16 марта 2014 г. был проведен референдум на территории Автономной Республики Крым, по результатам которого подавляющее большинство населения Крыма и Севастополя высказалось за переход указанных территорий под юрисдикцию Российской Федерации на правах ее новых субъектов. Согласно ст. 133 Конституции Украи-

⁷ См.: *Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А.* Принятие Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 37–42.

⁸ URL: <http://ru.wikipedia.org>.

⁹ URL: <http://news-kapital.ru/rezultaty-referenduma-v-shotlandii>.

¹⁰ URL: <http://finam.info/blog/43480845338/Ispaniya-osporila-reshenie-Katalonii-ob-otdelenii>.

ны 1996 г.¹¹ Автономная Республика Крым включена в систему административно-территориального устройства Украины. В пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, Автономная Республика Крым решала вопросы, отнесенные к ее ведению (ст. 134 Конституции Украины), в числе которых, в частности, организация и проведение местных референдумов (ч. 2 ст. 138 Конституции Украины). В Конституции Автономной Республики Крым¹² закреплено аналогичное положение, где указано, что к ведению Республики относится в том числе назначение и проведение республиканских (местных) референдумов (п. 7 ч. 1 ст. 18).

Рассуждая о сецессии Крыма и города Севастополя из состава Украины, можно поддержать позицию И.В. Лексина, который полагает, что юридическая допустимость сецессии совсем не означает необходимости наличия у территориальных образований юридического права сецессии (права на осуществление сецессии). Этносу или иному государствообразующему сообществу нельзя отказать, во-первых, в праве стремиться к самостоятельности, добиваться законными методами выхода из состава существующего государства, во-вторых, в одностороннем порядке выйти из состава государства в случае деятельного несоблюдения последним принципа равноправия и самоопределения народов¹³. Другое дело, что для повышения вероятности признания отделения другими государствами необходимо соблюдать такие условия, как отсутствие влияния (вмешательства) извне и осуществление отделения мирным путем.

Есть примеры, когда положения о сецессии закреплены и в конституциях унитарных государств, имеющих автономию. Так, Конституция Узбекистана 1992 г. в ст. 74 допускает выход автономной Каракалпакии на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана.

В отношении принятия в свой состав иностранного государства или его части необходимо заметить, что никакое суверенное государ-

¹¹ Конституция Украины // Конституции стран — членов СНГ: сб. документов: в 2 т. Ереван, 1997. Т. 1. С. 88.

¹² Конституция Автономной Республики Крым от 21 октября 1998 г. (утв. Законом Украины от 23 декабря 1998 г. № 350-XIV) // Ведомости Верховной Рады Украины. 1999. № 5–6. Ст. 43.

¹³ *Лексин И.В.* Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // Государство и право. 2014. № 2. С. 7–8.

ство или его территориальная единица не вправе требовать присоединения к другому государству. Данный процесс — предмет добровольной договоренности государства и соответствующего иностранного государства.

Второй вариант изменения состава территории государства — это перераспределение его территории между входящими в его состав территориальными единицами. Каким образом здесь учитывается мнение населения? Изменение границ между территориальными частями государства и изменение их статуса осуществляются в рамках проводимых государством территориальных реформ.

В качестве специфических принципов изменения состава территории государства за счет существующих территорий можно выделить принципы добровольности инициирования данного процесса любым из допускаемых законодательством способов, а также гласности и согласованности действий всех участников процесса. Принцип добровольности инициирования процесса изменения состава территории государства реализуется либо путем проведения референдума на территории объединяемых субъектов, либо выражением согласия органами законодательной власти соответствующих субъектов, а также иными способами.

Принцип добровольности также означает, что никакой субъект в лице его органов государственной власти не может быть принужден кем бы то ни было к объединению с другим субъектом. Никто, в том числе федеральные органы государственной власти, не могут потребовать от органов государственной власти субъектов выйти с соответствующими инициативами, равно как и выступить с ними сами. Изменение границ между территориями высшего уровня осуществляется, как правило, с учетом мнения или в результате волеизъявления населения затронутых территорий, а также на основании общенационального закона. Иными словами, такое изменение должно быть результатом двустороннего волеизъявления. Например, согласно Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹⁴ только предста-

¹⁴ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 20 дек.

вители самих объединяющихся субъектов РФ вправе направлять такие предложения Президенту России вместе с их обоснованием.

В соответствии с указанным Законом вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов РФ. Данное требование следует из положений ст. 3 Конституции РФ о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Именно жители субъектов РФ как часть многонационального народа России принимают решение об объединении соответствующих субъектов РФ.

Согласно ст. 132 Конституции Италии (состоящей из областей, провинций и коммун) слияние областей или создание новых областей возможно путем принятия конституционного закона, который может быть издан только по предложению советов коммун, входящих в область и представляющих не менее одной трети заинтересованного населения, и после одобрения данного предложения на референдуме большинством этого населения. Отделение провинций и коммун от областей и присоединение их к другим областям осуществляются путем издания закона Республики, принятого после одобрения данного вопроса на референдуме среди населения соответствующих провинций или коммун и заслушивания областных советов.

И наконец, третий вариант изменения состава территории государства — изменение статуса его территориальных единиц.

