

Министерство образования Московской области
Государственное образовательное учреждение
высшего образования Московской области
Московский государственный областной университет
Центр исследований проблем территориального
управления и самоуправления

Серия «Библиотека ЦИПТУС»

**Сборник трудов
Центра исследований проблем
территориального управления
и самоуправления
(2021 г.)**

Под редакцией В. В. Балытникова

Москва
МГОУ
2021

УДК 342+351(082)
ББК 66.3,1+67.400+67.401+67.9я43
С23

Печатается по решению Научного совета
Центра исследований проблем террито-
риального управления и самоуправления и
Редакционно-издательского совета МГОУ

Редакционная коллегия: **В. В. Балытников** – кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (ответственный редактор); **В. В. Глухов** – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ; **Е. Н. Михайлов** – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ.

Рецензенты: **А. Б. Лихачёва** – кандидат политических наук, доцент, декан факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; **А. Т. Чихладзе** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права Российского университета дружбы народов.

**Сборник трудов Центра исследований проблем территориально-
С23 го управления и самоуправления (2021 г.)** / ред. колл.: В. В. Балытников (отв. ред.), В. В. Глухов, Е. Н. Михайлов. – Москва : МГОУ, 2021. – 128 с. (Серия «Библиотека ЦИПТУС»).
ISBN 978-5-7017-3327-3.

Предлагаемый вниманию читателей сборник трудов посвящён рассмотрению актуальных вопросов территориального управления и самоуправления, публикациям первых работ вступающих в научную жизнь молодых ученых, а также некоторым наиболее значимым темам академического научного сотрудничества Центра.

Издание предназначено для руководителей и специалистов международного, государственного, регионального и местного уровней, учёных-исследователей в области государственного (конституционного и муниципального), а также административного и международного права.

УДК 342+351(082)
ББК 66.3,1+67.400+67.401+67.9я43

ISBN 978-5-7017-3327-3

© МГОУ, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ I

ПУБЛИКАЦИИ СОТРУДНИКОВ ЦЕНТРА ПО АКТУАЛЬНЫМ ПРОБЛЕМАМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

<i>Сергеев А. А.</i> Актуальные проблемы разграничения компетенции органов публичной власти регионального и муниципального уровней	6
<i>Чертков А. Н.</i> Городское местное самоуправление: проблемы и перспективы	22
<i>Штукин В. В.</i> Цифровая трансформация современного мира и публичная власть	38

ЧАСТЬ II

РАБОТЫ ПОБЕДИТЕЛЕЙ ПРОВЕДЕННОГО СОВМЕСТНО С КАФЕДРОЙ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЮРИДИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О. Е. КУТАФИНА (МГЮА) КОНКУРСА СТУДЕНЧЕСКИХ НАУЧНЫХ РАБОТ «НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В СИСТЕМЕ ЕДИНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ: ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОСТЬ, БУДУЩЕЕ»

<i>Дресвянин Д. А.</i> Перспективы развития бикамерализма на уровне субъектов Российской Федерации	56
<i>Костенков К. А.</i> Электронное голосование: понятие, проблемы и перспективы применения в России	68
<i>Манафова Э. Ш.</i> Местное сообщество – основа гражданского общества: конституционно-правовой опыт Германии и России	77
<i>Новокошинов Н. А.</i> Роль региональных парламентов в молодёжном парламентском движении России: на примере Саратовской области	88
<i>Степнов В. В.</i> Обеспечение реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина органами местного самоуправления в Российской Федерации	98

ЧАСТЬ III
МАТЕРИАЛЫ ВЫСТУПЛЕНИЙ СОТРУДНИКОВ ЦЕНТРА
НА КОНФЕРЕНЦИЯХ, ПРОВЕДЕННЫХ 2021 Г. В РАМКАХ
АКАДЕМИЧЕСКОГО НАУЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

<i>Бальтников В. В., Глухов В. В.</i> К проблеме осмысления риск-ориентированного подхода с точки зрения административного права... 114	114
<i>Бальтников В. В.</i> Утверждение месоевразийской цивилизационной идентичности (размышления к столетию евразийства) 124	124
Коллектив авторов 127	127

ЧАСТЬ I

**Публикации сотрудников
Центра по актуальным проблемам
территориального управления
и самоуправления**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ

Сергеев Алексей Аронович – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета

В статье рассматривается развитие принципов и моделей разграничения компетенции региональной и муниципальной власти в России. Автор отмечает, что финансирование из бюджета субъекта Российской Федерации полномочий, переданных на региональный уровень в порядке их перераспределения, возможно только при условии, что эти полномочия перестают с момента принятия закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий относиться к компетенции местного самоуправления и становятся государственными полномочиями субъекта Российской Федерации. Делается вывод о том, что перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации не идет вразрез с мировой практикой, имеет экономическое и социальное обоснование. Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ подтвердил генеральную линию на интеграцию государственной власти и местного самоуправления и создал предпосылки для усиления такой интеграции.

Ключевые слова: публичная власть, субъект Российской Федерации, местное самоуправление, разграничение компетенции, бюджетное законодательство.

CURRENT PROBLEMS OF DELINEATING THE COMPETENCE OF PUBLIC AUTHORITIES AT THE REGIONAL AND MUNICIPAL LEVELS

A. A. Sergeev, Dr. Sci.(Law), Professor, Chief Researcher of the Center for Territorial Government and Self-Government of the of the Moscow Region State University

The article discusses the development of principles and models for delimiting the competence of regional and municipal authorities in Russia. The author notes that financing from the budget of a subject of the Russian Federation of the powers transferred to the regional level in the order of their redistribution is possible only if these powers cease to exist from the moment of adoption of the law of a subject of the Russian Federation on the redistribution of powers to the competence of local self-government and become state powers of a subject of the Russian Federation. It is concluded that the redistribution of powers between local self-government bodies and state authorities of a subject of the Russian Federation does not contradict world practice and has economic and social justification. The Law on the Amendment of the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 confirmed the general line for the integration of state power and local self-government and created the prerequisites for strengthening such integration.

Key words: public authority, subject of the Russian Federation, local self-government, delineation of competence, budgetary legislation.

Разграничение компетенции регионального и местного уровней власти должно обеспечить эффективность и экономию в решении местных задач публичной власти, о чем говорится в статье 4 Европейской хартии местного самоуправления. Реализация принципов федеративного устройства российского государства и самостоятельного в пределах своих полномочий местного самоуправления в последние три десятилетия сопровождалось поиском оптимальной модели разграничения предметов ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Анализируя федеральное законодательство об организации местного самоуправления в исторической ретроспективе, можно выделить несколько моделей такого разграничения. Несмотря на различия этих моделей, их внимательное рассмотрение показывает, что изменение российского законодательства не было хаотическим и бессистемным.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550–1 «О местном самоуправлении в РСФСР»¹ подробно определял полномочия органов местной власти каждого территориального уровня: городского, районного и сельского. Практические работники старшего поколения до сих пор хорошо отзываются о той четкости и конкретности Закона. Но при реализации указанного Закона РСФСР выяснилась необходимость учета региональной специфики, невозможность полной унификации регулирования полномочий для всей территории России. Поэтому Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил в статье 6, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения, не предусмотренные федеральными законами. Эта вторая модель организации местной власти предполагала широкое усмотрение регионального законодателя, давала возможность в каждом субъекте Российской Федерации выстроить свою схему разграничения компетенции.

Однако большинство муниципальных образований в современной России являются дотационными и это, видимо, не может измениться скоро. Чрезмерная пестрота в организации муниципальной власти препятствовала выстраиванию единой справедливой модели бюджетного выравнивания обеспеченности муниципалитетов. Поэтому появился действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), закрепивший курс на унификацию местного самоуправления и обеспечение согласованности работы государства и местной власти в проведении единой социальной политики.

Особую остроту в период разработки Федерального закона № 131-ФЗ имела проблема полномочий органов местного самоуправления, не обеспеченных необходимыми финансовыми средствами. Федеральный и региональные законодатели нагружали муниципалитеты дополнительными обязанностями, но не всегда успевали адекватно повысить объемы местных бюджетных ресурсов, необходимых для исполнения этих обя-

¹ Здесь и далее в данной статье правовые акты, на которые приводятся ссылки, см. в СПС «Консультант Плюс».

занностей. Поэтому в части 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ было записано, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон, за исключением отдельных случаев, прямо им предусмотренных. Этим фактически был введен реестр расходных обязательств органов местного самоуправления, что должно было защитить местные бюджеты от не обеспеченных финансами расходов.

Правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации появился в Федеральном законе № 131-ФЗ в 2014 году (часть 1.2 статьи 17). Одновременно были расширены права субъектов Российской Федерации по регулированию организации и осуществления местного самоуправления. Можно назвать это четвертой (модифицированной) моделью разграничения компетенции регионов и муниципалитетов.

Хотя нормы о перераспределении полномочий были изложены в Федеральном законе № 131-ФЗ весьма лаконично, тем не менее достаточно быстро и в доктрине, и на практике появилась ясность относительно главного содержания указанного механизма. Речь не идет о передаче полномочий от региона муниципалитету, для этого есть специальные нормы части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации и главы 4 Федерального закона № 131-ФЗ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Речь не идет о возможности взаимного обмена отдельными полномочиями. Речь идет исключительно о передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Передача полномочий от муниципалитетов региону должна осуществляться не в добровольном порядке, не по соглашению, а в силу издания закона субъекта Российской Федерации о передаче полномочий. Передаваемые полномочия исключаются из зоны ответственности муниципального образования. Не предусматривается возможность какого-либо руководства со стороны органов местного самоуправления процессом осуществления переданных полномочий. Не предусматривается возможность передачи денежных средств из местных бюд-

жетов в бюджеты субъектов Российской Федерации для финансирования переданных полномочий. Не предусматривается возможность того, чтобы для субъекта Российской Федерации были обязательны какие-либо муниципальные нормативные правовые акты по тому вопросу местного значения, к которому относятся переданные полномочия. Напротив, в части регулирования переданных полномочий ранее принятые муниципальные правовые акты утрачивают силу после вступления в силу актов субъектов Российской Федерации о порядке осуществления переданных полномочий. Об этом прямо говорится в части 4 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Федеральный законодатель дважды уточнил пределы усмотрения субъекта Российской Федерации при изъятии полномочий из собственной компетенции муниципалитета. Первый раз он сделал это в мае 2014 г. одновременно с введением в Федеральный закон № 131-ФЗ рассматриваемой новеллы, когда во избежание коллизии с частью 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации указал полномочия по вопросам местного значения, которые не могут передаваться органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Это полномочия в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета и др. (абзац второй части 1.2 статьи 17).

Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ внес изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации и указал те полномочия, которые субъект Российской Федерации вправе изымать из компетенции муниципального образования (в сферах земельных, жилищных, градостроительных отношений, обращения с отходами производства и потребления, рекламы, регулирования торговли и организации розничных рынков, водо- и теплоснабжения и т.д.). Сначала судебная практика¹, а затем и федеральный законодатель² подтвердили: законом субъекта Российской Федерации нельзя изымать из собственной компетенции муниципалитетов те полномочия, на возможность

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2016 № 56-АПГ16-17.

² Федеральный закон от 28.12.2016 № 494-ФЗ, изменивший редакцию части 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

передачи которых региону нет прямого указания в федеральных законах. Это второе уточнение пределов усмотрения регионального законодателя, казалось бы, завершило формирование анализируемого правового механизма.

Однако судебная практика свидетельствует о том, что его реализация не пошла гладко, вызвала многочисленные споры. Оказалось, что до полной ясности в вопросе о пределах усмотрения законодателей субъектов Российской Федерации еще очень далеко, в разных регионах эти пределы понимаются по-разному. На наш взгляд, нельзя толковать и применять законодательство в отрыве от конституционных принципов. Только четкое понимание конституционной природы правового механизма передачи полномочий от муниципалитетов регионам позволит избежать коллизий, обеспечит должную логику и единообразие правоприменения.

При оценке конституционности указанного правового механизма в научной литературе в первую очередь обращается внимание на правовые позиции постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П по так называемому «курскому делу». Положения Устава Курской области были признаны тогда неконституционными в той части, в которой они допускали возможность передачи органами местного самоуправления на основании договора части своих полномочий органам государственной власти субъекта Российской Федерации и при этом не исключали возможность передачи таких полномочий в любом объеме.

Несоответствие такого законодательного решения положениям Конституции Российской Федерации сегодня так же очевидно, как и 20 лет назад. При наличии норм федерального закона, относящих определенные полномочия к собственной компетенции муниципального образования, региональные и местные органы власти на основании закона субъекта Российской Федерации и без санкции федерального законодателя получали возможность в договорном порядке отступать от соответствующих императивных норм федерального закона и пересматривать объем компетенции местной власти. Главным моментом здесь являлось отсутствие диспозитивности в нормах федерального закона, то есть дозволения в каких-то случаях отступать от их предписаний.

Подобного нет сегодня в анализируемом правовом механизме. Федеральный закон санкционирует передачу субъекту Российской Федерации полномочий по вопросам местного значения, определяет те полномочия, которые передаваться не могут, и, наконец, содержит закрытый перечень случаев передачи полномочий. То есть в отраслевых федеральных законах есть специальные нормы, которые фактически, отменяя действие общих норм (*lex specialis derogat generali*), допускают передачу полномочий с местного уровня власти на региональный.

Однако возникает и другой вопрос. Насколько конституционно само по себе решение федерального законодателя, санкционировавшего изъятие законом субъекта Российской Федерации полномочий по вопросам местного значения, то есть сужение собственной компетенции муниципальных образований?

Как справедливо отмечал в разные годы С. А. Авакьян, в перераспределении полномочий между уровнями власти нет ничего необычного. Полномочия отражены в законе как собственные права соответствующей стороны на данном этапе. Но они не вечны: может наступить потребность перераспределения полномочий¹. Такой вариант, как официальная передача функций от государственной власти к муниципальной власти и обратный процесс – передача полномочий от муниципальной власти к государственной власти, происходит достаточно часто, в принципе в нем нет чего-то экстраординарного; рациональность и конструктивность управления могут производить соответствующую перегруппировку².

Наш взгляд, уместно вспомнить, что Конституция Российской Федерации фактически не определяет, какую именно деятельность следует считать местным самоуправлением. Она отнюдь не гарантирует наложение реальным содержанием понятия «иные вопросы местного значения» (часть 1 статьи 132). К ведению местного самоуправления она прямо относит лишь содействие осуществлению права на жилище, предоставление малоимущим и иным указанным в законе гражданам

¹ С. А. Авакьян Федерализм и местное самоуправление: рецензия // Конституционное и муниципальное право, 2005, № 3 с. 47.

² Современные проблемы организации публичной власти / С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014 (глава 2, § 4). // СПС «Консультант Плюс».

жилища из муниципального фонда (части 2 и 3 статьи 40), оказание медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения (части 1 и 2 статьи 41) и предоставление образования в муниципальных образовательных учреждениях (части 2 и 3 статьи 43).

Конституция Российской Федерации называет предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов и тем самым дает хотя бы общее представление о компетенции региональной государственной власти. Определение компетенции местной власти Конституция оставляет законодателю. Так, например, более десяти лет опека и попечительство являлись вопросами местного значения. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ установил государственную природу соответствующих полномочий и поручил их осуществление органам государственной власти субъектов Российской Федерации. И это решение не было воспринято как нарушение Конституции Российской Федерации или ущемление прав муниципалитетов.

Как справедливо отмечал в одной из своих последних работ В. И. Васильев, Конституция Российской Федерации, видимо, установила слишком высокую планку для организации местного самоуправления, закрепила не вполне реальную для данных исторических условий меру децентрализации управления. Пора признать, что мы просто не можем и в краткосрочной, и в среднесрочной перспективе достигнуть этой высоты, т.е. выстроить местное самоуправление по европейским стандартам¹.

Нахождение оптимального уровня для исполнения тех или иных публичных полномочий всегда основывается на соображениях управленческой и экономической целесообразности. Децентрализация полномочий может приводить к неэффективному управлению, неоправданным издержкам, и даже, как показывает практика, к высоким коррупционным рискам, например, при регулировании землепользования, застройки территорий, распределения земель и т.д.

Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» дополнил

¹ Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне. М.: Норма, 2017, с. 88.

статью 132 Конституции Российской Федерации частью 3, установившей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Этим была подтверждена генеральная линия на интеграцию государственной власти и местного самоуправления и одновременно были созданы предпосылки для усиления такой интеграции.

Уточнение компетенции муниципалитетов, в том числе путем изъятия у них некоторых полномочий, ранее осуществлявшихся в качестве относящихся к вопросам местного значения, не идет вразрез ни с мировой практикой, ни с нормами Конституции Российской Федерации. Такое изъятие, если оно имеет рациональное обоснование) например, позволяет повысить эффективность управления инфраструктурой урбанизированных территорий, обеспечить реализацию проектов развития, сосредоточить ресурсы для решения наиболее важных задач, не свидетельствует о нарушении прав местного самоуправления. Полномочия, которые ранее относились к вопросам местного значения, могут переводиться региональными законодателями с санкции федерального законодателя в статус государственных полномочий субъекта Российской Федерации.

Вполне нормальное явление и дифференциация распределения полномочий между субъектом Российской Федерации и муниципалитетом в зависимости от особенностей регионов, избранной в них стратегии управления. Такая дифференциация может основываться на диспозитивных нормах федерального закона, позволяющих регионам в отдельных, прямо указанных случаях отступать на основании законов субъектов Российской Федерации от общей схемы разграничения компетенции.

Вызывает недоумение попытка толковать рассматриваемый правовой механизм передачи полномочий от муниципалитетов регионам как осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по вопросам местного значения. К сожалению, такой подход сегодня находит распространение и в доктрине, и в официальном правоприменении. Между тем, согласно Конституции

Российской Федерации, вопросы местного значения решаются исключительно органами местного самоуправления, но не органами государственной власти (статья 130, часть 1 статьи 132). Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти, что следует из прямого предписания Конституции Российской Федерации¹.

Однако даже в судебных решениях сегодня можно встретить противоположную позицию: «перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся. Государственными становятся лишь органы, которые после перераспределения должны их осуществлять»².