Наиболее значительная трансформация статуса территориальных единиц государства — преобразование муниципальных образований в субъекты федерации. Если оно охватывает всю территорию государства, то изменяется форма его территориального устройства: из унитарного государство превращается в федеративное. Пример подобных реформ — федерализация Бельгии, завершившаяся в 1993 г. Ее причиной послужили противоречия между двумя крупнейшими языковыми общинами Бельгии (франкоговорящей и голландскоговорящей), что потребовало принятия соответствующих мер в целях сохранения государственного единства страны. Юридической основой решения данной проблемы были конституционные реформы 1970, 1980, 1988 и 1993 гг., ознаменовавшие преобразование территориального устрой-

ства Бельгии из унитарного государства в федеративное. В результате реформы 1993 г. в Конституции Бельгии было зафиксировано новое территориальное устройство страны: Бельгия является федеративным государством, состоящим из трех сообществ и трех регионов, являющихся субъектами федерации (ст. 1)¹⁵.

Однако статус субъектов федерации могут приобрести не все, а лишь отдельные территориальные единицы, до этого обладавшие более низким статусом. Именно таким образом возникли последние по времени образования американские штаты Гавайи и Аляска. Так, 27 июня 1959 г. на Гавайских островах был проведен референдум, на котором 93% избирателей поддержали статус американского штата для Гавайев.

Или, например, ст. 16 Конституции Республики Венесуэла устанавливает, что органический закон может предусматривать в определенных районах штатов создание федеральных территорий, что должно быть утверждено путем народного референдума, проводимого в соответствующей местности, а также возможность преобразования федеральной территории в субъект (штат) федеративного государства.

Таким образом, при изменении состава территории государства во всех допустимых случаях происходит учет мнения населения путем проведения референдума на соответствующих территориях. При этом решение, принятое на таком референдуме, имеет высшую юридическую силу и обязательно для исполнения. Однако изменение состава территории государства не всегда является примером реализации добровольного волеизъявления населения. Так, выражение согласия на изменение состава территории государства может не потребоваться в следующих случаях:

- если изменение состава субъектов входит в компетенцию федерации. Например, в Индии и Мексике возможен лишь учет мнения субъектов без проведения референдумов. Полномочиями по преобразованию состава федеративного государства обладают только федеральные органы государственной власти;
- при реализации конституционно-правовой ответственности субъектов перед федерацией. Так, если к субъекту федеративного го-

¹⁵ См.: Территория в публичном праве.

сударства применяются меры конституционно-правовой ответственности в форме преобразования его в федеральную территорию на определенный срок, например, из-за беспорядков или регулярных террористических актов, согласие субъекта может не спрашиваться. Принятие такого решения осуществляется на основе решения федеральных органов государственной власти;

— если территориальное образование, не являющееся субъектом, преобразуется в субъект федеративного государства. Например, такая возможность предусмотрена ст. 16 Конституции Республики Венесуэла.

5.2. Муниципальные реформы конца XX — начала XXI века в Финляндии

Развитие муниципальной системы Финляндии имеет длительную историю. Начало построения этой системы связано с реформами 60–70-х годов XIX в., когда Великое княжество Финляндское входило в состав Российской империи. Первый Муниципальный кодекс Финляндской Республики был принят в 1948 г. В связи с установлением тесного взаимного сотрудничества стран Фенноскандии он был заменен в 1976 г. новым кодексом. Поскольку Финляндия вступила в состав государств Европейского Союза, потребовалось внести существенные изменения в большинство муниципальных институтов (например, полноправными членами муниципальных общин и их органов стали не только финляндские граждане, но и граждане стран Евросоюза, временно проживающие на территории этих финляндских коммун). Таким образом, предпосылками к подготовке Муниципального кодекса 1995 г. стали:

— заметное моральное устаревание положений Кодекса 1976 г. почти за 20 лет его существования;

— создание новых административно-правовых теорий, касавшихся развития институтов местного муниципального самоуправления¹⁶;

— вхождение Финляндии в Евросоюз, где существовали более высокие стандарты муниципального самоуправления, находившиеся

¹⁶ New Deal for Local Democracy. The Local Government Information Unit's Manifesto for Change. Local Government Information Unit. L., 1966. P. 1–9; *Kekkonen Y. Kansakuntien historialliset tranmat // Kriisit, valta ja oikens. Tampere, 1996. S. 208–213.*

под сильным влиянием немецкой доктрины и практики построения и функционирования этой системы. В частности, нормы новых муниципальных кодексов должны были соответствовать положениям Европейской хартии местного самоуправления, принятой в Евросоюзе 27 июня 1985 г.¹⁷

Согласно Муниципальному кодексу 1995 г. в каждом муниципалитете сохранялись образованные путем прямых выборов муниципальные советы («*valtuusto*»)¹⁸. Количество их членов варьировалось от 17 до 85¹⁹. По-прежнему для открытия ежемесячной сессии Совета необходимо было наличие кворума, который составляет две трети списочного состава депутатов муниципалитета. Обсуждаемое в Совете решение любого вопроса считалось принятым, если за него проголосовало простое большинство присутствующих на заседании депутатов²⁰. Совет по-прежнему считался представительным, нормотворческим органом муниципалитета, принимавшим на ежемесячных заседаниях решения по экономическим и административным вопросам жизнедеятельности муниципалитета. Компетенция Совета мало отличалась от прежней по Кодексу 1976 г.²¹

Согласно Муниципальному кодексу 1995 г. Советы обладали следующей компетенцией:

- определяли главные направления деятельности муниципальных органов;
- определяли основные направления развития коммунальной экономики;
- устанавливали принципы экономического развития муниципалитета;
- решали, какие финансовые средства и откуда будут направлены на конкретные виды экономического развития коммуны;
- принимали бюджет муниципалитета;

¹⁷ См.: *Suutela M.* Suora kansanvalta kunnasta. Yuväskylä, 2000. S. 1.