Получается, что полномочие с санкции федерального законодателя передано законом субъекта Российской Федерации с муниципального уровня на региональный. Органы местного самоуправления за его исполнение больше не отвечают, не выделяют финансы из местного бюджета, не регулируют своими муниципальными актами порядок исполнения полномочия. Оно исполняется органами государственной власти субъекта Российской Федерации, но, по логике суда, остается полномочием по решению вопроса местного значения. При этом запрет на то, чтобы вопросы местного значения решались органами государственной власти, который следует из прямого предписания Конституции Российской Федерации и многократно подтверждался ее официальным толкователем – Конституционным Судом Российской Федерации, проигнорирован.

¹ Постановления от 24.01.1997 № 1-П, от 15.01.1998 № 3-П, от 30.11.2000 № 15-П; определения от 09.06.2004 № 231-О, от 09.12.2014 № 2744-О.

² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.08.2016 № 46-АПГ/16-10

Прочитируем еще одно судебное решение: «перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся. Государственными становятся лишь органы, которые после перераспределения должны их осуществлять»¹.

Сложно комментировать такие положения. Полномочия осуществляются государственными органами, но не являются государственными, они остаются полномочиями по решению вопросов местного значения, хотя муниципальные образования больше не могут влиять на их осуществление. И статья 12 Конституции Российской Федерации, относящаяся к основам конституционного строя России, не смущает авторов подобных выводов. Остается лишь надеяться, что после обобщения судебной практики на уровне Пленума Верховного Суда Российской Федерации или с подачи Конституционного Суда Российской Федерации подобные судебные решения всё-таки будут пересмотрены, практика вернется в конституционное поле. Пока же для подобных выводов, идущих вразрез с Конституцией, отдельные правоведы пытаются находить дополнительные обоснования. Они сводятся к тому, что передача полномочий с муниципального уровня публичной власти на региональный уровень является не разграничением компетенции, а временным осуществлением региональной властью полномочий местного самоуправления.

Однако Федеральный закон № 131-ФЗ в части 1.2 статьи 17 гласит: перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года. То есть установлены минимальные требования к стабильности правового регулирования при передаче полномочий от му-

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.08.2016 № 46-АПГ16-10

ниципалитетов к региону. При этом в данной норме нет слов «на срок не более» или какого-либо другого намека на временный, ограниченный определенным сроком характер передачи полномочий.

Условия временного осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в целях обеспечения прав населения и недопустимости затягивания в их исполнении были сформулированы в свое время Конституционным Судом Российской Федерации¹. Временному осуществлению органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления посвящена статья 75 Федерального закона № 131-ФЗ. Рассматриваемый нами механизм передачи полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации является факультативным способом разграничения полномочий двух уровней публичной власти, но отнюдь не временным осуществлением одним из уровней полномочий другого уровня.

Можно предположить, что трактовка норм Федерального закона № 131-ФЗ, предполагающая, что полномочия органов местного самоуправления передаются на уровень субъекта Российской Федерации якобы без изменения их статуса полномочий по решению вопросов местного значения, появилась с единственной практической целью: обосновать отрицание возможности последовательного применения субъектом Российской Федерации механизма передачи полномочий на уровень субъекта Российской Федерации и механизма наделения органов местного самоуправления указанными полномочиями в качестве отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации (часть 1.2 статьи 17 и статья 19 Федерального закона № 131-ФЗ). Это предположение подтверждается судебной практикой².

Такой запрет законодатель мог прямо сформулировать в тексте Федерального закона № 131-ФЗ, однако его там нет. И это отсутствие нельзя заменить толкованиями, сомнительными с позиций их конституционности и не соответствующими буквальному смыслу текста закона.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.05.1996 № 13-П.

² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10.04.2019 № 33-АПА19-4.

Между тем практика показывает, что такой комплексный механизм, позволяющий субъекту Российской Федерации своим законом перевести собственное полномочие муниципалитета в разряд делегированных государством полномочий, востребован в регионах. Он позволил бы органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществлять координацию исполнения органами местного самоуправления соответствующих полномочий, финансировать исполнение этих полномочий за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, обеспечить единообразие правового регулирования исполнения полномочий, особенно в тех случаях, когда полномочия связаны с предоставлением услуг гражданам и юридическим лицам, имеют важное социальное значение, объективно нуждаются в унификации регулирования и т.п. Споры, по которым выносились указанные выше судебные решения, касались именно этой проблемы.

Правомерен вопрос, не будут ли нарушены нормы Конституции Российской Федерации и ущемлены права местного самоуправления в том случае, если субъект Российской Федерации будет изымать у муниципалитетов полномочия, а затем наделять их этими же полномочиями? На наш взгляд, такой механизм вполне допустим и может найти закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ. Если субъекту Российской Федерации разрешается полностью изымать полномочия, то почему нельзя переводить их в статус делегированных государством? Ведь это будет осуществляться с санкции федерального законодателя.

Судебная практика признала право субъекта Российской Федерации изымать своим законом полномочия в конкретной сфере не в полном их объеме, указанном в отраслевом федеральном законе, а также возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении переданных на уровень субъекта Российской Федерации полномочий¹. Так чем же можно обосновать отрицание возможности оставлять полномочия у муниципалитетов, но с обеспечением их субвенциями, едиными правилами исполнения, изданными на уровне субъекта Российской Федерации, и осуществлением контроля за их исполнением?

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.12.2018 № 57-АПГ18-15.

Ведь не ставим же мы под сомнение право федерального законодателя сократить установленный сегодня перечень вопросов местного значения или объем полномочий муниципалитета при их решении. А передача полномочий на уровень субъекта Российской Федерации допустима только в случаях, прямо указанных в федеральных законах. Можно привести любопытное дополнение к уже приведенному выше примеру о передаче в 2006 году федеральным законодателем сферы опеки и попечительства с муниципального уровня на уровень субъекта Российской Федерации. Вскоре после этого в некоторых регионах эти вопросы вновь вернулись на муниципальный уровень, но уже в качестве отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации, делегированных региональным законом. И при этом никто не заявлял о нарушении прав местного самоуправления.

Как писал в свое время видный российский юрист и историк права Б. Э. Нольде, некоторые авторы усматривают «оправдание понятия “собственных дел” общины в том, что община представляет промежуточное образование между государством и гражданским обществом, а, следовательно, в известной мере в своем бытии независима от государства. Едва ли можно назвать это рассуждение, не подкрепленное никакими аргументами, особенно ясным... На это сотни раз возражали; в самом деле обеспечение продовольствия той или иной местности вчера совершалось коронной администрацией, значит была цель национальная, третьего дня общинной, значит была цель местная; почему же, если сегодня опять к этому делу привлекается община, в ее руках будет дело, “препорученное”, а не собственное?»¹.

Вывод о том, что перераспределенные полномочия становятся государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и не могут оставаться в компетенции муниципальных образований, подтверждается также положениями бюджетного законодательства. Осуществление полномочий по вопросам местного значения порождает расходные обязательства муниципальных образований (статья 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)), но не расходные обязательства субъектов Российской Федерации (статья 85 БК

¹ Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб.: Тип. Правда, 1911. С. 263.

РФ). Пункт 1 статьи 85 БК РФ содержит закрытый перечень возможных случаев возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, в иных случаях они возникать не могут.

Статья 85 БК РФ не допускает возможность возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по вопросам местного значения. Нельзя признать допустимым толкование, которое приводит к противоречию с нормами федерального закона, в данном случае – БК РФ. Между тем в бюджетных правоотношениях (пункт 1 статьи 1 БК РФ) иные федеральные законы не могут противоречить БК РФ (часть вторая статьи 2 БК РФ).

Согласно абзацу второму пункта 6 статьи 85 БК РФ органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением межбюджетных трансфертов). Данная норма статьи 85 БК РФ является единственной нормой указанной статьи, позволяющей субъекту Российской Федерации финансировать исполнение собственных факультативных полномочий субъекта Российской Федерации.

Только эта норма (притом, что статья 85 БК РФ содержит закрытый перечень оснований возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации) применима к финансированию из бюджета субъекта Российской Федерации перераспределенных полномочий. При ее отсутствии не было бы основания для выделения средств бюджетов субъектов Российской Федерации на исполнение полномочий, переданных с муниципального уровня в порядке их перераспределения.

Финансирование из бюджета субъекта Российской Федерации исполнения перераспределенных полномочий возможно только при условии, что эти полномочия не являются полномочиями, направленными на решение вопросов местного значения, перестают с момента при-

нения закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий относиться к компетенции органов местного самоуправления и становятся государственными полномочиями субъекта Российской Федерации. Конституция Российской Федерации предполагает единство целей и основ организации публичной власти регионального и муниципального уровней и вместе с тем также рациональное разграничение их компетенции и расходных обязательств.

ГОРОДСКОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Чертков Александр Николаевич – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета

Аннотация: В статье анализируется современное состояние городского самоуправления, включая формирование городских округов, внутреннее деление таких округов и проблему критериев отнесения территории к городской. Учитываются мировые тенденции укрупнения муниципалитетов, кооперации муниципалитетов с региональными структурами и между собой, вмешательства государственной власти в местные дела для обеспечения прав и свобод граждан, цифровизации городского местного самоуправления.

Процесс урбанизации обозначил очень серьезные вызовы системе территориальной организации местного самоуправления в России. Важно создание условий для эффективного развития городского пространства по всей России, удобного в управлении, комфортного для проживания и, что немало важно, отвечающего интересам жителей.

Подлинным сочетанием экологической и градостроительной парадигм становится концепция «умный город». В 2014 г. исполнительный директор Программы ООН по населенным пунктам Ж. Клос отметил, что через 40 лет четверо из пяти жителей планеты будут жить в городах¹.

Об урбанизации будущего в виде «умных городов» было заявлено еще на рубеже веков. Значительный вклад в развитие этой концепции внес Intelligent Community Forum (ICF). Эта организация продвигает стимулирование городских властей к использованию современных ин-

¹ См.: Урбанизация мира требует согласованной политики по развитию населенных пунктов // [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: <https://news.un.org/ru/story/2014/09/1249351> (Дата обращения: 25.05.2021)

формационных технологий для развития городов. По информации ICF в список умных городов входит Москва¹.

В России понятие «умный город» активно используется не только в научном обороте, но и в законодательстве. В 2018 г. создана методологическая и организационная основа для формирования экосистемы «умного города», включая проведение оценки городов, внедрение тиражируемых технологий цифровизации городского хозяйства с использованием ресурса «Банк решений умного города»². Ключевым моментом концепции «умный город» видится вовлечение граждан в решение вопросов городского развития, что признается ключевым условием функционирования города³.

Как представляется, развитие «умных городов» в современном обществе необходимо, но недостаточно. Требуется разработка, осмысление и внедрение концепции «умных муниципальных образований» независимо от типа. А «умный город» должен быть дополнен «умным пригородом». В традиционную систему разделения поселений на городские и сельские территории в качестве нового третьего вида можно смело включать пригород.

Концепция «умный пригород» позволит решить многие градостроительные, социальные и экологические задачи. Необходимо преодолеть анахронизм в виде колоссальной ежедневной маятниковой миграции, истощающей людей, загрязняющей окружающую среду и создающей значительные транспортные проблемы пригородов. В крупных городах, от Москвы до Ижевска люди часами стоят в пробках. Но именно цифровые технологии решают эти проблемы через удаленный доступ к услугам, удаленную работу и иные удаленные формы коммуникации.

Ярчайший пример – удаленная форма работы, активно внедряемая в бюджетных учреждениях Московской области и ряда других субъек-

¹ См.: Умные города // [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: http://smartcity.news.ru/articles/2018-07-30_moskva_stala_polnopravnym_uchastnikommezhdunarodnyh_rejtingov (Дата обращения: 25.05.2021)

² См.: Минфин России. Сопоставительная таблица целевых статей расходов для составления и исполнения федерального бюджета на 2019 – 2021 годы, к применяемым в 2018 году // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

³ См.: Жарова А. К. Правовое обеспечение информационной безопасности в «умных городах» // Юрист. 2019. № 12. С. 69–76.

тов Российской Федерации. Это – очевидный показатель того, что многие люди уже сегодня живут в новой цифровой реальности. В ней – иное качество работы и иное качество жизни. При этом нельзя забывать, что в условиях пандемии коронавирусной инфекции удаленная форма работы и иных видов социальной активности становится условием безопасности жизнедеятельности человека.

Современное пространственное развитие городов немислимо без цифровизации работ, услуг, торговли, а также публичного и корпоративного управления. Преимущества цифровизации включают прежде всего ускорение и упрощение необходимых действий и процедур, экономию ресурсов, экологизацию (понимаемую как внедрение экологических приоритетов в различные сферы социальной деятельности) и гуманизацию (понимаемую как бережное отношение к людям и природе, формирование дополнительных возможностей развития людей и охраны природы).

К сожалению, пространственное развитие России долгие годы осложнялось гипертрофированным и во многом искусственным разделением уровней осуществления публичной власти (федерация, регионы, муниципалитеты). Несогласованность действий названных подсистем вела к ошибкам, просчетам и запаздыванию в решении задач пространственного развития страны, региона, каждого района, города, села.

Законодательно установленные или доктринально обоснованные качественные критерии разграничения городов на городские поселения и городские округа отсутствуют. Отсюда в ходе реализации Федерального закона № 131-ФЗ возникали и возникают немалые сложности.

В отношении городских поселений сказывается размытость критериев деления поселений на сельские и городские. Населенные пункты в нашей стране подразделяются на города, поселки и села. Поселки бывают городского типа и сельскими. Возникает вопрос, где грань между малым городом и крупным поселком городского типа? А главное, какое это имеет правовое значение, если все они либо поселения, либо часть округа?

Урбанизация становится мейнстримом современного развития, но она не безгранична. Нельзя не отметить практику, когда многие населенные пункты в разных регионах России вводятся в состав террито-

рий городов (зачастую становясь районами). В одних случаях этот процесс вполне естественен, в результате социально-экономическая, логистическая и иные связи города и пригородов усиливались. В других случаях такое соединение было искусственным, связи остались слабыми, логистика – неудобной, а доступность местного самоуправления уменьшалась. Данная негативная практика реализовывалась быстро путем формирования новых генеральных планов, нередко вопреки градостроительному законодательству, в ряде случаев под эгидой реализации субъектом Российской Федерации права на решение вопросов административно-территориального устройства, а зачастую без градостроительной и землеустроительной документации с ошибками в описании новых границ городов¹.

Такая практика не только умаляла права населения на местное самоуправление, но и влекло судебные разбирательства по поводу нахождения различных объектов собственности и сделок с ними. В этой связи законодатель исключил из Федерального закона № 131-ФЗ положения о прилегающих к территории города сельских населенных пунктах (абз. 3 ч. 1 ст. 2, п. 5 ч. 1 ст. 11). Согласимся с В. И. Васильевым в части поддержки его тезиса неоправданности жестких нормативных параметров территориальной организации местного самоуправления. Практика не раз подталкивала к смягчению регулирования².

Названная практика (и не только она) в ряде случаев приводила к формированию анклавных территорий городских округов, объединивших населенные пункты без общих границ. Такие территории важно ввести в состав муниципального района либо произвести обмен территориями между округами.

Для любого города значимо поддержание единства территории, взаимосвязи всех его частей. Именно коммуникативность населенного пункта во многом и делает его городом. Нормативно можно провести городскую черту где угодно, однако реально эта черта определяется

¹ См.: О ходе реформы местного самоуправления. Департамент законодательства и мониторинга муниципальной реформы Конгресса муниципальных образований // Муниципальное право. 2005. № 1–2. С. 3–24.

² См.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: экономико-правовое исследование. М., 2010. С. 137.

единством территории, ее управляемостью, доступностью объектов и коммуникаций, логистикой и системами жизнеобеспечения. Причем единство территории сочетается с дифференциацией, ведь именно города имеют районы как часть административно-территориального устройства и в ряде случаев – системы территориальной организации местного самоуправления (внутригородские районы).

Свою специфику имеют ЗАТО, наукограды и иные специализированные городские поселения, которые нормативно можно было бы выделить в отдельный тип муниципальных образований. Предлагается сделать их специальными городскими округами¹, но во многих случаях уместнее говорить о специальных городских поселениях, а может быть и специальных внутригородских районах или предоставить им иной специальный статус.

К числу характеристик наукоградов законодатель отнес высокий научно-технический потенциал с градообразующим научно-производственным комплексом (НПК), т.е. совокупностью организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

Собственно развитие науки, техники и технологий и видится целью создания наукоградов. Причем одни такие населенные пункты имеют один профиль, другие – несколько. Общим является то, что в них осуществляются фундаментальные научные исследования и одновременно внедряются их результаты. Очевидно, что такие города не могут быть очень большими, но они имеют высокую плотность НПК, что весьма эффективно и удобно.

Важно иметь в виду историю формирования наукоградов. В СССР имела место тенденция концентрации научных и производственных мощностей на территориях со специальным статусом. Кроме того, научно-техническое сотрудничество с иностранными государствами так-

¹ См.: Бабичев И. В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 44–45.

же выносились в специальные научные центры, изолированные от иных территорий советского государства. Таким образом, и иностранцы изолировались от широких масс советских граждан, и научные разработки охранялись от «посторонних глаз». В СССР все вопросы ресурсного обеспечения таких территорий решались центром, как такового местного самоуправления в них не осуществлялось.

В иностранных государствах, в частности США, ФРГ и многих других, территории НПК также развивались как специальные кластеры, но не как города. Общие социальные, хозяйственные и иные вопросы решает муниципалитет, на территории которого расположен кластер. В нем же реализуется право на местное самоуправление.

Сегодня в мире научные центры размещаются на территориях муниципальных образований, где научно-производственные вопросы решаются органами управления наукой, а общие вопросы – государственными и муниципальными органами тех государственно-территориальных образований, где расположен кластер. Вероятно, России придется встраиваться в данную тенденцию. Сами представители российской науки, расположенной в наукоградах, нередко отмечают, что от других научных центров наукограда отличает только почётный статус¹.

При этом, с одной стороны, трансферты из бюджета могут использоваться только на развитие социальной инфраструктуры, а не на углубление научных исследований в силу ограничений Бюджетного Кодекса Российской Федерации. С другой стороны, для чего региональной системе управления содержать на балансе наукоград, если в региональный бюджет не поступают доходы от использования его интеллектуального потенциала?² Возможно, следует подумать о большей мотивации региональных властей в данном вопросе.

Важно помнить, что местное самоуправление существует для людей, а не наоборот. Это явно следует из норм ст. 130 и 131 Конституции Российской Федерации. Статус наукограда должен облегчать и улучшать жизнь населения, а не порождать трудности.

¹ См.: Наукоград – город мастеров // [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: <https://viafuture.ru/privlechenie-investitsij/naukograd> (Дата обращения: 25.05.2021).

² См.: Там же.

Ученый может заниматься не только проведением научных исследований, но и организацией научной работы, причем весьма эффективно. Но далеко не всегда ученые могут эффективно решать вопросы вывоза мусора, теплоснабжения, транспорта, обеспечения товарами народного потребления и многими иными повседневными вопросами. Неудивительно, что российская практика, в т.ч. все более зримо проявившиеся проблемы развития наукоградов, равно как и зарубежный опыт укрупнения муниципальных образований (Канада, ЮАР), подталкивают к введению специального статуса в отношении наукоградов.

Специфика управления развитием наукоградов могла бы состоять в том, чтобы научно-производственные вопросы решала дирекция как исполнительный орган и научный (ученый) совет как представительный орган. В свою очередь, основные функции жизнеобеспечения возлагались бы на «большой» (включающий в себя территорию наукограда как отдельное поселение) городской (муниципальный) округ. При таком положении вещей ученые занимались бы своим делом, а управленцы – своим, территориальная организация местного самоуправления была бы гармонизирована, а российская наука получила бы возможность соединения отечественных традиций территориальной организации НПК и лучших достижений мирового опыта научных кластеров типа «Силиконовой долины»¹.

Центральной проблемой развития местного самоуправления в городах стало формирование городских округов при слиянии всех поселений упраздняемого при этом района. Данные «города – районы» созданы во многих регионах, часть региона полностью перешли на такой тип муниципальных образований. Даже судебная практика имеет коллизии по данному предмету². Так, коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ обосновывает законность «преобразования» муницип-

¹ См. подробнее: Чертков А. Н. Должен ли наукоград быть городским округом? (Почему данные территории целесообразнее выделить в особый вид территориальных образований) / Адвокатская газет. Мнения. 24.02.2021. // [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/dolzhen-li-naukograd-byt-gorodskim-okrugom/> (дата обращения: 25.05.2021).

² См., например: Автономов А. С. Проблемы в обеспечении федеральными судами реализации федерального законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 6. // СПС «Консультант плюс».

ципального района в городской округ путем объединения всех поселений наличием сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры¹. В то время как Конституционный Суд Российской Федерации ранее признавал неконституционными такие принципы определения территории муниципального образования, как наличие производственной, коммуникационной и социальной инфраструктур в силу неопределенности содержания и возможностей разной интерпретации².

В целом формирование городских округов позволило аккумулировать ресурсы для решения насущных проблем. Этот аспект и стал определяющим в данном процессе. Вместе с тем окружное строительство несвободно от недостатков и перекосов. Центральными видятся три проблемы.

1. Отдаление органов муниципальной власти от населения сугубо в пространственном измерении.

2. Городские округа поглотили многие сельские территории. Статус такого муниципального образования зачастую не соответствует социально-экономическим характеристикам территории и структуре населения.

3. Разрастание городской территории в агломерацию вышло за пределы проблем города и даже «города-района», дав импульс развития принципиально иным явлениям – городским агломерациям.

В отношении проблемы отдаления органов местного самоуправления от населения необходимо отметить следующее:

¹ См, например: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20 июля 2005 г. по делу по заявлению первого заместителя прокурора Калининградской области об оспаривании Законов Калининградской области от 5 ноября 2004 г. № 437 «О наделении муниципального образования «Неманский район» статусом городского округа», № 438 «О наделении муниципального образования «Багратионовский район» статусом городского округа» по кассационной жалобе Председателя Калининградской областной Думы Никитина В. А. и Главы администрации Калининградской области Егорова В. Г., на решение Калининградского областного суда от 12 апреля 2005 г.

² См.: 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 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

Во-первых, существует множество институтов муниципальной демократии, начиная с увеличения представительства объединяемых поселений в представительном органе округа. Их неиспользование – проблема не территориальной организации. Речь идет о нежелании ряда муниципальных чиновников расширения демократических процедур, а также об отсутствии навыков и стремления самого населения к непосредственному участию в публичных делах.

Во-вторых, современные цифровые технологии создают принципиально иную доступность публичной власти, новые формы участия населения в самоуправлении.

В-третьих, городской округ с внутригородским делением позволяет осуществлять местное самоуправление не только на окружном, но и на внутригородском уровне.

Проблема включения в городские округа сельских территорий породила подчас анекдотические ситуации типа городской территории «тайги и тундры». Прежде всего подчеркнем, что по требованию Федерального закона № 131-ФЗ границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (п. 15.1 ч. 1 ст. 11). Как справедливо отмечают исследователи, зачастую городские округа включают в свой состав земли сельскохозяйственного назначения, лесной фонд и другие категории земель, площадь территории которых сопоставима с городской территорией, что искажает подходы муниципальной реформы¹. При этом статусом единого городского округа должна наделяться не любая совокупность населенных пунктов, а представляющая собой единый хозяйственный организм. В сложившейся ситуации необходима точечная настройка существующей системы местного самоуправления, важно не допустить слома сложившейся структуры муниципальных образо-

¹ См.: Хабриева Т. Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 4.

ваний, избежать правового абсурда в виде городского округа в сельской местности, тундре и тайге¹.

Федеральный законодатель ответил на данный вызов в мае 2019 г., введя новый вид муниципального образования – муниципальный округ. Все городские округа, не отвечающие требованиям закона к урбанизированности (они подробно описаны в действующем законодательстве), включающие значительные сельские территории, а также упомянутые «тундру и тайгу», должны быть преобразованы в муниципальные округа.

Опыт организации местного самоуправления в Канаде близок России в силу того, что это государство с протяженной (лишь чуть немного меньшей чем у нас) территорией и сложным климатом, диспропорцией плотности населения на севере и на юге². В Канаде также актуальна проблема баланса между бюджетной экономией и концентрацией муниципальных ресурсов и приближением инфраструктуры муниципальных услуг к населению³. И власти большинства провинций стремятся к объединению муниципалитетов, нормативно и организационно поддерживают его⁴ и даже законодательно запрещают инициативы образования новых муниципалитетов⁵.

Как отмечают исследователи, объединительные процессы затрагивают не только урбанизированные, но и сельские территории. Среди последних примеров – муниципальная реформа 2013–2014 гг. в Манитобе, где 107 муниципалитетов (65 сельских муниципалитетов, 25 таунов и 17 виллиджей) было объединено в 47⁶.

¹ См.: Диденко А. Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57–60.

² См.: Осавельюк А. М. Канада: местное управление и самоуправление. М.: ИНИОН, 1995. С. 10.

³ См.: Oakerson R. Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis. Oakland, 1999. P. 16.

⁴ Municipal Act (Ontario), SO 2001, Ch. 25

⁵ Regulation 216/96, Restructuring Proposals (Ontario). S. 3.2.

⁶ См.: Ларичев А. А. Объединение муниципалитетов как инструмент государственно-правовой политики в сфере территориальной организации местного самоуправления в Канаде // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 57–62.

В основном решения об объединении принимаются на основании «публичных консультаций с жителями, проведенных в разумных формах» (например, ст. 3 Акта об объединении муниципальных образований Манитобы, ч. 3 ст. 173, ч. 10 ст. 174, ст. 183 Муниципального акта Онтарио и др.). Исключением является провинция Британская Колумбия, где территориальные преобразования происходят на основе раздельного голосования жителей каждого муниципалитета¹. В России так же, как правило, мнение населения выражается опосредовано через представительный орган.

Действия канадских провинций подвергаются критике за непродуманность объединений, отсутствие должного прогнозирования, системы индикаторов эффективности территориальных изменений². Данная проблема характерна для многих государств, в том числе России.

Объединение муниципалитетов Канады аргументировано задачей повышения качества муниципальных услуг, выравнивания ставок муниципальных сборов и ускорением экономического развития³. В России оправданием аналогичных преобразований служит сокращение административных расходов⁴. Кроме того, ссылаются на увеличение материальной и финансовой базы муниципальных образований. Согласимся, что преобразования муниципальных образований, как реакция на динамику общественно-экономических условий, неизбежны, однако при их проведении должен соблюдаться баланс между целями повышения эффективности решения вопросов местного значения, экономического роста территорий, с одной стороны, и развития местной демократии – с другой⁵.

¹ См.: Ларичев А. А. Указ. соч. С. 59.

² См. подробнее: Салинен С. Юридические основы объединения муниципальных образований в Финляндии // Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства. СПб., 2011. С. 29–35; Ларичев А. А. Объединение муниципальных образований в России, Финляндии и Канаде: процедура и проблемы участия местного населения // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2014. № 1(138). С. 111–116.

³ См.: Bish R., Clemens E. Local Government in British Columbia, 4th ed. Richmond, 2008. P. 2728.

⁴ См.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е. С. Шугриной. 2-е изд. М., 2015. С. 23–25;

⁵ См.: Ларичев А. А. Объединение муниципалитетов как инструмент государственно-правовой политики в сфере территориальной организации местного самоуправления в Канаде // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 57–62.

Развитие наиболее крупных городских округов связано с формированием городских агломераций, посредством роста численности их населения, разрастания инфраструктуры и расширения территории. Во всем мире агломерации выступают «центрами роста», обеспечивают переход к инновационному развитию, модернизации страны. Тем не менее расширение их территории неограничено, иначе развитие окраин сопровождается деградацией центральной части города, а то и всего городского поселения (например, в Детройте).

В литературе обсуждается и проблема развития городских агломераций в контексте типов муниципальных образований. Центральный вопрос дискуссии – перспектива введения нового типа муниципального образования «городская агломерация».

Российские городские агломерации насчитывается, по некоторым данным, более 50, при этом каждая из них насчитывает более 250 тыс. жителей¹. Явление городской агломерации междисциплинарное, представляющее собой динамично развивающийся крупный город, втягивающий в свою орбиту меньшие населенные пункты. Ближайшие из них образуют так называемую «корону» и входят в состав его территории как районы или пригороды, часто сохраняя статус муниципального образования².

Еще Л. А. Велихов в свое время, по сути предрек современные агломерации, выделяя «внутреннее кольцо» города, его пригород и предместья, а также муниципальную черту города, включающую все населенные пункты, составляющие единый экономический организм с крупным городом³.

Согласимся с со сторонниками соответствующего подхода в том, что явление агломерации не сводится только к экономике. Для предотвращения стихийной урбанизации, несущей кризисы и противоречия, важно законодательно определить статус агломерации, классифицировать их, вести мониторинг и нормативно программировать комплекс-

¹ См.: Любовный В. Я. Городские агломерации России: проблемы развития и регулирования // Вопросы устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований / Под общ. ред. В. С. Тимченко. М., 2009. С. 75–89.

² См.: Бабичев И. В. Указ. соч. С. 46.

³ См.: Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996. С. 124.

ное развитие агломераций¹. Кстати эффективность функционирования единого механизма принятия решений в агломерации (разумеется, с учетом местных особенностей ее всех составляющих) убедительно показывает опыт не только Западной Европы, но и, к примеру, Латинской Америки².

Неудивительно, что соответствующий подход поддержан в итоговом документе Всероссийского съезда муниципальных образований, в 2013 г. в г. Суздале, в актах которого указано что: «...вполне правомерно предложение о выделении нового вида муниципальных образований – крупных городов (городских агломераций), прежде всего из числа городов – центров субъектов Российской Федерации, поскольку они в разы отличаются от иных городов и по численности населения, и по занимаемой территории, и по величине инфраструктурного градообразующего комплекса и его качеству, и по целевым функциям. Городские агломерации как муниципальные образования могли бы иметь в своем введении дополнительные вопросы местного значения в ряде сфер деятельности – промышленной и научно-технической политике, здравоохранении, высшем и среднем профессиональном образовании, дорожном строительстве и др. – и связанные с этим дополнительные полномочия...»³. В. В. Таболин отмечает спорность городской агломерации как типа муниципального образования в связи с невозможностью эффективного управления территорией близкой (по каким критериям?) к субъекту Российской Федерации лишь на началах местного самоуправления⁴. И. В. Бачиев предлагает участие региональной государственной власти в управлении, что не исключает формирование агломераций до «муниципальной черты» по Л. А. Велихову. Р. В. Бабун считает необходимым участие органов государственной власти

¹ См.: Таболин В. В. Правовая теория современного российского города. М., 2012. С. 196.

² См.: Миронов Н. М. Городские агломерации: опыт Латинской Америки // Практика муниципального управления. 2009. № 8. / СПС «Консультант +».

³ См.: Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период // Местное право. 2013. № 6. С. 68; подробнее: Щепачев В. А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора юридических наук. М., 2014. – 34 с.

⁴ См.: Таболин В. В. Указ. соч. С. 197.

субъекта Российской Федерации в управлении городскими агломерациями, но полагает, что городские агломерации не могут быть муниципальными образованиями¹. И. В. Бабичев отождествляет городской округ с внутригородским делением с агломерацией и видит перспективы его развития до пределов, до которых позволяют социально-экономическая, демографическая и инфраструктурная реальность, с учетом коррекции управленческой цели от контроля над финансово-имущественными потоками к решению социальных задач в самом широком смысле этого слова².

Относительно необходимости участия региональных органов государственной власти в управлении крупными городами нет (и на мой взгляд – не может) никаких сомнений – в этом следует согласиться со всеми процитированными авторами. Сложно вест спор и относительно целей социального государства при оптимизации территориальной организации местного самоуправления. При этом полагаю, что городская агломерация не вполне тождественна городскому округу и могла бы стать новым типом муниципальных образований, учитывая новую редакцию ч. 3 ст. 131 Конституции Российской Федерации: особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

Таким образом, несложно спрогнозировать изменение статуса небольших городов от городского округа к муниципальному округу. В свою очередь, крупные городские округа, имеют реальную перспективу стать городскими агломерациями. Данный тип муниципальных образований может быть законодательно установлен в обозримом будущем. При этом объединение поселений в единый округ продолжится, но уже дифференцировано, как в городской округ, так и в муниципальный округ, а в ряде случаев целесообразно было бы объединение в городской округ с внутригородским делением. Очевидна бюджетная экономика и оптимизация ресурсного потенциала муниципалитетов в ходе

¹ См.: Бабун Р. В. Местное самоуправление начинается с “места” // Местное право. 2014. № 1. С. 40.

² См.: Бабичев И. В. Указ. соч. С. 48.

данного процесса. Вместе с тем важно, чтобы демократические начала не были умалены в результате объединений. Правовые возможности приблизить окружную власть к населению имеются.

Наконец, в связи с фактическим формированием одноуровневой системы территориальной организации местного самоуправления, возникает вопрос о необходимости таких уровней. Так, в Москве просматриваются признаки разных моделей местного самоуправления – на территории «старой» Москвы и «новых (присоединенных в 2011 г.) территориях»¹. Их уровни, очевидно, неодинаковы, второй уровень есть не везде.

Высказываются и мнения о том, что система поселения – район плюс единый округ показала свою неэффективность. Сохранившиеся районы городов становятся муниципальными образованиями как внутригородские районы. Жесткая двухуровневая структура размывается регионами, целиком состоящими из округов. Коль скоро муниципальные образования равноправны, и система подчинения одного другому невозможна, то нужны ли уровни в системе местного самоуправления? Они излишни, поскольку решением вопросов местного значения по управленческой логике должен заниматься один уровень местных органов публичной власти, максимально приближенный к населению, но не утративший способности решать эти вопросы².

Таким образом, неизбежно возникает вопрос: вытеснит ли городская и муниципальная округа привычную схему «муниципальный район – поселения»? Учитывая положения законопроекта об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти можно с уверенностью заявить о том, что одноуровневая система местного самоуправления становится базовой для России моделью. На практике Центральная Россия, многие южные и северо-запад регионы страны все активнее внедряет одноуровневую «окружную модель». Там, где округа не отвечают критериям городского окру-

¹ См., например: *Данько А. А.* Территориальное устройство города федерального значения Москвы: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 59–63.

² См.: *Рыков А. Н.* Эволюция института административно-территориального устройства в РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 8. С. 36–41.

га, будут созданы муниципальные округа, охватывающие сельскую и поселковую территорию. Вместе с тем полагаем, что протяженные регионы со сложным климатом, имеющие труднодоступные местности, прежде всего, Сибирь, Дальний Восток, Север России, могли бы сохранить и двухуровневую систему «муниципальные районы и поселения». Важно также отметить, что и в одноуровневой системе создаются не только городские округа, но и городские округа с внутригородским делением, включающие внутригородские районы как муниципальные образования. Их тоже было бы продуктивно сохранить там, где они показали свою эффективность, возможно, с усеченной компетенцией. Речь идет о таких крупных городах как Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Челябинск, Самара и других.

В конечном итоге, для России продуктивным видится сочетание разных моделей территориальной организации местного самоуправления, с преобладанием одноуровневой системы и определенным разнообразием организации моделей городского самоуправления.

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ СОВРЕМЕННОГО МИРА И ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Штукин Владислав Владимирович – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления

Общеизвестным фактом является то обстоятельство, что окружающий нас мир в настоящее время подвергается цифровой трансформации. Несмотря на то, что общепринятого определения цифровой трансформации пока не сложилось ни в научной литературе, ни в международных руководствах по статистическому измерению, ни в государственных документах (НИУ ВШЭ в докладе «Цифровая трансформация отраслей: стартовые условия и приоритеты» приводит шесть примеров совершенно разных определений цифровой трансформации в документах пяти международных организаций¹), для целей настоящей статьи будет принято определение цифровой трансформации как глубокой реорганизации, реинжиниринга бизнес-процессов с широким применением цифровых инструментов в качестве механизмов исполнения процессов, которая приводит к существенному (в разы) улучшению характеристик процессов (сокращению времени их выполнения, исчезновению целых групп подпроцессов, увеличению выхода, сокращению ресурсов, затрачиваемых на выполнение процессов и т.д.) и/или появлению принципиально новых их качеств и свойств (принятие решений в автоматическом режиме без участия человека и т.д.)². То есть, в наиболее общем виде цифровая трансформация может быть определена как трансформация способа производства за счёт использования современных технологий и анализа данных.