¹⁸ Kuntalaki. 17.3.1995. No. 365. § 9. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>.

¹⁹ Ibid. § 10.

²⁰ См.: *Suutela M.* Op. cit. S. 110, 112, 134, 136, 139; Kuntalaki käytännössä. Helsinki, 2001. S. 75; *Hannus A., Hallberg R., Niemi A.* Kuntalaki. Helsinki, 2009. S. 63.

²¹ Kuntalaki. 17.3.1995. No. 365. § 13.

- осуществляли избрание членов Исполнительного совета (ранее — Правления) и его комитетов и комиссий;
- устанавливали экономические льготы для членов своих политических органов;
- проводили выборы муниципальных аудиторов (сертифицированных бухгалтеров);
- образовывали муниципальную ревизионную комиссию (по аудиту);
- устанавливали муниципальные гранты и проводили освобождение от налогов²².

Вместе с тем в § 2 Кодекса 1995 г. было указано, что «местные власти должны осуществлять лишь те функции, которые ими уже реализуются (традиционно), исходя из их [относительной] автономии». В соответствии со ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении 1985 г. в той же ст. 2 Кодекса 1995 г. (Kuntien yhteistoiminta) было установлено, что «муниципалитеты не могут произвольно определять свою компетенцию и вытекающие из нее функции иным образом, чем последние были закреплены в Кодексе 1995 года»²³.

Сохранило свое прежнее значение и межмуниципальное сотрудничество. Во избежание возможного произвола со стороны государственных губернских властей, проявляющегося в принуждении муниципалитетов к такому сотрудничеству, в гл. 10 Кодекса 1995 г. были закреплены нормы об исключительно добровольном характере подобного взаимодействия муниципалитетов²⁴. Кроме того, там же было подчеркнuto, что объединение муниципалитетов возможно лишь по предварительно ясно выраженной ими воле²⁵.

Согласно Муниципальному кодексу 1995 г. Совет назначал членов Муниципального правления (Исполнительного совета), подчиненных

²² Ibid. § 13, 50. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365> (дата обращения: 03.12.2018); *Пекола-Сёблом М.* Местная демократия в Северном измерении // Представительный орган местного самоуправления. Петрозаводск, 2005. С. 79; *Suutela M.* Op. cit. S. 140; kts. Myös: *Sallinen S.* Kunnan itselleen ottamat tentävät ja miden oikeudelliset reunaehdot. Helsinki, 2007. S. 17–23.

²³ Kuntalaki. 17.3.1995. No. 365. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365> (дата обращения: 03.12.2018).

²⁴ Ibid. § 77, 79.

²⁵ Ibid. § 78, 2 momentti.

ему комитетов по разным отраслям управления (количество которых могло достигать до семи), а также ревизионную комиссию²⁶. Причем в состав этих комиссий иногда входили даже члены Муниципального совета²⁷. Сам Совет должен был возглавляться председателем, которого избирал Совет или население муниципалитета и который имел заместителя, избираемого на той же основе. Помимо этого члены Муниципального совета выбирали председателя Правления муниципалитета (иногда именуемого мэром) — обычно на четыре года, но могли избрать и на неопределенный срок²⁸. Последнее еще больше повышало значение принципа императивного мандата в муниципалитетах. Тем более что не только мэра, но и любое должностное лицо, чиновников Правления, его комиссий Совет муниципалитета мог отправить в отставку — уволить, выразив им недоверие (по инициативе одного из муниципальных депутатов). Что же касалось избранного на четырехлетний срок председателя Совета муниципалитета, его заместителя и иных должностных лиц этого представительного органа, то их можно было отстранить от должности и уволить только по окончании (четырёхлетнего) отчетного периода. В этом, как считали финляндские юристы, проявился принцип «несменяемости чиновников», что якобы являлось дополнительной гарантией их отстраненности от политической борьбы в муниципалитете и выражения ими общих интересов жителей муниципалитета²⁹.

Вдобавок одно лицо никогда не совмещало должности председателя Совета и Правления муниципалитетов во избежание возможных злоупотреблений доверием и властью³⁰.

Исполнительно-распорядительным органом муниципалитетов по Муниципальному кодексу 1995 г. по-прежнему оставалось Муни-

²⁶ Kuntalaki. 17.3.1995. No. 365. § 23, 32.

²⁷ См.: *Майонен К.* Статус и роль депутатов и глав муниципалитетов (мэров) в управленческой деятельности. Опыт Финляндии // Представительный орган местного самоуправления. Петрозаводск, 2005. С. 83; *Heuru K., Mennola E., Ryyänänen A.* Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki, 2008. S. 39.

²⁸ См.: *Heuru K., Mennola E., Ryyänänen A.* Op. cit. S. 42–43.

²⁹ См.: *Ibid.* S. 45.

³⁰ См.: *Пекола-Сёблом М.* Указ. соч. С. 79; *Modeen T.* Kunnallisoikeuden kehitysnäkymiä // *Lakimies.* 1996. No. 2. S. 235.

ципальное правление³¹. Количество членов в нем и их компетенция также не менялись³². Количество управленческих комиссий зависело от многообразия функций Правления. В целях осуществления аудита Муниципальным советом образовывалась специальная ревизионная комиссия, куда Совет избирал ревизоров-аудиторов. Они занимались контролем за муниципальным бюджетом (особенно за правильностью и целесообразностью его расходов), проверкой эффективности реализации Правлением, его комиссиями и должностными лицами экономических и финансовых вопросов (пути реализации которых выявил и указал Муниципальный совет), осуществляли надзор за деятельностью муниципальных коммерческих предприятий, следили за правильностью и целесообразностью выдачи гарантийных обязательств Правлением «и за прочими гарантиями в части муниципального долга», а также за наделением должностными лицами граждан муниципалитета «привилегиями экономического характера»³³.

Как уже указывалось ранее, во многих коммунах-муниципалитетах председатель Правления назывался мэром. Он и осуществлял руководство исполнительно-распорядительным органом муниципалитета. Избирали его депутаты — члены Муниципального совета на конкурсной основе на определенный либо неопределенный срок. Тут следовало учитывать два важных момента. Во-первых, конкретный фиксированный срок не был установлен ни Муниципальным кодексом 1995 г., ни Законом о муниципальных выборах 1998 г. Поэтому функции мэра по традиции связывали с четырехлетней деятельностью Муниципального правления. Хотя Муниципальному совету ничто не мешало установить иной срок. Во-вторых, на мэра распространялся принцип императивного мандата. Если мэр не оправдал доверия, то его можно было уволить или перевести на нижестоящую муниципальную должность. Для возбуждения процесса отзыва мэра следовало заручиться совместным решением одной четвертой членов Муниципального совета. Для принятия позитивного решения по этому поводу следовало

³¹ Kuntalaki. 17.3.1995. No. 365. § 23.

³² Правам и обязанностям должностных лиц посвящены § 12, 15^a, 24, 24^a, 25, 25^a Муниципального кодекса 1995 г. (Kuntalaki. 17.3.1995. No. 365. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>).

³³ См.: Майонен К. Указ. соч. С. 86; Kansanvalta / toim. T. Miettinen. Joensuu, 2002. S. 129.

добиться, чтобы две трети муниципальных советников поддержали это предложение³⁴.

Права и обязанности мэра определялись должностной инструкцией, принятой Муниципальным советом. Также согласно Муниципальному кодексу 1995 г. и выработанной практике получила распространение процедура подписания контракта между Муниципальным советом и мэром. В нем, как в трудовом соглашении, фиксировались «права и обязанности мэра, ожидаемые перспективы его деятельности, цели, которые мэр ставил, и как следовало оценивать результаты его деятельности. Кроме того, условиями контракта определялся оклад мэра, а также какие льготы были за ним закреплены и какие права мэр имел для повышения своей квалификации»³⁵.

Интересно отметить, что если по Муниципальному кодексу Финляндии 1948 г. на коммунальных выборах имели право голоса лишь так называемые основные члены, т.е. финляндские граждане муниципалитета, постоянно там проживающие, то по Муниципальному кодексу Финляндии 1976 г. такое право предоставлялось уже и гражданам Скандинавских стран, временно проживавшим в финляндских муниципалитетах, а по Муниципальному кодексу 1995 г. — всем гражданам Евросоюза на тех же условиях. Объяснение этого феномена кроется в развитии первоначального общескандинавского, а затем и общеевропейского (стран Евросоюза) сотрудничества, поскольку в этих странах финнам были предоставлены равные права с их гражданами³⁶.

Развитие международного экономического сотрудничества в Евросоюзе привело к тому, что в Финляндском трудовом праве были закреплены положения о том, что все льготы и привилегии, указанные в коллективных трудовых договорах стран Евросоюза по определенным профессиям, распространяются на лиц, работающих по найму в муниципалитетах на основании индивидуальных трудовых соглашений (низшие муниципальные служащие). Последнее привело к подтягиванию их денежного содержания до уровня экономически развитых стран Евросоюза³⁷.

³⁴ См.: *Suutela M.* Op. cit. S. 208–209.

³⁵ См.: *Майонен К.* Указ. соч. С. 88.

³⁶ *Suutela M.* Op. cit. S. 171, 276–277; *Nummela J., Ryyänen A.* Kansalainen ja uusi hallinto. Helsinki, 1996. S. 94–96.

³⁷ См.: *Kansanvalta.* S. 119–124.

Тенденция к ослаблению государственного контроля за органами местного самоуправления, которая прослеживалась в финляндских Кодексах 1948 и 1976 гг., по Кодексу 1995 г., наоборот, сменилась его усилением. Последнее было связано с повышением роли государственных структур в системе управления обществом после вступления Финляндии в Евросоюз с господствующей в нем идеей евроединства³⁸. Прежнее же стремление к уменьшению государственного контроля объясняется болезненной реакцией финляндского государства на наблюдавшееся ранее (до достижения государственной независимости) стремление царских властей при Николае II к ограничению участия народных масс (в том числе и финляндских) в общественном управлении и искусственному сдерживанию развития государственной автономии Финляндии (что относилось ко всем ее институтам).

В силу тесного сотрудничества Финляндии с Евросоюзом, членом которого она является, пришлось шире учитывать опыт стран этого союза в муниципальном строительстве и деятельности муниципалитетов. Поэтому через 10 лет Кодекс 1995 г., считавшийся в Финляндской Республике неплохим законом, был заменен на новый Муниципальный кодекс 2015 г., действующий в стране и поныне.