¹ Цифровая трансформация отраслей: стартовые условия и приоритеты: докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г. / Г. И. Абдрахманова, К. Б. Быховский, Н. Н. Веселитская, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др.; рук. авт. кол. П. Б. Рудник; науч. ред. Л. М. Гохберг, П. Б. Рудник, К. О. Вишневский, Т. С. Зинина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. С. 12.

² Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. – М., 2018. С. 11–12.

Цифровая трансформация подразумевает интеграцию цифровых технологий во все аспекты деятельности общества, от бизнеса до государственного управления, требует внесения коренных изменений в технологии, культуру, операции и принципы создания новых продуктов и услуг. Этот процесс также означает более или менее постепенный отказ от устаревших технологий, а также изменение культуры, которая теперь должна поддерживать ускорение процессов, обеспечиваемое цифровой трансформацией¹.

О цифровой трансформации говорится уже несколько десятилетий, и не всегда этот термин означал одно и то же. Изначально под ним подразумевался перевод в цифровой формат или хранение в цифровом формате традиционных форм данных. Однако это всего лишь одно из направлений цифровой трансформации. Внедрение и развитие цифровых технологий, вызванное осознанием всех возможностей использования оцифрованных данных в первую очередь для бизнеса, привело к тому, что в современном понимании значение термина «цифровая трансформация» гораздо шире, и именно в таком объеме оно сейчас является объектом обсуждения.

Как и бизнес, публичная власть подвергается цифровой трансформации. Как было отмечено в докладе ЦСР «Государство как платформа», одним из ключевых приоритетов в трансформации государственного управления, которую проводят страны-лидеры, выступает цифровизация. В то же время текущее состояние системы государственного управления было охарактеризовано как не соответствующее современным вызовам по многим параметрам – от формального характера стратегического планирования до проблем с незамедлительным получением достоверных данных для принятия оперативных решений².

Для максимально эффективного использования новых технологий и их оперативного внедрения во все сферы деятельности человека процессы и модели работы должны быть полностью преобразованы, для этого осуществляется цифровая трансформация и предстоит научить-

¹ Грибанов Ю. И. Цифровая трансформация социально-экономических систем на основе развития института сервисной интеграции: дисс. Д-р эконом. наук. СПб, 2019.

² Государство как платформа. (Кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. С. 17.

ся работать с технологиями блокчейн, большими данными и т.д. Следует подчеркнуть, что и цифровизация, и big data – лишь инструменты преобразования, а не самоцель. Цель же любой трансформации проста – повысить эффективность работы для людей.

Отсчет процесса цифровой трансформации государственного управления в нашей стране следует вести с 2008 г., когда Президентом Российской Федерации была утверждена первая Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации¹. Для выполнения данной стратегии была разработана государственная программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)»², имеющая своей задачей развитие технической и технологической основы становления информационного общества, в том числе в части создания целостной и эффективной системы использования информационных технологий в сфере государственного управления. Одна из четырех подпрограмм государственной программы, а именно «Информационное государство», предусматривала мероприятия по переходу к цифровизации функций государственного управления на основе:

- развития электронного правительства;
- повышения качества государственного управления за счет создания и внедрения современных информационных технологий;
- оказания услуг на базе информационных технологий в области медицины, здравоохранения и социального обеспечения;
- развития сервисов на основе информационных технологий в области образования, науки и культуры;
- поддержки региональных проектов в сфере информационных технологий.

За прошедшее с тех пор время Россия смогла достичь значительного прогресса в реализации концепции электронного правительства, пред-

¹ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 07.02.2008 № Пр-212) // Российская газета, № 34, 16.02.2008.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» // Собрание законодательства Российской Федерации, 15.11.2010, № 46, ст. 6026; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.12.2011 № 2161-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 19.12.2011, № 51, ст. 7543.

усматривающей предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Получили развитие многофункциональные центры и Единый портал госуслуг, региональные порталы госуслуг, началось формирование системы межведомственного электронного взаимодействия базовых государственных информационных ресурсов, создана и функционирует единая информационная система в сфере государственных и муниципальных закупок.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2021 г. № 2998-р¹ утверждено Стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления, предполагающее реализацию до 2030 года семи проектов:

1. Создание единой автоматизированной системы сбора, обработки и анализа данных отраслей экономики и социальной сферы;
2. Создание единой платформы исполнения функций по государственному и муниципальному контролю;
3. Создание системы контроля реализации и достижения стратегических государственных задач и целей;
4. Создание единой системы автоматизированного бюджетного процесса, контроля и учета;
5. Создание единой системы предоставления государственных и муниципальных услуг;
6. Создание типового автоматизированного рабочего места государственного служащего на базе «облачных» технологий;
7. Создание единой платформы разработки государственных информационных систем.

Актуализация стратегического направления возможна ежегодно, но не более одного раза в год. В распоряжении указывается, что реализация стратегического направления предусматривает достижение таких показателей национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федера-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации 22.10.2021 № 2998-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации, 01.11.2021, № 44 (Часть III), ст. 7467.

ции на период до 2030 года»¹, как достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики, социальной сферы; доля массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде; увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в 4 раза по сравнению с показателем 2019 года.

Следует отметить, что, в связи с утверждением Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы², отдельные специалисты заговорили о переходе к новому этапу трансформации институтов государственного управления – к формированию и развитию «цифрового правительства»³. В то же время ЦСР отметил отсутствие в разработанном по поручению Президента Российской Федерации от 25 марта 2013 г. № Пр-646 Системном проекте электронного правительства Российской Федерации мер по реструктуризации процессов и использованию перспективных технологий, позволяющих добиться качественного нового состояния системы управления⁴, а НИУ ВШЭ в докладе «Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность» отмечает наличие следующих нерешенных проблем и негативных управленческих практик, сокращающих возможности для внедрения современных цифровых технологий:

- разбалансированность системы распределения государственных полномочий, организационной структуры государственных органов и взаимодействий между ними;
- неэффективность бюджетных расходов на содержание государственного аппарата и исполнение функций;
- недостаточный уровень производительности труда в органах исполнительной власти, который компенсируется избыточной численностью сотрудников;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 27.07.2020, № 30, ст. 4884.

² Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 15.05.2017, № 20, ст. 2901.

³ Смотрицкая И. И., Черных С. И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник ИЭ РАН, 2018, № 5, С. 26.

⁴ Государство как платформа. (Кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. С. 18.

- низкий уровень современных цифровых компетенций и профессиональной квалификации государственных служащих;
- отсутствие в госаппарате приверженности таким ценностям, как эффективность, подотчетность, служение общественным интересам¹.

На проходившем 12–13 августа 2021 года Всероссийском форуме «Цифровая эволюция» были названы и другие проблемы процесса цифровой трансформации в стране:

- имевшие место ошибки в процессе цифровой трансформации, прежде всего связанные с недооценкой спроса на электронные сервисы в период пандемии, такие как продолжавшийся почти сутки сбой на портале госуслуг в мае 2020 года;
- большое количество попыток мошеннических действий в отношении пользователей портала госуслуг;
- дефицит квалифицированных кадров в IT-отрасли².

Преимущества цифровой трансформации в публичном управлении не столь заметны, как в бизнесе, поскольку перед органами публичной власти не стоит вопрос выживания в конкурентной борьбе. Тем не менее, вопрос внедрения эффективных цифровых технологий и адаптации к модели существования в новой цифровой среде стоит и перед органами публичной власти всех уровней – от федеральных органов государственной власти до органов местного самоуправления.

В целом предлагаемые к внедрению дата-центричный и процессный подходы должны обеспечить создание прозрачной системы государственного управления, характеризующейся следующими эффектами:

- проводится качественный реинжиниринг процессов документооборота с целью перехода от документов к данным и перевода указанных процессов в цифровую форму;
- государственные информационные системы переводятся на платформу, обеспечивающую взаимодействие при использовании любых

¹ Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность: докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Д. Ю. Двинских, Н. Е. Дмитриева, А. Б. Жулин и др.; под общ. ред. Н. Е. Дмитриевой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 5.

² Петрова В. Разработчикам предложено оставаться на местах // Коммерсантъ, 14.08.2021.

хранимых данных и функционала на основе единых нормативных правил, а каждая вновь разрабатываемая государственная информационная система должна предусматривать ее автоматическую интеграцию с другими системами в рамках создания единой государственной информационной Платформы и формирования национальной инфраструктуры данных;

- внедрение искусственного интеллекта и максимальное устранение человеческого фактора при принятии решений в сочетании с максимально возможным раскрытием данных обеспечивает прозрачность принимаемых решений;

- принятие решений на основе данных, поступающих в режиме реального времени, а также достоверных и адекватно интерпретированных исторических данных позволяет повысить обоснованность принимаемых решений;

- цифровая экосистема, создаваемая государством совместно с независимыми поставщиками приложений и сервисов, обеспечивает мультиканальное удобное и оперативное взаимодействие граждан и бизнеса с государством;

- система обратной связи от пользователей относительно уровня удовлетворенности решением их задач обеспечивает непрерывное совершенствование процессов;

- внедрение искусственного интеллекта и автоматизированных процессов принятия решений позволяет оптимизировать процессы и функционал госаппарата с сокращением штата государственных служащих.

На более высоком уровне в результате цифровой трансформации должна быть обеспечена высокая скорость внесения изменений в процессы управления, а также изменение механизмов принятия управленческих решений – за счет возрастания скорости и объема поступающих данных, а также возможностей их обработки с использованием искусственного интеллекта, оно должно стать более быстрым, системным и качественным.

Как подчеркивается в докладе РАНХиГС «Государство как платформа: Люди и технологии», «трансформация делается для граждан – пользователей Платформы, и основным ориентиром всех проводимых

изменений должна стать максимальная удовлетворенность граждан. На всех уровнях управления ключевыми показателями процессов становятся именно удовлетворенность граждан предлагаемыми решениями их жизненных ситуаций, то есть качеством построения процессов на новой платформе.»¹

По сообщению газеты «Коммерсантъ», в сентябре 2020 года Председатель Правительства России М. В. Мишустин на встрече с участниками конкурса «Лидеры России» говорил о планах по выстраиванию взаимодействия между людьми и государством на основе «сервисной клиентоцентричной модели». Как было подчеркнуто в публикации, новым и наиболее нагруженным в этой конструкции было слово «клиентоцентричный», описывающее требования государства к чиновникам². Была также отмечена повсеместная смена модели «исполнения госфункций» на «предоставление госсервисов».

Для достижения максимальной удовлетворенности граждан Министерством цифрового развития, массовых коммуникаций и связи в рамках цифровой трансформации предложена концепция «суперсервисов» – комплексных услуг по решению конкретных жизненных ситуаций гражданина. Отправной точкой в данной логике является период жизни гражданина, частью которого является ключевое событие (ключевая потребность), что запускает процессы информационного взаимодействия, обеспечивающего гражданина полным сопровождением и спектром услуг, связанных с удовлетворением возникшей потребности.

Председатель Правительства России М. В. Мишустин, выступая на форуме «Digital Almaty», заявил, что происходящая в мире «цифровая трансформация требует вообще переосмысления роли государства и организации работы, если хотите, федеральных органов или других органов власти»³. По его словам, цифровое развитие России пойдет

¹ Государство как платформа: Люди и технологии/ под ред. Шклярук М. С. – М.; РАН-ХиГС, 2019. С. 53.

² Галиева Д. Электронное государство с человеческим лицом // Коммерсантъ, 21.09.2020.

³ Мишустин считает, что цифровая трансформация требует переосмысления роли государства // ТАСС, 31.01.2020. [электронный ресурс] URL: <https://tass.ru/ekonomika/7652087>

путем встраивания в цифровую экосистему жизни людей и компаний бесконтактного обеспечения удобными услугами. При этом государство сможет быть уверенным, что его никто не обманывает, а экономическое и социальное развитие не сдерживается административными барьерами.

Серьезность намерений властей России в отношении проведения цифровизации подтверждает выступление Президента России В. В. Путина на конференции по искусственному интеллекту 4 декабря 2020 года, где он заявил: «В наступающее десятилетие нам предстоит провести цифровую трансформацию всей страны, всей России, повсеместно внедрить технологии искусственного интеллекта, анализа больших данных»¹. Следует отметить, что Президентом было специально подчеркнуто: «Подчеркну, программы цифровой трансформации и внедрения искусственного интеллекта надо обязательно принимать и на региональном уровне тоже, в разрезе конкретных отраслей, чтобы в полной мере использовать возможности прорывных технологий для мощного пространственного развития нашей страны»².

Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68 в качестве одного из показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации была установлена «цифровая зрелость» органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в сфере здравоохранения, образования, городского хозяйства и строительства, общественного транспорта, подразумевающая использование ими отечественных информационно-технологических решений³.

¹ Конференция по искусственному интеллекту [электронный ресурс] // Президент России, 04.12.2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64545>

² Там же.

³ Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 08.02.2021, № 6, ст. 966.

Вместе с тем, нельзя игнорировать те угрозы, которые несет с собой цифровизация. Как указывает заместитель Председателя Совета Безопасности Российской Федерации Д. А. Медведев, «“цифра”, несомненно, станет важнейшим фактором экономического, социального и политического развития в постпандемийном мире. Но критически важно провести чёткое разграничение между благами, которые даёт цифровизация, и угрозой появления “цифрового Большого Брата”, ограничения фундаментальных прав и свобод человека. Экономическая эффективность, которую несёт цифровизация, не может быть куплена ценой “цифрового тоталитаризма”»¹.

В литературе отмечаются проблемы реализации конституционных прав граждан, возникающие с развитием цифровых технологий: проблема ограничения права гражданина на тайну переписки², прав на свободу совести и свободу вероисповедания, на неприкосновенность личной жизни, на неприкосновенность частной информационной сферы, на защиту частной жизни при обработке личных данных и на доступ к информации о содержании электронных записей и изменение их содержания либо удаление³.

Существует также проблема надежности и уязвимости цифровых систем. При том, что данные государственных электронных баз становятся первичными для все новых и новых категорий данных, существует необходимость защиты как их носителей от физического воздействия, так и самих данных от воздействия электромагнитных импульсов (вплоть до электромагнитной бомбы), хакерских атак и просто сбоев (убедительным примером такого может служить сбой системы

¹ Медведев Д. А. Сотрудничество в сфере безопасности в период пандемии нового коронавируса [электронный ресурс] // Россия в глобальной политике, 17.06.2020. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/bezopasnost-v-period-pandemii/>

² Палиивец А. С. Цифровизация правоотношений и ее влияние на реализацию отдельных конституционных прав граждан в Российской Федерации // Система конституционного права современной России: ценности, принципы, институты и нормы. Материалы XI Международного Конституционного Форума, посвященного 110-летию Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского. Саратов, 2020. С. 255.

³ Головин Е. Г., Большакова В. М., Наумова Л. Ю. Обеспечение прав и свобод граждан и риски цифровизации // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 2А. С. 5–6.

электронного голосования Государственной Думы 9 июня 2020 года¹). О рисках непропорционального сбора и распространения информации, содержащейся в создаваемом Едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации, Федеральная служба безопасности предупреждала еще на этапе обсуждения соответствующего законопроекта².

Еще одной проблемой для цифровой трансформации является неравномерное развитие каналов широкополосной связи – для сельских, удаленных и малочисленных районов оно хронически отстает от общего уровня. Как следует из «Доклада о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов», неравномерное развитие каналов широкополосной связи оставляет большинство электронных сервисов недоступными для сельских поселений, особенно в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока³. В настоящее время в Правительстве Российской Федерации рассматриваются такие меры по устранению цифрового неравенства, как создание спутниковой группировки быстрого доступа в интернет на всей территории страны⁴.

Внедрение искусственного интеллекта, который Минюст России уже готов привлечь к правовой экспертизе поступающих нормативных правовых актов⁵, имеет ту проблему, что у алгоритма, помимо сильной стороны в виде отсутствия субъективности в суждениях, наличествует обратная сторона, которая вполне может оказаться «слабой» – качество его решений напрямую зависит от того, каким образом он спроектирован и какие данные в него внесены. Как отмечается в литературе,

¹ В Госдуме произошел сбой в системе голосования [электронный ресурс] // Интерфакс, 09.06.2020. URL: <https://www.interfax.ru/russia/712459>

² Степанова Ю., Новый В., Тишина Ю. Федеральная служба в опасности // Коммерсантъ, 13.11.2019.

³ Иванова К. А. Внедрение цифровых технологий в муниципальное управление. // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов / Монография / под ред. К. А. Ивановой. – М.: Изд-во «Проспект», 2020. С. 74.

⁴ Шестоперов Д., Степанова Ю. Как всё будет запущено // Коммерсантъ, 18.05.2021; см. также: Губов А. Ю. Пути цифровой трансформации органов местного самоуправления // Метод. 2019. № 3. С. 2–5.

⁵ Крючкова Е. Новый КоАП и искусственный интеллект // Коммерсантъ, 15.04.2021.

«сложные самообучающиеся алгоритмы изучают взаимосвязь между различной информацией и заложенными в них образцами поведения через многослойную структуру и разрабатывают свои собственные правила принятия решений, которые обычно непонятны людям, что создает эффект “черного ящика”»¹.

Наконец, существуют сложности чисто субъективного характера, связанные со сложностями адаптации к изменениям, вызванным цифровой трансформацией. В частности, радикальный реинжиниринг организаций и переход к цифровым процессам могут привести к изменению требований к организационной структуре, количеству и компетенциям исполнителей, а следовательно, возможно исчезновение целых уровней организационной иерархии. Скорость прохождения информации, вызванная переходом от документов к данным, изменится от недель и дней до минут и секунд, что потребует полного пересмотра регламентов и процедур обработки информации, требований к знаниям и навыкам сотрудников.