В Финляндской Республике сегодня проводится самая большая за всю историю страны административная реформа. В результате ее вместо шести губерний (*lääni*) появятся 18 новых провинций, которые в централизованном порядке начнут осуществлять региональную политику. Местное самоуправление должно проводиться подразделениями высшего уровня самоуправления, создаваемыми на базе этих 18 новых административных единиц, наряду с самоуправлением, реализуемым местными муниципалитетами (которые продолжают свое функционирование, но уже в качестве подразделений низшего уровня самоуправления)³⁹. У провинций более не будет полномочий по налогообложению и взысканию налогов, которыми прежде обладали

³⁸ См.: *Harjula H., Prättälä K. Kuntalaki — tausta ja tulkinna*. 3 undistettu painos. Helsinki, 1998. S. 53; *Mäkinen E. Oikeudellinen kontrolli ympäristöasioissa*. Helsinki, 2004. S. 36–37.

³⁹ См.: *Nyholm I., Haveri A., Majoinen K., Pekola-Sjöblom M. Tulevaisuuden kunta*. Suomen kuntaliitto, Tampereen yliopisto, Valtiovarainministeriö. Helsinki, 2017. S. 327.

муниципалитеты⁴⁰. Кроме того, провинции будут полностью финансироваться из государственного бюджета. Вдобавок планирование принципов финансовой региональной политики провинциальными органами позволит уравнивать экономическое развитие богатых и бедных муниципалитетов (путем перераспределения государственных дотаций). Существующая в настоящее время система планирования финансовой помощи от государства муниципалитетам хотя и создает благоприятные условия для их развития, но в некотором смысле «газит» активность самоуправляющихся коммун.

Главными причинами данной реформы являются экономические, но проведению ее также созвучна идея о том, что муниципалитеты в результате реформы смогут играть более активную роль в определении и формировании своего будущего⁴¹.

Вследствие реформы функции проведения социальной политики, а также функции здравоохранения перейдут от муниципалитетов к вновь образованным самоуправляющимся административным единицам — так называемым провинциям.

Проводимая реформа должна стать мощным импульсом для совершенствования региональной политики и улучшения программ регионального развития. Считается, что финляндские законодатели будут вынуждены разработать почти триста новых законов или внести существенные изменения в существующее законодательство. Реформа не должна привести к серьезному возрастанию общего количества самоуправляющихся муниципальных образований в стране⁴². В настоящее время коммунальное самоуправление на территории, заселенной преимущественно финнами (за исключением Аландских островов), осуществляется 295 муниципалитетами. На территории автономных Аландских островов, населенных этническими шведами, коммунальное самоуправление действует в 16 муниципалитетах⁴³.

⁴⁰ Hallitusohjelma 2015. URL: <http://valtioneuvosto.fi/sipilanhallitus/hallitusohjelma>.

⁴¹ Ibid.

⁴² См.: *Tarasti L.* Valtion aluehallinnonon ja maakuntahallinnon uudistamista // Valtiovarainministeriön julkaisu. 2016/3. P. 61–62.

⁴³ Nordregion 2017. Administrative municipal and regional reforms. URL: <http://www.nordregio.se/Metameny/About-Nordregio/Nordic-working-groups/nwgcityregions/Administrative-municipal-and-regional-reforms>.

Финляндские муниципалитеты имеют право сами собирать прямой подоходный налог. От 16 до 22% собираемой муниципалитетами суммы налога остается им самим (в России — лишь 5–6%), а остальное перечисляется государству. Приблизительно две трети оставшейся муниципалитету суммы идет на содержание коммунальных служб и их служащих⁴⁴. Согласно действующему Муниципальному кодексу Финляндии 2015 г.⁴⁵ руководство муниципалитетов распространяется на средние и средние специальные (профессиональные) учебные заведения; органы здравоохранения, водоснабжения и водоотвода; кроме того, они контролируют благоустройство местных дорог и иных путей сообщения, проходящих по территории общин. Но они не прокладывают пути сообщения, имеющие общегосударственное значение, не создают законов, а принимают лишь подзаконные нормативные акты сугубо местного значения, которые носят субсидиарный характер. Муниципалитеты не субсидируют местные полицейские органы и не руководят ими. Последние функции пока входят в компетенцию государственных органов власти (как центральных, так и губернских)⁴⁶. Муниципалитеты же являются важными структурными звеньями — самоуправляющимися элементами народовластия, которые несут ответственность за развитие и поддержание местной (национальной) культуры.

Исходя из § 15 Муниципального кодекса Финляндии 2015 г., в каждом муниципалитете в ходе прямых выборов его жители, достигшие совершеннолетия, избирают членов Муниципального совета. На последних распространяется принцип императивного мандата. Муниципальные советники, в свою очередь, избирают членов Муниципального правления (Исполнительного совета). Муниципальный совет является автономным органом, который отвечает лишь перед избирателями⁴⁷.

Местные власти играют важную роль в проведении региональной политики. Муниципальные советы разрабатывают стратегию и планы развития своих коммун, определяют приоритетные направления в проведении местной политики их правлениями, т.е. исполнительно-рас-

⁴⁴ Alueuudistus 2016. URL: <https://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset>.

⁴⁵ Kuntalaki 2015 (kumottu 10.4.2015. No. 410). URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>.

⁴⁶ Kuntalaki 2015. § 9, 12, 14, 98, 103.

⁴⁷ Kuntalaki 2015. § 15, 18, 41, 44, 48, 90.

порядительными органами муниципального уровня. Муниципалитеты ответственны как за проведение в жизнь планов собственников местной недвижимости, так и за принятие локальных детализированных планов по развитию объектов, расположенных на муниципальных территориях. Количество членов Совета должно быть пропорционально численности населения, проживающего в муниципалитете⁴⁸. На сегодняшний день наименьший состав Совета — 9 человек — у общины Сотунга, а наибольший — 85 человек — в г. Хельсинки⁴⁹.

Политическая партия, которая представлена наибольшим количеством депутатов в Муниципальном совете, может реализовать свои цели в стратегии муниципалитета. Поэтому муниципальные выборы имеют большое значение для будущего той или иной коммуны. Последние муниципальные выборы были проведены в Финляндской Республике в апреле 2017 г. Согласно их результатам Партия центра ныне является самой крупной политической силой Финляндии, которая обладает 2823 местами в муниципальных советах страны (т.е. 17,5% — в относительных показателях)⁵⁰. Но наибольшую поддержку населения имеет Национальная коалиционная партия, которая получила 20,7% голосов всех избирателей, хотя обладает лишь 1492 местами в муниципальных советах страны⁵¹. Максимальной поддержкой избирателей Партия центра пользуется в небольших муниципалитетах, а Национальная коалиционная партия — в городах и крупных населенных пунктах городского типа⁵².

Согласно Муниципальному кодексу 2015 г. исполнительно-распорядительным органом коммуны является Муниципальное правление, которое контролирует административную деятельность в муниципалитете и организует проведение в жизнь решений его Совета⁵³. Пока еще

⁴⁸ Kuntalaki 2015. § 16.

⁴⁹ См.: Aro T. Alue ja väestörakenteen muutos ja kaupungistuminen. 2017. URL: <https://www.slideshare.net/TimoAro/alue-ja-vaestorakenteen-muutos-ja-kaupungistuminen>; Ilta-Sanomat. 2017. 12.4. URL: <http://www.is.fi/kotimaa/art-2000005165489.html>.

⁵⁰ Statistics Finland 2017. Tilastolliset kuntatyypit. URL: http://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/kuntaryhmitys/0012014/index.html#_ga=1.27525052.183309338.1475148066.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ См.: Rytkölä O. Self-government. Helsinki: The Union of Finish Lawyers Publishing Company Ltd., 1986. P. 108; Kuntalaki 2015. § 90.

правильность и законность наиболее важных решений Совета контролирует Губернское правление. Государственный контроль за последнее время усилился. В Муниципальном правлении запрещается разделение его должностных лиц по партийным фракциям (чтобы не парализовать его работу). Решения конкретных вопросов подготавливаются для общих собраний Советов в специализированных муниципальных комиссиях⁵⁴. Эти последние включают так называемые сектора (подкомиссии) по социальной помощи и управлению, по разным видам образования (среднего и средне-специального)⁵⁵ и т.п.

В Финляндии муниципалитеты являются юридическими лицами и могут защищать свои интересы в административном суде, должностные преступления муниципалов рассматриваются там же⁵⁶. В соответствии с нормами административного права Финляндской Республики муниципалитеты считаются автономными и независимыми коммунами, а не составляют часть местной государственной иерархии⁵⁷. Они не занимаются политикой и не обладают законодательными полномочиями (за исключением права на принятие местных подзаконных нормативных актов, имеющих ограниченный территориальный характер и субсидиарную природу норм)⁵⁸. Так, местные нормативные акты касаются, например, правил дорожного движения или деятельности муниципальных парковочных инспекторов, которые выдают так называемые парковочные билеты и штрафуют нарушителей правил и времени парковки.

В § 121 Финляндской Конституции 1999 г. сказано: «Финляндия подразделена на муниципалитеты». Это положение является конституционной базой для установления так называемой территориальной декларации (т.е. разделения всей территории страны между коммунами — муниципалитетами), которая существует в стране еще с XIX в.⁵⁹

Юридический базис для местного и регионального самоуправления определен § 121 Конституции Финляндии «Муниципальное и иное

⁵⁴ См.: *Rytkölä O.* Op. cit.; Kuntalaki 2015. § 134.

⁵⁵ *Rytkölä O.* Op. cit.

⁵⁶ Kuntalaki 2015. § 84–85.

⁵⁷ См.: *Rytkölä O.* Op. cit. P. 108–109.

⁵⁸ Kuntalaki 2015. § 135, 142.

⁵⁹ Finlex 2017. Suomenperustuslaki. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

самоуправление»⁶⁰. В соответствии с ч. 2 этого параграфа общие принципы местного самоуправления и правомочия местных властей установлены законом⁶¹. Главными законодательными актами, регулирующими местное и региональное самоуправление, являются следующие.

1. Муниципальный кодекс Финляндии 2015 г.⁶²
2. Закон о разделении территории страны на регионы (муниципалитеты) 1997 г.⁶³
3. Закон об использовании земли и строительстве на ней 1999 г.⁶⁴ и его измененная версия 2003 г.⁶⁵
4. Закон о региональном развитии 2002 г.⁶⁶
5. Закон о выборах 1998 г.⁶⁷
6. Закон о реструктуризации муниципалитетов и муниципальных служб 2007 г.⁶⁸
7. Закон о территориальных границах местных властей 2009 г.⁶⁹
8. Закон об автономии Аландских островов 1991 г.⁷⁰
9. Закон о сотрудничестве между муниципалитетами в столичном регионе [города Хельсинки] по управлению вывоза отходов жизнедеятельности и по общественному транспорту 2009 г.⁷¹

⁶⁰ Finlex 2017. Suomenperustuslaki.