Эти изменения неизбежно отразятся на людях: может стать невостребованным многолетний опыт, знание систем, использовавшихся многие годы. Наоборот, появится необходимость приобретения новых познаний, навыков анализа цифровых процессов, умения работать с данными. Однако при наличии взаимодействия с руководителем проекта трансформации, грамотно спланированных программ переподготовки кадров и готовности сотрудников к изменениям рабочих процессов, необходимым для повышения эффективности и продуктивности, стресс изменений может быть значительно смягчен. Понимание причин неприятия изменений и умение снять их поможет привести служащих к принятию нового формата работы и включению в него.

Помимо рисков сокращения либо трансформации рабочих мест в результате цифровой трансформации (а ОЭСР прогнозирует исчезновение 14% рабочих мест в результате внедрения новых технологий в

¹ Коданева С. И. Разработки в области искусственного интеллекта как основа трансформации механизмов управления: ожидания и риски // Россия: тенденции и перспективы развития. 2019. С. 541.

ближайшие 15–20 лет, плюс радикальное изменение еще 32%¹), НИУ ВШЭ отмечает, что «определенную озабоченность на рынке труда вызывает несколько более специфический риск алгоритмической дискриминации. Благодаря распространению средств мониторинга трудовой деятельности, в том числе с помощью носимой электроники, осуществляется сбор данных, контроль движений сотрудника, на основе которых принимаются решения об эффективности работы отдельного человека с помощью алгоритма»².

Не следует также забывать о необходимости выявления и устранения системных правовых ограничений цифровой трансформации государственного управления. Проведенный в 2020 году анализ действующих документов и механизмов показал, что задача эта в рамках действующих документов и правовых механизмов не решалась, а соответствующий организационно-правовой механизм не был создан. «Тем не менее, – отмечает автор исследования, – специализированный механизм решения этой задачи необходим и возможен»³.

Цифровая трансформация государственного и муниципального управления не исчерпывается цифровизацией органов и происходящих в них процессов. Для цифровой трансформации необходима новая инфраструктура, новое программное обеспечение, эффективные механизмы внедрения, программы обучения и надежная текущая поддержка. Несомненно, неотъемлемой частью цифровой реальности ближайшего будущего являются искусственный интеллект, а также технологии Интернета вещей: интеллектуальные технологии, интеллектуальные пространства и гибридные IT-решения, которые повышают эффективность всех видов управленческих структур, прибыльность и конкурентоспособность бизнеса.

Внедрение данных технологий происходит по нескольким направлениям и усилиями нескольких министерств и корпораций. Так, по информации газеты «Коммерсантъ», ПАО «Ростелеком» планирует

¹ OECD (2019), OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris. [электронный ресурс] URL: <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>

² Цифровая трансформация отраслей: стартовые условия и приоритеты. С. 25.

³ Ефремов А. А. К формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С. 72.

создать центр прикладных исследований «Цифровой город» и привлечь к сотрудничеству российские и зарубежные компании и вузы. В основу «Цифрового города» ляжет агрегационная платформа с рабочим названием Clarinet, к которой будут подключены субплатформы, среди которых IT-системы по аналитике «умного дома», управлению автономным транспортом, экологическому мониторингу, прогнозированию чрезвычайных ситуации и биометрии. По утверждению авторов «дорожной карты» проекта, внедрение «Цифрового города» поможет экономить муниципалитетам до 432 млрд руб. ежегодно¹.

Также в настоящее время Минстроем разработаны проекты «Цифровой регион» (внедрение цифровых технологий в регионах, повышение качества госуправления и управления ресурсами ЖКХ) и «Умный город». МЧС и Национальный центр информатизации развивают проект системы «Безопасный город», которая должна объединить разрозненные IT-системы о чрезвычайных происшествиях в регионах, а госкорпорация «Росатом» претендует на статус единственного поставщика систем суперкомпьютерного моделирования для госструктур и разрабатывает собственный квантовый компьютер².

Вместе с тем, значительной проблемой является то, что в настоящее время финансирование регионов и муниципалитетов для создания инфраструктуры «умных городов», по сути, отсутствует, деньги распределены между несколькими разрозненными программами. Отсутствие в регионах бюджетных средств на цифровизацию эксперты считают, к примеру, основной проблемой, тормозящей полномасштабный запуск «Безопасного города» (к 2020 году о его запуске отчитались 12 регионов)³. Как сообщила газета «Коммерсантъ», госкорпорация «Росатом» предложила заместителю председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Чернышенко обеспечить федеральное финансирование проектов по развитию систем «умного города» в регионах⁴.

Особое значение и особые черты приобретает цифровая трансформация в ситуациях режима повышенной готовности и чрезвычайной ситу-

¹ Королев Н. «Ростелеком» сыграет в города // Коммерсантъ, 12.08.2020.

² Королев Н. С государством сыграют в «умные города» // Коммерсантъ, 11.09.2020.

³ Королев Н. Мать городов безопасных // Коммерсантъ, 01.06.2021.

⁴ Королев Н. С государством сыграют в «умные города».

ации. Как показала ситуация со вспышкой коронавирусной инфекции COVID-19, в подобных ситуациях бурное развитие получают новые технологии, оказавшиеся востребованными в экстренных условиях во всех аспектах жизни общества. Как подсчитало аналитическое подразделение группы компаний InfraOne, государственные инвестиции в «цифровую» сферу в 2020 году составили чуть менее 149 млрд. руб., что почти на 60% больше, чем в предыдущем году¹. НИУ ВШЭ, ссылаясь на данные исследования McKinsey&Company, указывает, что за несколько месяцев пандемии совершен прорыв по уровню цифровизации внутренних процессов и продуктовых линеек в разных секторах экономики, сопоставимый с аналогичными изменениями за предыдущие 3–4 года².

Так, например, в условиях самоизоляции особое значение приобрели средства коммуникации: было организовано дистанционное обучение школьников и студентов на платформе Zoom, участие в научных и деловых мероприятиях также организовывалось дистанционно с применением тех или иных средств телеконференции. Даже занятия спортом с тренером организовывались дистанционно.

Примечательным является организованное Оперштабом Москвы по борьбе с коронавирусом информирование граждан посредством официально заблокированного (на тот момент) мессенджера Telegram.

В ряде регионов, в частности в Москве и Московской области были внедрены новые технологические средства, такие как электронное голосование (в Москве) или система электронных пропусков, давшая повод различным группам перевозбужденных обитателей соцсетей обвинить власти регионов в создании «цифрового Большого Брата» и даже строительстве «электронного концлагеря». Вместе с тем необходимо отметить, что электронный пропуск – это технология значительно более удобная и безопасная, чем километровые очереди за бумажными пропусками, какие можно было видеть весной 2020 г. в репортажах из Краснодарского края или Саратовской области³.

¹ Обзор InfraOne Research «Инфраструктура-2025: вызовы и перспективы» [электронный ресурс] URL: https://infraone-research.ru/infrastructure2025/documents/infraone_research_infrastructure_2025_challenges_and_prospects_ru.pdf. С. 72.

² Цифровая трансформация отраслей: стартовые условия и приоритеты. С. 23.

³ Регионы стали вводить спецпропуска на время самоизоляции. Очереди за ними – оружие массового поражения коронавирусом [электронный ресурс] // 360, 03.04.2020.

С пандемией оказался связан и технологический прорыв по направлениям оказания услуг на базе информационных технологий в области медицины и здравоохранения: стала внедряться электронная медицинская карта, в условиях ограничения социальных контактов резко ускорилось внедрение телемедицины.

Развитие сервисов на основе информационных технологий не обошло и область культуры – различные музыканты стали проводить бесплатные концерты в формате видеотрансляции в интернете, в связи с закрытием музеев и выставок появился такой формат как видеоэкскурсии.

Помимо перечисленного, а также продемонстрировавших существенный рост электронной торговли и онлайн-доставки еды, появились и передовые цифровые решения: мониторинг контактов и прогнозирование развития пандемии с помощью искусственного интеллекта, молекулярный дизайн лекарств и вакцин, стерилизация помещений автономными роботами, доставка дронами биоматериалов из удаленных локаций, создание прозрачных цепочек поставок лекарств на базе блокчейна и др.¹

Для органов публичной власти пандемия явилась серьезным вызовом. Она послужила толчком для новой ступени развития региональных интернет-проектов (внедрение нового функционала на порталах mos.ru, mosreg.ru и т.д.), впервые был организован приём заявлений на выплату пособий через портал госуслуг. Значительная часть госслужащих была переведена на удалённый режим работы, что способствовало переходу на безбумажный документооборот.

Также в условиях всеобщей изоляции получило толчок развитие института цифрового муниципалитета, особенно в тех регионах, где сдерживающими цифровизацию факторами являлась неготовность населения к принятию цифрового взаимодействия с местными органами и иные факторы субъективного характера.

URL: <https://yandex.ru/turbo/360tv.ru/s/news/obschestvo/oruzhie-massovogorogazhenija/>. Также публикации по теме: В Саратове в очереди за спецпропусками выстроились сотни людей [электронный ресурс] // Интерфакс, 01.04.2020. URL: <https://www.interfax.ru/russia/701991>; Жители Кубани жалуются на громадные очереди за пропусками для транспорта [электронный ресурс] // ИА Regnum, 03.04.2020. URL: <https://yandex.ru/turbo/regnum.ru/s/news/2905099.html>.

¹ Цифровая трансформация отраслей: стартовые условия и приоритеты. С. 23.

Можно отметить, что данные направления развития также были направлены на повышение эффективности работы и предоставления гражданам государственных (муниципальных) услуг. Ибо как отметил Президент России В. В. Путин, выступая перед участниками XVII пленарного заседания клуба Международного дискуссионного клуба «Валдай», «борьба с угрозой коронавируса показала, что эффективно действовать в кризисной ситуации может только дееспособное государство»¹.

¹ Заседание дискуссионного клуба «Валдай» [электронный ресурс] // Президент России, 22.10.2020. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64261>

ЧАСТЬ II.

Работы победителей проведенного совместно с кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е Кутафина (МГЮА) конкурса студенческих научных работ «Народное представительство и парламентаризм в системе единой публичной власти в России и за рубежом: история, современность, будущее»

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БИКАМЕРАЛИЗМА НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дресвянин Дмитрий Алексеевич, студент 4 курса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Аннотация

Цель. Обратить внимание на редуцирование института двухпалатных законодательных органов в субъектах Российской Федерации.

Процедура и методы. Проведен анализ научных статей, правовых позиций органа конституционного контроля, статистических данных. При проведении исследования применены стандартные общенаучные и иные методы (сравнения, обобщения, описания, исторический и др.).

Результаты. По итогам исследования выявлены причины упразднения вторых палат законодательных органов в субъектах Российской Федерации. Сделан вывод о перспективности существования бикамерализма на региональном уровне с учетом преимуществ названной структуры парламента.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования позволяют вернуться к рассмотрению малоизученной и не известной широко проблемы, изучение которой может способствовать совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: федерализм, разделение властей, система сдержек и противовесов, парламент, бикамерализм

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF BICAMERALISM AT THE LEVEL OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

D. A. Dresvyanin, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Abstract

Aim. It is necessary to pay attention to the reduction of the institution of bicameral legislative bodies in the constituent entities of the Russian Federation.

Methodology. The article considers the analysis of scientific articles, legal positions of the body of constitutional control, statistical data. During the research were used standard general scientific and other methods (comparisons, generalizations, descriptions, historical, etc.).

Results. According to the results of the study, the reasons for the abolition of the second chambers of legislative bodies in the subjects of the Russian Federation are revealed. Besides there are a conclusion about the prospects of the existence of bicameralism at the regional level, taking into account the advantages of the named structure of the parliament.

Research implications. The results of the study allow us to return to the consideration of a little-studied and not widely known problem, the study of which can contribute to the improvement of the current legislation.

Keywords: federalism, separation of powers, system of checks and balances, parliament, bicameralism

Введение

Современный российский федерализм претерпел за свою короткую историю большое количество изменений: как значительную децентрализацию государственной власти и большую самостоятельность субъектов Федерации вплоть до проявлений сепаратизма и массового принятия ими не соответствующих Конституции России правовых актов, так и последующую за этим централизацию власти вокруг федерального центра и унификацию и федерального, и регионального законодательства в данной области.

Актуальность рассматриваемой в статье проблемы объясняется необходимостью обращения внимания как законодателя, так и научных кругов на неразвитость и редуцирование института двухпалатных законодательных органов в субъектах Российской Федерации, анализа сложившейся ситуации и возможных подходов к ее решению.

Доктринальная разработанность рассматриваемой темы весьма узка, что связано с небольшим и краткосрочным опытом развития и деятельности органов с соответствующей структурой, а также закрепившегося в конце их существования в политических кругах убеждения в отсутствии необходимости бикамеральных парламентов на уровне субъектов Федерации. Тем не менее, рассматриваемая тема упоминает-

ся в трудах таких выдающихся представителей науки конституционного права, как С. А. Авакьян, О. Е. Кутафин, В. А. Лебедев, Е. И. Козлова, В. В. Комарова, С. В. Нарутто, В. Е. Чиркин, С. М. Шахрай и др. Кроме того, большой вклад в развитие анализируемой проблемы внес Р. М. Ярва, являющийся автором диссертации на тему «Двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации: сравнительно-правовое исследование». Сравнительно небольшое количество материала по данной теме встречается и в работах других представителей науки конституционного права и студенческого сообщества.

Место двухпалатных парламентов субъектов Федерации в правовой системе России

Российский национальный парламент – Федеральное Собрание, как следует из Конституции Российской Федерации, состоит из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации. Как указывает Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) в Постановлении от 12.04.1995 № 2-П, такая структура ответственного парламента обусловлена федеративным устройством государства, при этом в своей деятельности палаты обладают различной компетенцией и отражают разные стороны представительства граждан: прямое представительство населения Российской Федерации в целом Государственной Думой и представительство субъектов Федерации Советом Федерации¹. Помимо этого, федерализм, как одна из основ конституционного строя России, предопределяет и необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации по вопросам организации системы государственной власти на региональном и муниципальном уровнях.

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относится к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

что, как отмечает Конституционный Суд в Постановлении от 24.12.2012 № 32-П, вызвано целями принципиального единства всей системы публичной власти в Российской Федерации¹. Однако принцип единства вместе с этим не означает унификацию государственных органов как по вертикали, так и по горизонтали, поскольку федеративная форма государственного устройства допускает создание различных моделей организации государственной власти [4, с. 137], что следует и из самой Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 77). История развития отечественного федерализма в части организации парламентов на региональном уровне знает этап, когда некоторые из них состояли из двух палат, формировавшихся разными способами и обладающих различной компетенцией (Законодательная Палата и Палата Представителей Верховного Хурала Республики Тыва или Совет Представителей и Совет Республики Государственного Совета Республики Адыгея). Так, в Республике Саха (Якутия) двухпалатная структура парламента, как отмечается в литературе, была предназначена для поиска баланса интересов административно-территориальных единиц с общереспубликанскими интересами и состояла из депутатов, избираемых по одномандатным округам от каждого района и города республиканского подчинения, при этом свои полномочия она осуществляла не на постоянной основе, а сессионно [3, с. 46]. Но с течением времени субъекты Федерации, выбравшие такой подход, стали упразднять двухпалатную структуру парламентов, и последний из них – Свердловская область, упразднил вторую палату Законодательного Собрания в 2010 г.², после чего на протяжении вот уже десяти лет все 85 региональных парламентов остаются однопалатными. При этом Федеральный закон

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 8062.

² Свердловский парламент потерял палату // Коммерсантъ – последние новости России и мира [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1549322> (дата обращения: 04.05.2021).

от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184), являясь базовым правовым актом в этой области, хотя и не указывает прямо на запрет создания двухпалатных парламентов в субъектах Федерации или наоборот прямо не разрешает их создание, косвенно допускает соответствующую возможность, что можно вывести из нескольких норм указанного закона:

1) в пункте 4 статьи 4 закреплено правило о минимальном проценте депутатов, которые должны избираться в двухпалатном органе по пропорциональной системе;

2) в пункте 5 статьи 5 и пункте 5 статьи 7 о двухпалатном органе сказано при решении вопроса о принятии и одобрении законов субъектов Федерации;

3) в пункте 5.2 статьи 12 двухпалатный орган упоминается при урегулировании вопроса о досрочном прекращении депутатских полномочий;

4) в пункте 4 статьи 19 регламентирована процедура принятия двухпалатным органом решения о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации¹.

На допустимость создания двухпалатных парламентов законодательными органами субъектов Федерации указывал и Конституционный Суд в Постановлении от 10.06.1998 № 17-П, отмечая, что одна из палат может состоять из представителей административно-территориальных единиц или (и) муниципальных образований². Возможность существования бикамерализма не только на федеральном уровне, но и

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 04.05.2021)

² Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002

на уровне субъектов Федерации отмечается и в актуальных научных работах [8, с. 40].

Таким образом, можно сделать вывод, что законодательно возможность учреждения на региональном уровне второй палаты парламента формально ничем не ограничена, однако отсутствие такой структуры в каждом из 85 российских субъектов ставит вопросы о причинах данного положения дел и целесообразности его изменения.

Причины упразднения вторых палат парламентов субъектов Российской Федерации

Можно выделить несколько причин, почему на сегодняшний день ни один из субъектов Федерации с учетом их количества, различий в уровне социально-экономического развития и культурных особенностей не имеет двухпалатного законодательного органа:

1) финансовая несамостоятельность большинства субъектов Федерации и вытекающая из этого зависимость от федерального центра. Исходя из данных Министерства финансов Российской Федерации, в 2021 году лишь 13 регионов России не являются получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности¹, то есть способны обеспечить экономические потребности без финансовой помощи от федерального центра. В таких условиях увеличение депутатского корпуса приведет и к увеличению бюджетных расходов на его содержание;

2) централизация федеративных отношений путем выстраивания так называемой «вертикали власти» и уменьшение дискреции регионального законодателя. Так, отмечается, что состоявшийся отказ от двухпалатной структуры законодательных органов во многом был связан с реализацией императивных норм федерального законодательства, мало сориентированных на возможность существования органов именно с такой структурой (например, касающихся избирательного

¹ Приказ Минфина России от 11.11.2020 № 1030 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Министерство финансов Российской Федерации URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=132065-prikaz_minfina_rossii_ot_11.11.2020__1030_ob_utverzhdnie_perechnei_subektov_rossiiskoi_federatsii_v_sootvetstvii_s_polozheniyami_punkta_5_statii_130_byudzhetnogo_kodeksa_ross (дата обращения: 04.05.2021).