⁶¹ Ibid.

⁶² Kuntalaki 2015.

⁶³ Maakuntajakolaki 1997/1159. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971159>.

⁶⁴ Maankäyttö-ja rakennuslaki 1999/132. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

⁶⁵ Laki Maankäyttö-ja rakennuslain muuttamisesta 2003/222. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

⁶⁶ Alueiden kehittämislaki 2002/602. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkun/2002/20020602>.

⁶⁷ Vaalilaki 1998/714. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980714>.

⁶⁸ Laki kunta-ja palvelurakennemuutostuksesta 2007/169. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169>.

⁶⁹ Kuntajakolaki 2009/1698. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091698>.

⁷⁰ Ahvenanmaan itsehallintolaki 1991/1144. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911144>.

⁷¹ Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 2009/829. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090829>.

Поскольку Финляндия является членом Евросоюза, то четкие и ясные положения ее Муниципального кодекса 2015 г. созданы в соответствии с принципами, изложенными в ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., и в их развитие. Параграф 2 Муниципального кодекса Финляндии 2015 г. «О функциях местных властей» устанавливает, что «местные власти должны осуществлять свои функции, исходя из их обособленности и компетенции. Местные власти не могут произвольно устанавливать для себя новые функции и обязанности, также они не должны лишаться прежних своих функций и правомочий иным образом, как по вновь принятому в отношении них Закону. Муниципалитеты могут осуществлять свои функции, установленные законом, либо самостоятельно, либо в кооперации с другими местными властями. Муниципалитеты также могут заниматься подбором и наймом специализированных служб, необходимых им для выполнения задач, которые поставлены перед ними Законом»⁷².

Проводимая сейчас административная реформа должна повысить живучесть и жизнедеятельность системы местного самоуправления в Финляндии и приблизить ее к двухуровневым аналогам, существующим в Скандинавских странах. Согласно программе правительства по данному вопросу⁷³ реализация реформы управления должна гармонизировать управление Финляндией и координировать функции регионального и муниципального уровня⁷⁴. В соответствии с правительственной программой планируемая реформа будет придерживаться следующих исходных принципов.

1. Муниципалитеты продолжают существовать как сообщества, вовлекающие местное население в процесс самоуправления и организующие его, реализующие демократию на местном уровне и повышающие культуру. Они обладают возможностями, чтобы исполнять обязанности, относящиеся к местному самоуправлению, посредством физических лиц, проживающих на их территории. Правомочия и обязанности муниципалитетов определяются финляндским законодательством. В соответствии с принципами современного финляндско-

⁷² Kuntalaki 2015.

⁷³ Hallitusohjelma 2015.

⁷⁴ PWC 2017. A New Urban Agenda: Accommodating 2 Billion New Urban Citizens. URL: <https://www.pwc.co.uk/issues/megatrends/rapid-urbanisation.html>.

го права муниципалитеты по-прежнему остаются ответственными за реализацию местного самоуправления, а также за трудовую занятость населения, проживающего на их территории, за повышение благосостояния и культуры последнего, за эффективность местного здравоохранения, спортивных и молодежных центров, за организацию досуга населения, за проведение региональной индустриальной политики, за землепользование на территории муниципалитета, за планы застройки территории коммун.

2. Вновь создаваемые административно-территориальные структуры высшего уровня самоуправления станут ответственными: за заботу о здоровье и о социальном благосостоянии населения; за работу служб по предотвращению несчастных случаев и служб спасения при наступлении подобных инцидентов, служб борьбы с загрязнением окружающей среды; за развитие региональных правомочий, обязанностей и задач, относящихся к субъектам, осуществляющим собственное производство на территории; за планирование и руководство использованием региональных ресурсов (полезных ископаемых, лесов, вод и т.п.), так же как и за развитие национальной идентичности и культуры своих жителей.

3. Правительство Республики, как и прежде, будет поддерживать развитие правового государства, охрану фундаментальных прав ее граждан, определять количество и качество этих прав, нести ответственность за безопасность своих граждан. Оно также продолжит выполнение своих международных общенациональных задач и надзор за равноправием граждан и за их равным доступом к общественным благам. Продуктивная реализация административных обязанностей органов государственного управления будет возможна только при поддержании ими достаточно высокого материального состояния нации и при присутствии представителей последней как на локальном, так и на региональном уровне [в создаваемых органах самоуправления двух уровней]. Правительство Финляндии будет также осуществлять постоянный контроль за следованием органами самоуправления как низшего, так и высшего уровня унифицированным общенациональным стандартам (методам и практикам), применяемым при выработке и проведении в жизнь управленческих решений. В этом будет проявляться так называемый принцип административных обязанностей правительства⁷⁵.

⁷⁵ Hallitusohjelma 2015.

Собственные интересы региона и мотивы инноваций должны быть полнее отображены в плане его перспективного развития. После 2013 г. эта тенденция также получила закрепление в региональной политике Финляндии.

Закон о развитии и структурном совершенствовании регионов 2014 г.⁷⁶ определил следующие цели регионального развития.

1. Поддержание баланса развития регионов и их национальной и интернациональной конкурентоспособности.

2. Умножение разнообразия экономической структуры регионов благодаря применению уже апробированных методов, а также способствование соблюдению экономического баланса (между ними).

3. Содействие сохранению рабочих мест, профессиональному обучению населения и включению все новых лиц в социальную структуру общества.

4. Сближение возможностей как отдельных регионов, так и составляющих частей последних.