права) [7, с. 8]. В свою очередь, В. А. Лебедев полагает, что, поскольку федеральное законодательство регулирует наиболее важные общественные отношения, региональным парламентам остается лишь ограниченный круг вопросов, входящих в их компетенцию, и данный факт делает неоправданным создание двухпалатных парламентов в субъектах, образованных по территориальному признаку (краях и областях), с точки зрения более полного представительства населения и более качественной работы над законопроектами [6, с. 10];

3) отсутствие политической конкуренции на всех уровнях публичной власти, в том числе и на региональном уровне. В условиях, когда представители одной политической партии занимают более половины мест в абсолютном большинстве парламентов субъектов Федерации, необходимость существования второй палаты отсутствует, поскольку это лишь усложнит деятельность для данной партии, которая может самостоятельно принимать любые решения без согласования с иными политическими силами. То есть ситуация, требующая усиления системы сдержек и противовесов в целях дополнительного контроля за правящей партией со стороны других депутатов, в большинстве случаев просто не возникает.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что сохраняющаяся на протяжении последних десяти лет тенденция к полному отказу субъектов Федерации от более сложной, чем однопалатная, структуры законодательных органов, обуславливается как экономическими, так и политическими причинами, которые, однако, не являются, по мнению автора данной статьи, столь значимыми, что могут говорить об окончательном решении рассматриваемого вопроса.

Преимущества и потенциал развития бикамерализма на уровне субъектов Российской Федерации

В случае начала процесса децентрализации государственной власти по вертикали и усиления федеративных начал в отношениях между федеральным центром и субъектами Федерации у последних объективно возникнет потребность проводить дифференциацию собственного государственного устройства, и одним из проявлений данной ситуации может стать и частичное возвращение к двухпалатной структуре зако-

нодательных органов, поскольку такая структура, помимо недостатков, имеет и несомненные преимущества.

Прежде всего, нужно сказать, что вопрос целесообразности учреждения второй палаты парламента может быть выражен в формуле: «При каждой форме правления должен существовать центр сопротивления преобладающему влиянию» (Д. С. Миль) [2, с. 66]. Применительно к организации власти на уровне субъектов, а не на федеральном уровне, в том числе с учетом российских политических реалий, именно исходя из нее следует обозначить преимущества двухпалатной структуры парламента субъекта Федерации, к которым можно отнести:

1) усиление политической конкуренции и системы сдержек и противовесов. Наличие второй палаты позволит, во-первых, обеспечить возможность более полного политического представительства в законодательном органе, учитывая различные способы формирования палат, а во-вторых, более широкое представительство будет означать больший контроль за доминирующей политической силой, которая с меньшей вероятностью сможет принимать решения без оглядки на мнение своих оппонентов;

2) более качественная проработка законопроектов, проходящих обсуждение в обеих палатах, что вытекает из сказанного выше, поскольку большая конкуренция будет вынуждать и к более ответственной правотворческой деятельности. С этим соглашаются и другие авторы, указывая, что верхняя палата является сдерживающим фактором при принятии нижней палатой недостаточно проработанных законопроектов [5, с. 100];

3) представительство интересов отдельных групп населения и учет их мнения. Вторая палата может формироваться разными способами, например, как было сказано, путем представительства региональных территориальных единиц. Кроме того, актуальным может быть формирование верхней палаты по корпоративному подходу: так, в Ирландии комплектование верхней палаты парламента осуществляется путем прямых выборов от корпоративных групп населения, включая особое представительство от университетов, а также от пяти групп населения, например, от сельского хозяйства, рыболовства или от промышленности, торговли и акционерной деятельности [9, с. 34]. Перенеся подоб-

ную систему на уровень субъектов Российской Федерации, можно отметить, что она может эффективно функционировать в регионах с небольшой численностью населения и (или) на территории которых проживают коренные малочисленные народы (в первую очередь это касается автономных округов). Другие авторы также допускают существование двухпалатных парламентов в сложносоставных «матрешечных» субъектах Федерации [1, с. 93].

В качестве еще одного преимущества двухпалатной структуры законодательного органа субъекта федерации выделяют и укрепление системы сдержек и противовесов не только внутри самого органа, но и в его отношениях с иными ветвями государственной власти, в первую очередь с исполнительной, что будет обеспечиваться наличием в каждой палате собственного квалифицированного аппарата специалистов и специализацией палат по конкретным сферам правотворчества [10, с. 197].

Обозначив преимущества двухпалатной структуры законодательных органов субъектов федерации, во взаимосвязи с анализом причин их отсутствия в политико-правовом поле Российской Федерации, нужно отметить, что, в случае начала процесса децентрализации установившейся в России властной вертикали с учетом особенностей, присущих каждому конкретному российскому региону, в части из них вполне может быть допустимо учреждение второй палаты парламента, которое послужит повышению эффективности его деятельности. Однако здесь же следует обратить внимание, что, во-первых, инициатива таких изменений не должна прямо исходить от федерального центра путем императивных указаний или настойчивых рекомендаций, а следовать из тенденции развития федеративных отношений, которые, в случае смены нынешнего внутривластного курса, обеспечат самостоятельное принятие субъектами Федерации соответствующих решений; во-вторых, хотя последнее слово в данном вопросе и должно бесспорно оставаться за ними, на уровне федерального законодательства будет являться целесообразным внести необходимые изменения как минимум в Закон № 184, прямо указав на право субъектов Федерации учреждать двухпалатные законодательные органы, и здесь же можно установить и определенные общие принципы порядка их формирова-

ния и деятельности, при этом обязательно оставив региональному законодателю возможность для дискреции.

Заключение

Подводя итог написанному, важно подчеркнуть, что бикамерализм на уровне субъектов Российской Федерации является специфичным институтом, который может эффективно применяться далеко не везде, но который при этом, по мнению автора, незаслуженно забыт как федеральным, так и региональным законодателем по экономическим и политическим причинам. Реальное внедрение данного института в политико-правовую действительность России позволит обеспечить решение отдельных проблем регионального законодательства и станет толчком развития федеративных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Горский А. В. Нужны ли субъектам Российской Федерации двухпалатные парламенты? // Гражданин и право. 2011. № 8. С. 84–94.
2. Захаров А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований. 2008. 144 с.
3. Ильина О. Ю. Отражение принципа единства системы государственной власти Российской Федерации в структуре законодательной власти Республики Саха (Якутия) // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. 2016. № 4. С. 42–49.
4. Костылева Е. Д. Принцип единства системы органов государственной власти Российской Федерации, в решениях Конституционного Суда // Социально-политические науки. 2018. № 5. С. 136–138.
5. Лапатухина Е. С. Особенности организации законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2010. № 14. С. 97–102.
6. Лебедев В. А. Законодательный (представительные) органы государственной власти в субъектах Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: право. 2002. № 2. С. 5–10.
7. Накашидзе Б. Д., Осканова Ж. И. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и развитие институтов представительной демократии // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 33. С. 1–12.

8. Червинская А. П. Федеративный бикамерализм в Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2020. № 1. С. 35–42.
9. Чиркин В. Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 144 с.
10. Ярва Р. М. Функциональное назначение двухпалатной структуры парламента субъекта Российской Федерации // Вестник Самарского государственного университета. 2006. № 10–3. С. 193–199.

REFERENCES

1. Gorskiy A. V. Do the subjects of the Russian Federation need bicameral parliaments? // Citizen and Law. 2011. No. 8. P. 84–94.
2. Zakharov A. Unitary Federation. Five sketches on Russian federalism. – М.: Moscow School of Political Studies. – 2008. 144 p.
3. Ilyina O.Yu. Reflection of the principle of unity of the system of state power of the Russian Federation in the structure of the legislative power of the Republic of Sakha (Yakutia) // Bulletin of the North-Eastern Federal University. M. K. Ammosov. Series: History. Political science. Right. 2016. No. 4. P. 42–49.
4. Kostyleva E. D. The principle of the unity of the system of public authorities of the Russian Federation, in the decisions of the Constitutional Court // Socio-political sciences. 2018. No. 5. P. 136–138.
5. Lapatukhina E. S. Features of the organization of legislative (representative) bodies of the constituent entities of the Russian Federation // Bulletin of the Russian State University for the Humanities. Series: Economics. Control. Right. 2010. No. 14. P. 97–102.
6. Lebedev V. A. Legislative (representative) bodies of state power in the constituent entities of the Russian Federation // Bulletin of the Chelyabinsk State University. Series: right. 2002. No. 2. P. 5–10.
7. Nakashidze BD, Oskanova Zh.I. State authorities of the constituent entities of the Russian Federation and the development of institutions of representative democracy // Public administration. Electronic bulletin. 2012. No. 33. P. 1–12.
8. Chervinskaya A. P. Federative bicameralism in the Russian Federation // Bulletin of the Volga Institute of Management. 2020. No. 1. P. 35–42.
9. Chirkin V. E. The upper house of modern parliament: a comparative legal study. М.: Norma: INFRA-М, 2020. – 144 p.

10. Yarva R. M. The functional purpose of the bicameral structure of the parliament of the constituent entity of the Russian Federation // Bulletin of the Samara State University. 2006. No. 10–3. P. 193–199.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дресвянин Дмитрий Алексеевич – студент 4 курса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), e-mail: dima.dresvyanin@mail.ru

Научный руководитель: профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор С. В. Нарутто.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Dresvyanin Dmitry Alekseevich – 4th year student of the Institute of Public Law and Management of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), e-mail: dima.dresvyanin@mail.ru

Scientific supervisor: Professor of the of Constitutional and Municipal Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor Svetlana V. Narutto

ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: ПОНЯТИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ

Костенков Константин Андреевич – магистрант Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Аннотация

Цель. Цель данной работы заключается в комплексном изучении механизма правового регулирования электронного дистанционного голосования.

Процедура и методы. В работе использован формально-юридический метод, метод анализ нормативных правовых актов, регулирующих процесс дистанционного электронного голосования. При проведении исследования применялся метод наблюдения, а также историко-правовой, сравнительно-правовой методы.

Результаты. В ходе работы были выявлены преимущества и недостатки электронного дистанционного голосования, сделан вывод о необходимости одновременного совершенствования института прав человека, предоставления избирателям новых прав, в частности, права на забвение.

Теоретическая и/или практическая значимость. Настоящее исследование может быть использовано в целях дальнейшего совершенствования механизма правового регулирования избирательного процесса, института прав человека.

Ключевые слова: избирательный процесс, выборы, дистанционное голосование, электронное голосование, принципы избирательного права

ELECTRONIC VOTING: CONCEPT, PROBLEMS AND PROSPECTS FOR APPLICATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

K. A. Kostenkov, Orenburg Institute (Branch) of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Abstract

Aim. The aim of the study is to examine the legal regulatory of electronic remote voting law.

Methodology. The paper uses the formal legal method, the method of analysis of regulatory legal acts regulating the process of remote electronic voting. Historical-legal, comparative-legal methods were used during the research.

Results. The study identified the advantages and disadvantages of electronic remote voting, concluded that it is necessary to improve the institution of human rights, providing voters with new rights.

Research implications. The study can be used to further improve the mechanism of legal regulation of the electoral process, the institution of human rights.

Keywords: electoral process, voting, remote voting, electronic voting, principles of electoral law.

Введение

На сегодняшний день информационные технологии проникли во все сферы жизни общества. Учеными отмечаются существенные изменения в «организации частных и публичных правовых отношений», институционализация новых форм коммуникации между субъектами правовой реальности» [1, 18–19]. Не являются исключением и избирательный процесс. Большую популярность в последнее время в зарубежных государствах и Российской Федерации получает дистанционное электронное голосование с использованием сети Интернет. Активное избирательное право относится учеными к одному из основных конституционных прав граждан [4, с. 15–16]. Именно поэтому важно, чтобы его реализация строилась на принципах законности, прозрачности, гласности, равного доступа граждан к его реализации. Вместе с тем, несмотря на удобство данной формы голосования, среди конституционалистов существуют дискуссии о том, не будет ли введение дистанционного электронного голосования создавать возможность для нарушения принципов избирательного права, в связи с чем наукой конституционного права поставлены новые задачи, требующие совершенствования, поиска новых механизмов правового регулирования избирательного процесса, что подтверждает очевидную актуальность настоящего исследования.

Правовое регулирование электронного голосования

Возникший в 1960-х гг. термин «электронное голосование» подразумевает принятие избирателями решения с помощью электронных средств, а не бумажных бюллетеней [6, с. 80]. Учеными отмечается, что в современных реалиях с учетом зарубежного опыта применения цифровых технологий в избирательном процессе можно выделить следующие системы электронного голосования: прямого электронного регистрирования; оптической нумеризации; использования перфокарт; использования сети Интернет [6, с. 81].

Рекомендации Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования» от 14.06.2017 (далее – Рекомендации) дают следующее определение электронного голосования. Электронное голосование – это использование электронных средств для подачи и (или) подсчета голосов. Рекомендации предъявляют требования к организации избирательного процесса с использованием электронного дистанционного голосования с соблюдением принципов всеобщего, равного, свободного избирательного права при тайном голосовании.

Порядок электронного голосования в настоящее время регулируется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве». Наряду с федеральными законами, вопросы электронного голосования находятся в центре внимания государственного органа, организующего выборы на всей территории Российской Федерации. Среди актов в данной сфере необходимо отметить постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Постановлением ЦИК России от 30.10.2019 «Об Основных направлениях развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2022 года» установлено, что целями развития ГАС «Выборы» является дальнейшее совершенствование избирательного процесса России за счет его цифровизации.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет, что электронное голосование – голосование без использова-

ния бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы». Под данное определение попадают комплексы обработки избирательных бюллетеней («электронная урна» – КОИБ) и комплексы для электронного голосования, которые обеспечивают возможность стационарного, а не дистанционного, голосования. Федеральным законом от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» было закреплено понятие «дистанционное электронное голосование», под которым понимается голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения.

Впервые в Российской Федерации был проведен эксперимент применения дистанционного электронного голосования на выборах 08.09.2019 в Московскую городскую Думу седьмого созыва. Дистанционное электронное голосование применялось в 2020 г. при принятии поправки в Конституцию Российской Федерации, однако такая возможность была предоставлена только для лиц, зарегистрированных по месту жительства в городе Москве и Нижегородской области, а также на выборах в Московскую городскую Думу.

Электронное голосование выдержало испытание. По словам начальника управления по совершенствованию территориального управления и развитию смарт-проектов правительства Москвы А. Костырко, «данные блокчейна в режиме реального времени транслировались в интернете, можно было определить, что никакого взлома, вброса или остановки не было»¹. Итоги электронного голосования расшифровали с помощью ключей, ранее распределенных хранителям, после того, как закрылись классические участки.

Вместе с тем, несмотря на широкое применения электронного голосования в европейских государствах, создание и совершенствование правовой базы, регулирующей порядок принятия решения избирателями при помощи технических средств, успешную апробацию элек-

¹ Бюллетень в Сети. Как в Москве прошло электронное голосование // Российская газета [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2020/09/14/reg-cfo/kak-v-moskve-proshlo-elektronnoe-golosovanie.html> (дата обращения: 12.04.2021).

тронного голосования на муниципальных, региональных выборах, при голосовании по принятию поправок в Конституцию Российской Федерации, конституционалисты опасаются возможности нарушения принципов избирательного права при внедрении в избирательный процесс электронного дистанционного голосования.

Электронное голосование: pro et contra

Рассмотрим преимущества электронного голосования.

1. *Сокращение расходов на организацию избирательного процесса.* Основное преимущество дистанционного электронного голосования – сокращение расходов на избирательный процесс, поскольку отпадет потребность оборудования избирательных участков, формирования избирательных комиссий и печатных бюллетеней. Это действительно хороший аргумент, если не учитывать, что на сегодняшний день электронное голосование в зарубежных государствах и Российской Федерации идет параллельно с традиционными выборами, что только увеличивает расходы на организацию избирательного процесса [3, с. 103].

2. *Увеличение явки избирателей.* С дистанционным электронным голосованием связано предположение, что его применение в избирательном процессе увеличит явку на выборы. В связи с этим обратимся к опыту Эстонии. Так, после введения электронного голосования, этой услугой воспользовались около 3,4 % граждан, а явка на выборы вместе с тем увеличилась с 58 % в 2003 г. до 61, 9 % в 2007 г. [5, с. 347]. Соответственно, применение электронного голосования, хотя и увеличивает явку на выборы, однако не может являться основным инструментом в борьбе с электоральным абсентеизмом.

3. *Укрепление народовластия.* Сторонники применения электронного голосования считают, что его внедрение в избирательный процесс будет способствовать укреплению демократии, поскольку участвовать в выборах получают возможность лица, которые не могли воспользоваться активным избирательным правом из-за проблем со здоровьем, а информация будет обрабатываться техническими средствами, что уменьшит процент фальсификации. В российском избирательном процессе уже сложилась практика голосования вне избирательного участка на

основании письменного заявления или устного обращения, а статья 83 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статья 71 Федерального закона от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» закрепляют обязанность участковой избирательной комиссии обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые имеют право быть включенными или включены в список избирателей на данном избирательном участке и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования.

Вместе с тем электронное голосование имеет ряд недостатков. Рассмотрим основные из них.

1. Развитие «цифрового неравенства» между избирателями. Внедрение электронного дистанционного голосования будет способствовать развитию неравенства между избирателями. Во-первых, возможность использования избирателями технических средств зависит от их возраста, места проживания, религиозных и культурных факторов. Во-вторых, предусматривается одновременное применение на выборах традиционной и электронной форм¹.