5. Повышение собственного потенциала регионов и развитие их производственной (и сельскохозяйственной) специализации наряду с сохранением традиционных для них ремесел.

6. Борьба с загрязнением окружающей природной среды и распространение опыта передовых региональных и муниципальных структур.

Главной целью редконаселенных Восточной и Северной Финляндии по этому закону является стимулирование роста их населения. В соответствии с этой целью в данную зону повышенного развития включены регионы Южного Саво, Северного Саво, Северной Карелии, Центральной Остроботнии, Северной Остроботнии и Лапландии (нуждающиеся в дополнительном стимулировании их развития). Восточная и Северная Финляндия непосредственно являются объектами программы дополнительного стимулирования и государственной помощи. В первую очередь эту помощь следует оказывать тем регионам из перечисленных, которые крайне нуждаются в ней из-за своего собственного состояния. Во вторую очередь в зону дополнительной помощи оказались включенными муниципалитеты: Сало, Сомеро, Каннокоски, Карстула, Киннула, Кивиярви, Кююярви, Пихтипудас, Саариярви, Виитасаари и Конневеси.

⁷⁶ Aluekehityslaki 2014. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140007>.

Остальная часть Финляндии отнесена к третьей очереди, в которой уровень материального стимулирования все еще невысок, а открытие больших (сельскохозяйственных или промышленных, в том числе обрабатывающих) предприятий для любых целей является неприемлемым⁷⁷.

Развитие и изменение системы местного управления (на уровне бывших губерний создается высший уровень самоуправляемых муниципальных образований, как в Скандинавских странах) является новым феноменом для финляндского самоуправления, но начатая ныне административная реформа внесет глубокие изменения в структуру всего управления Финляндией⁷⁸. Соответственно должно обновиться и само восприятие муниципалитетов — теперь уже как двухуровневой системы самоуправления, введенной в конце 2019 г. При этом следует учитывать, что муниципалитеты (обоих уровней) являются частью более широкой системы управления (государственное управление плюс муниципальное самоуправление), охватывающей локальные субсистемы. А совместная деятельность государственного территориального управления и местного самоуправления наиболее эффективна, когда их компоненты и автономны, и гибки.

Как покажет себя новая система муниципального самоуправления, будет видно в обозримом будущем.

⁷⁷ Aluekehityslaki 2014.

⁷⁸ См.: *Nyholm I., Haveri A., Majoinen K., Pekola-Sjöblom M.* Op. cit. S. 547.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Александрова Елена Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции

Баженова Ольга Ивановна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Баталин Александр Владимирович, кандидат юридических наук, декан юридического факультета Северного института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции

Беньяминова Светлана Александровна, председатель Конституционного Суда Республики Карелия, заведующая кафедрой государственного права Карельского филиала РАНХиГС

Виноградов Вадим Александрович, профессор, доктор юридических наук, декан факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», профессор департамента публичного права

Власенко Николай Александрович, профессор, доктор юридических наук, профессор Российского университета дружбы народов, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Воронецкий Петр Михайлович, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Карельского филиала РАНХиГС

Гаджиева Альбина Омаровна, заместитель руководителя Аппарата Московской городской Думы

Дусаев Ростислав Науфальдович, доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Северного института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции, профессор кафедры теории и истории государства и права Петрозаводского государственного университета

Ершова Александра Борисовна, заместитель министра — начальник управления национальной политики Министерства национальной и региональной политики Республики Карелия

Киселев Сергей Викторович, кандидат юридических наук, доцент, министр национальной и региональной политики Республики Карелия

Козлов Александр Михайлович, депутат Московской городской Думы, председатель комиссии по государственному строительству и местному самоуправлению

Комарова Валентина Викторовна, профессор, доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Костюков Александр Николаевич, профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета имени Ф.М. Достоевского

Лапатухина Екатерина Сергеевна, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права юридического факультета Российского государственного гуманитарного университета, руководитель практики юридического факультета РГГУ

Ларичев Александр Алексеевич, доктор юридических наук, доцент, заместитель декана по научной работе факультета права, профессор департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Ливеровский Алексей Алексеевич, профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — Санкт-Петербург

Мосин Сергей Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции

Оленина Татьяна Юрьевна, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права Карельского филиала РАНХиГС

Пушкарь Галина Александровна, кандидат филологических наук, руководитель магистерских программ Российского международного олимпийского университета, руководитель магистерских программ

юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Саликов Марат Сабирьянович, профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного права Уральского государственного юридического университета

Соусов Андрей Михайлович, преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Северного института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции

Сюнберг Кари Калеви, доктор философских наук, доктор юридических наук, специальный советник Министерства социальной политики и здравоохранения Финляндии, член муниципального совета коммуны Кангасниеми

Фомиченко Михаил Петрович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции

Чертков Александр Николаевич, доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета

Чихладзе Леван Теймуразович, профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой муниципального права юридического института Российского университета дружбы народов, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного областного университета

Научное издание

**Народовластие как конституционная ценность:
правовое регулирование и гарантии реализации**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *Г.Е. Шерихова*

Компьютерная верстка: *О.А. Быстрова*

Корректор *Е.Е. Андреева*

Художник *В.П. Кориунов*

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: 8 (495) 772-95-90 доб. 15285

Подписано в печать 27.01.2021. Формат 60×90/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 14,5. Уч.-изд. л. 12,5
Тираж 300 экз. Изд. № 2467. Заказ №