2. Сложности с идентификацией избирателя. При дистанционном электронном голосовании избиратель не знакомится со списком избирателей. Он не ставит подпись в получении избирательного бюллетеня. Следовательно, возникает проблема определения правомерности участия в соответствующих выборах конкретного избирателя. Для решения данной проблемы исследователями избирательного процесса предполагается создание электронной подписи у всех избирателей как граждан Российской Федерации [2, с. 27].

3. Угроза расширения «электронного окна возможностей» возможностей для фальсификации результатов голосования. Внедрение дистанционного электронного голосования ограничивает круг субъектов изби-

¹ О борьбе с нарушениями установленного порядка голосования в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации см.: Попытка проголосовать дважды будет считаться нарушением закона // Российская газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2020/06/25/reg-cfo/popytka-progolosovat-dvazhdy-budet-schitatsia-narusheniem-zakona.html> (дата обращения: 25.04.2021).

рательного процесса. Так, при электронном голосовании не принимают участие наблюдатели, представители средств массовой информации, что может влиять на повышение уровня фальсификации голосования при определении результатов выборов.

Таким образом, введение дистанционного электронного голосования будет способствовать усовершенствованию уже существующих методик организации голосования, автоматизации процедуры подсчета голосов, сокращению расходов на проведение выборов. Тем не менее, решение таких проблем, как низкая явка избирателей, использование административного ресурса при проведении выборов требуют дальнейшего совершенствования законодательства, а введение дистанционного электронного голосования в современных реалиях политической жизни России создает угрозу для нарушения принципов избирательного права.

Заключение

Технический процесс не стоит на месте. Цифровые технологии применяются во всех сферах жизни общества, в том числе и в избирательном процессе, поэтому, несмотря на преимущества и недостатки дистанционного электронного голосования, игнорировать его в современных реалиях не представляется возможным. Вместе с тем внедрение дистанционного электронного голосования требует и совершенствования правового регулирования избирательного процесса с целью предотвращения нарушений принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, предоставления избирателям новых прав, в частности права на забвение.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гаврилова Ю. А., Рыбакова О. С. Трансформация правовой политики в условиях цифровизации правовой реальности // Правовая парадигма. 2020. Т. 19. № 4. С. 17–23.
2. Колюшин Е. И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25–30.
3. Матренина К. Ю. К вопросу о преодолении риска фальсификации при использовании современных информационно-коммуникативных технологий на выборах // Государство и право. 2016. № 8. С. 100–104.

4. Народные голосования в Российской Федерации: монография / Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б., Комарова В. В., Макаров Б. А. Москва, 2010. Сер. Актуальные юридические исследования. – 807 с.
5. Цаплин А. Ю. Перспективы дистанционного электронного голосования в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Социология. Политология. 2016. № 3. С. 345–350.
6. Шанин А. А., Антропов И. В., Осьмак Т. С. Электронное голосование: теория и практика // Экономический рост и приоритеты правовой политики. – Пенза: Изд-во Пензенск. гос. ун-та, 2017. С. 79–82.

REFERENCES

1. Gavrilova Yu. A., Rybakova O. S. The transformation of legal policy in the context of digitalization of the legal reality // Legal Concept. 2020. No. 4. Vol. 19. P. 17–23.
2. Kolyushin E. I. Legal problems of remote e-voting // Constitutional and municipal law. 2020. No. 2. P. 25 – 30.
1. Matrenin K. Y. To the question of overcoming the risk of fraud with the use of modern information and communication technologies elections // State and law. 2016. No. 8. P. 100 – 104.
2. Nation votes in the Russian Federation: a monograph / Dmitriev Yu. A., Israelyan V. B., Komarova V. V., Makarov B. A. Moscow, 2010. Ser. Current legal research. – 807 p.
3. Tsaplin A.Yu. Prospects of remote electronic voting in Russia / A. Yu. Tsaplin // Izvestiya Saratov University. New series. Ser.: Sociology. Political science. 2016. No. 3. P. 345–350.
4. Shanin A. A., Antropov I. V., Osmak T. S. Electronic voting: theory and practice // Economic growth and legal policy priorities. Penza: Publishing house of the Penza State University. 2017. P. 79–82.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Костенков Константин Андреевич – магистрант Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА); e-mail: constantine.kostenkov@yandex.ru

Научный руководитель: доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), кандидат исторических наук О. Ю. Ганина

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Constantine A. Kostenkov– master’s student of the Orenburg Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL); e-mail: constantine.kostenkov@yandex.ru

Scientific supervisor: Associate Professor of the Constitutional and International Law Department of the Orenburg Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), candidate of historical sciences Olga Yu. Ganina

МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО – ОСНОВА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ ГЕРМАНИИ И РОССИИ

Манафова Эмира Шакировна, студентка 2 курса Института частного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Аннотация

Цель. Цель данной работы заключается в проведение комплексного анализа института местных сообществ в Российской Федерации и Германии.

Процедура и методы. Основное содержание исследования составляет анализ научных текстов, посвященных институту местного самоуправления Российской Федерации и Германии, а также законодательства названных стран.

Результаты. По итогам исследования автором сделан вывод о невозможности развития в Российской Федерации местных сообществ как института местного самоуправления без должного законодательного закрепления.

Теоретическая и/или практическая значимость. В заключении статьи автором сформированы предложения по закреплению института местных сообществ на федеральном уровне.

Ключевые слова: общество, местное сообщество, гражданское общество, местное самоуправление, община

THE LOCAL COMMUNITY IS THE BASIS OF CIVIL SOCIETY: THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL EXPERIENCE OF GERMANY AND RUSSIA

E. Sh. Manafova, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Abstract

Aim. The purpose of this work is to study and compare the institute of local communities in the Russian Federation and Germany.

Methodology. The main content of the study is the analysis of scientific texts devoted to the Institute of local self-government of the Russian Federation and Germany, as well as the legislation of these countries.

Results. Based on the results of the study, the author concludes that it is impossible to develop local communities in the Russian Federation as an institution of local self-government without proper legislative consolidation.

Research implications. In the conclusion of the article, the author has formed proposals for the consolidation of the institute of local communities at the federal level.

Keywords: society, local community, civil society, local self-government, community

Введение

После принятия поправок к Конституции Российской Федерации в 2020 году в Конституции Российской Федерации получило закрепление «гражданское общество». Можно сказать, что это произошло впервые в истории отечественного конституционализма. Также с принятием поправок во многом были изменены и дополнены статьи о местном самоуправлении, что делает выбранную тему очень актуальной в данное время.

Выбор Германии для сравнения обусловлен во многом схожими структурой и принципами местного самоуправления в обоих государствах. Здесь можно привести слова Н. В. Михалёвой. Она в одной из своих работ писала: «наибольший интерес для России, с точки зрения возможности использования опыта, представляет организация и деятельность местных органов Федеративной Республики Германии, поскольку оба государства являются федеративными и, кроме того, немецкая и российская муниципальные системы имеют общие исторические корни» [8, с. 177].

Необходимо отметить, что правовое обеспечение и регулирование институтов местного самоуправления остаются предметом научных споров и дискуссии, несмотря на принятие в 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ). Становление местного самоуправления в России, как отмечает О. А. Ко-

жевников, «до настоящего времени, не только не завершено, но еще долго будет находиться вдалеке от финальной стадии» [3, с. 45].

Опыт Германии в функционировании коммунального управления и местных сообществ является не только интересным для изучения, но и полезным, поскольку на этом опыте Россия может основываться в развитии своих институтов местного самоуправления и непосредственно местных сообществ. Для реализации основных функций, возложенных на местное самоуправление, необходима активная позиция населения, проживающего на той или иной территории, «и здесь уместно говорить об определенной зависимости уровня развития местного самоуправления от активности гражданской позиции местного сообщества» [5, с. 155]. В России основной проблемой является отсутствие должного правового регулирования деятельности местных сообществ. Именно здесь немецкий опыт способен во многом помочь развитию данных институтов.

Понятие местного сообщества как института гражданского общества

В последние десятилетия в России и в мире происходит активное развитие гражданского общества и отдельных его институтов. Это связано с развитием демократии и правового государства, без которых существование гражданского общества не представляется возможным. Гражданским обществом называют совокупность негосударственных отношений и институтов, которые выражают частные интересы граждан в различных сферах жизни. К его основным признакам относят многообразие форм объединения граждан, развитое общественное сознание, а также автономность организации граждан, действующих на принципах самоорганизации и самоуправления. Несомненно, можно считать местное самоуправление институтом гражданского общества. В науке выражается мнение о том, что «концепция местного самоуправления, заложенная Конституцией РФ в 1993 году, предполагает, в первую очередь, решение вопросов местного значения населением самостоятельно, посредством прямой демократии, а формы представительной демократии рассматриваются в качестве альтернативы» [9, с. 254]. Однако нужно заметить, что в немецкой научной доктрине

выражается мнение о местном самоуправлении как, в первую очередь, о продукте самоограничения государства. Об этом пишет в своей работе немецкий конституционалист и правовед Г. Еллинек. По его мнению, любая власть, которая принадлежит обществу, является властью производной. Территория господства общины является одновременно государственной территорией, а ее члены – подданные государства, власть ее подчинена власти государства [2, с. 475–488]. То есть далеко не все ученые согласны с тем, что местное самоуправление в первую очередь институт гражданского общества. Однако мы можем видеть, что современное определение, данное в Конституции нашей страны, отражает в том числе признаки гражданского общества.

В статье 1 Закона № 131-ФЗ местное самоуправление определяется как самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Можно прийти к выводу, что одной из основных целей местного самоуправления является отправление функции гражданского общества. Следует отметить, что «система местного самоуправления сама по себе как социально-политическая структура гражданское общество не рождает. Об этом пишет в своей работе Т. И. Макогон, отмечая, что «гражданское общество, его элементы, гражданские инициативы возникают на конкретной территории в конкретном местном сообществе» [7, с. 192]. Гражданское общество имеет территориальную локализацию и может существовать только как общность граждан, в чем оно сходится с местным сообществом. Также можно отметить, что под «общностью граждан», которым является гражданское общество, нередко понимается население местного сообщества.

Опираясь на вышесказанное, приходим к выводу: важную роль в организации гражданского общества играют непосредственно местные сообщества. Также они играют немалую роль для института местного самоуправления. Так, Ю. Л. Корабельникова в своей работе пишет о том, что уместно говорить об определенной зависимости уровня развития местного самоуправления от активности гражданской позиции местного сообщества [5, с. 156].

Что же такое «местное сообщество»? Существует множество различных определений местного сообщества, подходов к его пониманию. Это обусловлено достаточной неоднозначностью и сложностью явления, обозначаемого этим понятием. Так, например, М. Д. Шарыгин и В. А. Столбов в своей работе дают следующее определение этому понятию: местное сообщество представляет собой сложную социально-экономическую систему, структурными элементами которой являются население (общность людей), место (территория, пространство) в пределах определенных границ, социально-экономическое взаимодействие, имидж территории (представления, сложившиеся о регионе у представителей других общностей), чувство сообщества (приверженности общим целям и идеалам) и др. [11, с. 49–50].

Среди основных признаков местного сообщества некоторыми учеными выделяются: население, территория, психологическая идентификация с сообществом, социальное взаимодействие. Редко встречается закрепление требований к индивидуальному субъекту местного сообщества, помимо гражданства, – например, ценз постоянного или преимущественного проживания и др. [4, с. 219].

Конституционно-правовое регулирование местного сообщества в Германии и России

Изучая вопрос местного сообщества в Российской Федерации, нельзя не заметить, что это понятие отсутствует в федеральном законодательстве нашей страны. Его также невозможно найти в Конституции Российской Федерации, что является достаточно примечательным фактом. Термин «местное сообщество» отсутствует даже в Законе № 131-ФЗ. Даваева К. К. отмечает, что этот термин используется «лишь в уставах и законах о местном самоуправлении некоторых субъектов Российской Федерации, например, Иркутской и Свердловской областей, Ставропольского края и др.» [1, с. 141].

То есть в России институт местного сообщества, как таковой, получил правовое закрепление только в нормативных правовых актах некоторых субъектов. Возникает вопрос о составе местного сообщества. Стоит отметить, что этот аспект также не регулируется существующим федеральным законодательством, что является одной из важных проблем.

Несомненно, первое, на что нужно обратить внимание – это место жительства. К местному сообществу можно отнести граждан России, место жительства которых находится на территории определенного муниципального образования, и имеющих вытекающий из этого полный комплекс муниципальных прав. Также, если обращаться к статье 3 Закона № 131-ФЗ, можно отнести к местному сообществу постоянно (или преимущественно) проживающих в муниципальном образовании иностранных граждан, поскольку они также обладают некоторыми правами при осуществлении местного самоуправления, что закреплено в федеральных законах и международных договорах России.

Если обращаться к ситуации в Германии, нужно сказать, что территория этой страны разделена на округа, сельские районы, в которые входят города (в ранге районов), большие города и общины (также называются коммунами). Базовым элементом механизма самоуправления в Германии является община (или коммуна). Население в них составляет до 20 тысяч человек. Нужно отметить, что в ФРГ под самоуправлением понимается именно коммунальное самоуправление, при котором «носителем права на местное самоуправление законодательно признается территориальный публичный коллектив» [10, с. 285]. Главным органом власти в такой коммуне является коммунальный совет. Он наделён широким кругом полномочий. Существует также местная администрация, которая должна работать под надзором совета. Её полномочия определяются коммунальными конституциями земель. Немецкими исследователями выражается мысль о том, что на практике взаимоотношения местных советов и администраций зависят не от положений коммунальной конституции, а в первую очередь от реальной расстановки сил (в том числе партийно-политических) в руководстве коммуны [12, с. 266]. Именно общины регулируют дела местного сообщества, что закреплено в статье 28 Основного закона ФРГ, где получило закрепление, что «общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества». Тем самым, в ФРГ имеется конституционное закрепление «местного сообщества». Его дела регулируются базовыми элементами механизма самоуправления – общинами, закрепление чего достаточно важно для развития и нормального функционирования местных сообществ.

Характеристика организационно-правовых форм работы местного сообщества в Германии и России

Перейдём к организационно-правовым формам работы местного самоуправления и местного сообщества. Если рассматривать местное сообщество в России как территориальное общественное самоуправление, то можно обратиться к статье 27 Закона № 131-ФЗ, пункт 5 которой устанавливает, что «территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации». Нужно обратить внимание на то, что действующий закон не определяет конкретной организационно-правовой формы ТОС, относя его лишь к некоммерческой организации.

Теперь обратимся к опыту Германии. Стоит отметить, что в этой стране нет федеральных законов о местном самоуправлении. Общины же не обладают полномочиями по принятию собственных уставов, которые бы закрепляли систему местного самоуправления в определенном муниципальном образовании. Существует единая муниципальная конституция. Именно в ней зафиксировано, как функционирует местное самоуправление в конкретном субъекте¹. Поэтому форма организации коммунальной общины в определенном районе будет зависеть непосредственно от его расположения. То есть организационно-правовая форма находится в зависимости от того, на какой федеральной земле расположен этот район. Если в Германии ОПФ коммунальной общины (а значит и местного сообщества) четко определяется, хотя и может различаться на разной территории, то в России местное сообщество ещё не получило четко закрепленной организационно-правовой формы.

Заключение

Несмотря на то, что в местном самоуправлении России и Германии существует немало общего, в некоторых аспектах системы местного самоуправления в указанных странах принципиально разнятся. В ФРГ

¹ Михалева Н. В. Местное самоуправление в Германии // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4. С. 177–185.

местное сообщество получило конституционно-правовое закрепление, в то время как в России оно до сих пор не закреплено на федеральном уровне.

В науке выражается мнение о том, что использование категории «местное сообщество» высвечивает сердцевину философии местного самоуправления [6, с. 78]. И включение ее в действующее федеральное законодательство о местном самоуправлении сделало бы концепцию местного самоуправления более содержательной [4, с. 244].

С опорой на соответствующую научную позицию, а также на обосновывающий её германский опыт, можно утверждать, что для дальнейшего качественного развития местного сообщества в Российской Федерац необходимо закрепить это понятие на федеральном уровне. В таком случае, по примеру Германии, появится возможность официально закрепить субъект, ведающий делами местного сообщества, или обозначить ведение самого сообщества, что несомненно положительно скажется на его организации, функционировании, а также способствует более качественному разрешению вопросов, которыми занимается местное сообщество. Сейчас же, в отсутствии четкого законодательного закрепления на федеральном уровне, местные сообщества не могут полноценно развиваться как институт местного самоуправления. Именно поэтому требуется его закрепление в федеральном законодательстве с соответствующими критериями и характеристиками.

ЛИТЕРАТУРА

1. Даваева К. К. Правовое регулирование деятельности местных сообществ в современной России // Вестник ИКИАТ. 2008. № 2 (17). С. 35–39.
2. Еллинек Г. Общее учение о государстве: монография. СПб.: Изд. юрид. кн. маг. Мартынова Н. К., 1908. – 638 с.
3. Кожевников О. А. Современное состояние местного самоуправления в городах: некоторые проблемы и пути их возможного решения / в кн.: Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: коллективная монография. М.: Юрлитинформ. 2020. – 352 с.
4. Комарова В. В. Городское сообщество как основа самоуправления в крупных городах / в кн.: Город в теории и практике: правовые и урбано-

- логические аспекты: коллективная монография. М.: Юрлитинформ. 2020. – 352 с.
5. Корабельникова Ю. А. Развитие местного самоуправления в российских городах: история и современность / в кн.: Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: коллективная монография. М.: Юрлитинформ. 2020. – 352 с.
 6. Краснов М. А. Введение в муниципальное право. М.: Изд-во ИГиП РАН. 1993. – 368 с.
 7. Макогон Т. И. Местные сообщества и гражданские инициативы // Вестник ТГПУ. 2011. № 11. С. 191–198.
 8. Михаёва Н. В. Местное самоуправление в Германии // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4 (34). С. 177–185.
 9. Соколова А. И. Электронное местное самоуправление: потенциал развития программ «умный город» и «умное село» в современной России / в кн.: Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: коллективная монография. М.: Юрлитинформ. 2020. – 352 с.
 10. Сюнберг К. К., Дусаев Р. Н. Эволюция законодательства Финляндии о городском самоуправлении / в кн.: Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: коллективная монография. М.: Юрлитинформ. 2020. – 352 с.
 11. Шарыгин М. Д., Столбов В. А. Теоретико-методологические основы общественно-географического изучения проблем местного самоуправления // Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов. 2012. № 1. С. 49–56.
 12. Schmidt-Eichstaedt G. Grundformen der inneren Gemeindeverfassung in der BRD, in *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung* // Hrsg. Von O.-W/ Gabriel.-Muenchen.

REFERENCES

1. Davaeva K. K. Legal regulation of the activities of local communities in modern Russia // Bulletin of IKIAT. 2008. No. 2 (17). P. 35–39.
2. Yellinek G. The general doctrine of the state: monograph. St. Petersburg.: Publishing House of the Jurid. kn. mag. Martynova N. K., 1908. – 638 p.
3. Kozhevnikov O. A. The current state of local self-government in cities: some problems and ways of their possible solution / in the book: The City in theory and practice: legal and urban aspects: collective monograph. M.: Yurlitinform. – 2020. – 352 p.

4. Komarova V. V. Urban community as the basis of self-government in large cities / in the book: The City in theory and practice: legal and urban aspects: collective monograph. M.: Yurlitinform. 2020. – 352 p.
5. Korabelnikova Yu.L. Development of local self-government in Russian cities: history and modernity / in the book: The City in theory and practice: legal and urban aspects: collective monograph. M.: Yurlitinform. – 2020. – 352 p.
6. Krasnov M. A. Introduction to municipal law. – M.: Publishing House of IGiP RAS. 1993. – 368 p.
7. Makogon T. I. Local communities and civic initiatives // Bulletin of TSPU. 2011. No. 11. P. 191–198.
8. Mikhaleva N. V. Local self-government in Germany // Leningrad Law Journal. 2013. No. 4 (34). P. 177–185.
9. Sokolova A. I. Electronic local self-government: the development potential of the “smart city” and “smart village” programs in modern Russia / in the book: The City in theory and practice: legal and urban aspects: collective monograph. M.: Yurlitinform. – 2020. – 352 p.
10. Syunberg K. K., Dusaev R. N. The evolution of Finnish legislation on urban self-government / in the book: The City in theory and practice: legal and urban aspects: a collective monograph. M.: Yurlitinform. 2020. – 352 p.
11. Sharygin M. D., Stolbov V. A. Theoretical and methodological foundations of socio-geographical study of problems of local self-government // Socio-economic geography. Bulletin of the Association of Russian Geographers and Social Scientists. 2012. No. 1. P. 49–56.
12. Schmidt-Eichstaedt G. Grundformen der inneren Gemeindeverfassung in der BRD, in Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung // Hrsg. Von O.-W/ Gabriel.-Muenchen.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Манаfoва Эсмира Шакировна, студентка 2 курса Института частного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 123242, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9, e-mail: esmiramanafova17@gmail.com

Научный руководитель: заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор В. В. Комарова

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Esmira Sh. Manafova– 2nd year student of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), e-mail: esmiramanafova17@gmail.com

Scientific supervisor: Head of the Constitutional and Municipal Law Department of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor Valentina V. Komarova

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ В МОЛОДЕЖНОМ ПАРЛАМЕНТСКОМ ДВИЖЕНИИ РОССИИ: НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Новокшенов Никита Алексеевич, студент 2 курса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Аннотация

Цель. Определить роль молодёжного парламента регионального уровня в молодёжном парламентском движении в Российской Федерации.

Процедура и методы. Проведён анализ научных статей учёных-конституционалистов, приведены различные мнения, затрагивающие понятия “парламент”, “молодёжный парламент”. При проведении исследования использовались стандартные общенаучные методы, а также иные (описания, сравнительно-исторический и т. д.).

Результаты. По итогам исследования выявлено значение молодёжных парламентов регионального уровня в парламентском движении современной России. Сделан вывод об эффективности деятельности данного демократического политического института.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования позволяют вновь обратиться к достаточно дискуссионной теме в юридическом научном пространстве, изменить отношения к теме исследования или укрепить свои существующие позиции относительно вопроса.

Ключевые слова: парламентаризм, молодёжный парламентаризм, региональный молодёжный парламент, молодёжь, Саратовская область

THE ROLE OF REGIONAL PARLIAMENTS IN THE YOUTH PARLIAMENTARY MOVEMENT OF RUSSIA: ON THE EXAMPLE OF THE SARATOV REGION

Nikita A. Novokshonov, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Abstract

Aim. To determine the role of the youth parliament at the regional level in the youth parliamentary movement in the Russian Federation.

Procedure and methods. The analysis of scientific articles of constitutional scientists is carried out, various opinions concerning the concepts of “parliament”, “youth parliament” are given. During the research, standard general scientific methods were used, as well as others (descriptions, comparative historical, etc.)

Results. The results of the study revealed the importance of youth parliaments at the regional level in the parliamentary movement of modern Russia. The conclusion is made about the effectiveness of this democratic political institution.

Theoretical and/or practical significance. The results of the study allow us to revisit a rather controversial topic in the legal scientific space, change attitudes to the research topic or strengthen our existing positions on the issue.

Keywords: parliamentarism, youth parliamentarism, regional youth parliament, youth, Saratov Region

Введение

Молодёжный парламентаризм – достаточно новое для российской действительности явление. Многолетняя практика показала, что данный политический институт способен эффективно содействовать развитию многих сфер общественной жизни, в первую очередь – молодёжной политики. Проблему значимости молодёжного парламента сложно недооценивать. Представительный орган, состав которого формируется из числа молодых людей, способен более корректно выявить недостатки молодёжной политики, проводимой на конкретной территории. Эта проблема в наши дни весьма актуальна. По данным Парламентской газеты, на 2018 год в России действовал 81 региональный молодёжный парламент, а правом законодательной инициативы обладают молодёжные парламенты из 11 регионов [7]. Помимо региональных представительных органов молодёжи в нашей стране функционирует Общественный молодёжный парламент при Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Следует констатировать, что моло-

дёжные общественные парламенты могут стать эффективным инструментом для взаимодействия молодежи и органов государственной власти Российской Федерации.

Российский парламентаризм, его содержание, этапы развития достаточно широко изучены представителями отечественной школы конституционного права (Авакьян С. А., Варлен М. В., Гошуляк В. В., Комарова В. В., Садовникова Г. Д. и др.), большое количество работ посвящено развитию молодёжного парламентского движения (Фурсов О. Б., Данилкина Т. Г., Вуец Л. В., Гукова И. Н., Тумуров Ж. Т. и др.). Вместе с тем, следует отметить недостаточность изучения молодёжного парламентаризма в реализации молодёжной политики. Фундаментальные труды по данной тематике отсутствуют, равно как и работы, которые бы рассматривали данный социально-политический институт всецело.

Соотношение понятий «парламентаризм» и «молодёжный парламентаризм»

Современный парламентаризм как политико-правовая категория возник ещё в XIII в. и в наши дни остаётся актуальным способом взаимодействия органов государственной власти и общества.

Рассмотрим само понятие «парламентаризм». В юридической науке существует множество определений данного понятия, остановиться можно на достаточно классическом определении, предложенном К. И. Козловой и О. Е. Кутафиним: «Парламентаризм – особая система государственного руководства обществом, которая характеризуется разделением труда законодательного и исполнительного при существенной политической и идеологической роли парламента» [4, с. 87–88]. С. А. Авакьян полагает, что парламентаризм есть система, которой характерно наличие парламента, представляющего интересы народа, осуществляющего законодательную функцию и участвующего в верховном руководстве делами государства [1, с. 662]. М. А. Варлен отмечает, что парламент – многоплановый феномен со сложной внутренней структурой, характеризующий уровень развития общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина [2, с. 18–20]. Основная функция парламента видится нам в реализации общественных интересов граждан, которая осуществляется за счёт прямого

взаимодействия с органами законодательной власти через различные формы прямой демократии. Так, в обращениях к органам законодательной (представительной) власти, как ни в каких иных формах непосредственной демократии, выражается сущность института права граждан на обращения [5, с. 6]. На современном этапе парламентаризм приобретает новые черты. Этому способствует процесс глобализации, который активно влияет на все сферы жизни общества, в том числе и политическую. Так, граждане демократических государств в условиях международной интеграции обладают правом избирать и быть избранными в представительные органы публичной власти не только своего государства, но и в межнациональные представительные органы [8].

Если говорить о молодёжном парламентаризме, то следует отметить, что молодёжный парламентаризм – система представительства прав и законных интересов молодёжи как особой социальной группы, которая основана на создании и функционировании при органах государственной власти или в установленном ими порядке специальной общественной консультативно-совещательной структуры молодёжи¹. Имеет место и такое определение молодёжного парламента: «Социальная программа органов законодательной, исполнительной власти, одного или нескольких молодёжных общественных объединений» [6, с. 11–12]. Следует согласиться, что молодёжь, молодёжные движения, особенно если идет речь об молодёжных общественных организациях играют существенную роль в формировании социально-политической повестки современного российского общества [9, С. 472–473]. Можно обобщить, что молодёжные парламенты занимаются всеми вопросами, к которым проявляет свой интерес молодёжь, являясь эффективным способом представительства молодых людей². Можно сделать вывод, что молодёжный парламентаризм выступает формой проявления гражданского общества, молодёжной инициативы, направленной на выражение позиции молодого поколения в сфере законотворческой деятельности.

¹ Инструктивное письмо Минобразования РФ от 24.04.2003 № 2 «О развитии молодёжного парламентаризма в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС: КонсультантПлюсрегион

² Пересмотренная Европейская хартия об участии молодёжи в общественной жизни на местном и региональном уровнях, принятая Конгрессом местных и региональных властей Европы от 21.05. 2003. СЕ, 2003. 18 с. ст. 58 ч. III

Основные этапы становления молодёжного парламентаризма в России

В России идея создания молодёжных представительных органов начала своё развитие после распада СССР. Первый этап развития молодёжного парламентаризма характеризовался своей неоднородностью. Молодёжные парламенты различались по характеру деятельности: акты одних парламентов имели характер рекомендаций, у других же это было проявлением права законодательной инициативы (в некоторых субъектах Российской Федерации молодёжному парламенту это право было дано на основе Конституции или Устава соответствующего субъекта)¹.

Следующий – второй этап (с 2002 по 2006 гг.): характеризовался более активным и систематизированным развитием молодёжных парламентов. Это было возможно благодаря появлению в отечественном правовом пространстве Рекомендаций по развитию молодёжного парламентаризма в России. Третий этап развития молодёжного парламентаризма начинается в 2006 г. Он обусловлен рядом изменений в избирательном праве, к которым относятся отмена порога минимальной явки избирателей и переход России к пропорциональной системе выборов. В данный момент молодёжные представительные органы находятся на четвёртом этапе развития, который начался в 2009 г., когда молодёжные парламенты начали активно появляться в муниципальных образованиях. Именно с этого момента можно смело говорить о том, что молодёжные представительные органы в перспективе могут стать стабильной и квалифицированной кадровой базой для дальнейшего формирования состава парламентов на всех трёх уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Таким образом, молодёжные парламенты на современном этапе становятся реальным аккумулятором идей молодёжи и содействуют реализации молодёжной политики на различных уровнях [3, с. 170–171].

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Роль молодёжного парламента Саратовской области в реализации молодёжной политики

Перейдём к предметному рассмотрению Молодёжного парламента Саратовской области. Данная общественная организация была создана в 2006 г. на основании решения Саратовской областной Думы от 22 февраля 2006 года № 51–2022 в целях обеспечения взаимодействия регионального парламента с молодёжью, молодёжными объединениями, повышения мотивации молодёжи к обсуждению и подготовке нормативных правовых актов области в сфере молодёжной политики. Молодёжный парламент при Саратовской областной Думе является общественным, коллегиальным, консультативным, совещательным органом при Саратовской областной Думе по вопросам реализации молодёжной политики.¹ Координирует его деятельность комитет Саратовской областной Думы по спорту, туризму и делам молодёжи. Согласно Постановлению Саратовской областной Думы от 22.02.2006 № 51–2022, все решения молодёжного представительного органа носят характер рекомендаций. Права на законодательную инициативу саратовские представительные органы молодёжи не имеют.

Срок полномочий молодёжного парламента Саратовской области составляет 3 года, что отвечает общим демократическим требованиям. Согласно всё тому же Постановлению, в молодёжном парламенте может быть не более 63 членов, на данный момент он включает в себя 43 человека. Из них 34 члена являются выборными от муниципальных районов и городских округов, 6 членов от высших учебных заведений и 3 члена от региональных отделений политических партий. Членом молодёжного парламента Саратовской области может быть гражданин Российской Федерации возрастом от 16 до 30 лет, который проживает на постоянной основе на территории Саратовской области.

Молодёжный парламент при Саратовской областной Думе обозначил для себя следующие основные задачи: участие в формировании концепции региональной молодёжной политики; проведение просветительской деятельности, направленной на повышение правовой культуры и общественно-политической активности молодёжи; участие в

¹ Постановление Саратовской областной Думы от 22.02.2006 № 51–2022 «О Молодёжном парламенте при Саратовской областной Думе». п. 1.1. ч. 1.

разработке нормативных правовых актов в сфере молодёжной политики и т. д.

Молодёжный парламент Саратовской области реализует работу по различным направлениям проектной деятельности. В настоящее время что называется «в работе» находятся следующие проекты:

«ВКурсе», направленный на информирование населения о деятельности молодёжного представительного органа;

«ВПолитике», направленный на повышение политической грамотности молодых людей субъекта и подготовку саратовской молодёжи к законотворческой работе;

«ВПрофессии», который ставит своей целью эффективную профориентацию молодого населения региона;

«ВБизнесе», цель которого – привлечение внимания молодёжи к возможности открытия собственного бизнес-проекта.

На мой взгляд, можно сделать однозначный вывод о том, что молодёжный парламент Саратовской области эффективно работает в сфере реализации молодёжной политики региона.

Молодёжный парламент при Саратовской Областной Думе на протяжении всего своего существования принимает активное участие в законотворческой деятельности регионального парламента. Например, в 2014 г. им был разработан проект закона Саратовской области «О квотировании рабочих мест для молодых специалистов в Саратовской области», направленный на урегулирование отношений в сфере трудоустройства молодёжи области.¹ В 2019 г. парламентом были подготовлены предложения по двум проектам законов Саратовской области в сфере образования и туризма. В 2020 г. молодёжному парламенту Саратовской области удалось реализовать множество мероприятий, направленных на реализацию молодёжной политики, в том числе, обсуждение законодательной инициативы о запрете продажи несовершеннолетним товаров, содержащих сжиженный углеводородный газ; обсуждение концепции проекта федерального закона «О молодёжной

¹ Сайт Саратовской Областной Думы. Законотворческая деятельность Молодёжного парламента [Электронный ресурс] // URL: <https://srd.ru/index.php/component/content/article?id=20534&menu=480&selenium=500&submenu=496> (дата обращения: 24.04.2021).

политике в Российской Федерации», который в итоге был принят в декабре 2020 г. Кроме того значимым событием в жизни областного молодёжного парламента стало участие в Общероссийской акции взаимопомощи #МЫВМЕСТЕ¹. На 2021 г. в программе деятельности молодёжного парламента Саратовской областной Думы предусмотрено множество не менее конкретных дел, направленных на реализацию молодёжной политики: продолжение работы по проведению анализа областного и федерального законодательства; проведение мероприятий, тематических уроков и встреч; участие в спортивных соревнованиях и физкультурно-массовых мероприятиях области и т. д.

Заключение

Роль регионального парламента Саратовской области в молодёжном парламентарном движении России ощутима. Можно сделать вывод, что даже не имея права на законодательную инициативу, молодёжный парламента при Саратовской областной Думе эффективно содействует реализации молодёжной политики региона и побуждает молодых людей интересоваться политикой и молодёжным представительством в частности. Обосновать данные положения несложно: ежегодно ведётся эффективная законотворческая деятельность, проводятся многочисленные круглые столы по актуальным проблемам, функционируют и развиваются проекты и т. д.

Молодёжному парламентару Саратовской области ещё предстоит долгий путь развития, но уже сейчас можно сказать, что он занимает важное место в системе российских представительных органов молодёжи, оказывая положительное влияние на развитие и популяризацию этой системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс в 2 томах. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. Т. 2. – 928 с.
2. Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. М.: Проспект, 2014. 192 с.

¹ Информация об итогах работы Молодёжного парламента при Саратовской областной Думе за 2020 год и о планах работы на 2021 год [Электронный ресурс]. URL: <https://srd.ru/index.php/component/content/article.html?id=30892&menu=480&selmenu=500&submenu=496> (дата обращения: 24.04.2021).

3. Гукова И. Н. Роль молодёжного парламентаризма в развитии общественно-политической активности современной Российской молодёжи // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2014. № 1(172). С. 169–174.
4. Козлова Е.И, Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник для студентов высших учебных заведений. М-во образования и науки Российской Федерации, Московская гос. юридическая акад. им. О. Е. Кутафина. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2012. – 578 с.
5. Комарова В. В. Формы народовластия и работа представительных органов // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 3(69). С. 5–8.
6. Кострова Е. О. Молодежное парламентское движение как одна из форм молодёжного самоуправления // Журнал о выборах. 2008. № 4. С. 10–15.
7. Михайловская М. Молодёжный парламент научит писать законы // Парламентская газета. 2018. № 3.
8. Садовникова Г. Д. Проблемы развития института народного представительства в условиях международной интеграции // Lex russica (Русский закон). 2008. Т. 67. № 6. С. 1297–1304.
9. Стратегии правового развития России: монография / кол. авторов; под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. – 624 с.

REFERENCES

1. Avakian S. A. Constitutional law of Russia: A training course in 2 volumes. 2nd ed., reprint. and additional M.: Jurist, 2006. Vol. 2. – 928 p.
2. Varlen M. V. The status of a parliamentarian: theoretical problems: monograph. M.: Prospect, 2014. – 192 p.
3. Gukova I. N. The role of youth parliamentarism in the development of socio-political activity of modern Russian youth // Scientific Bulletin of Belgorod State University. Series: History. Political science. 2014. No. 1(172). P. 169–174.
4. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Constitutional law of Russia: textbook for students of higher educational institutions. Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin. 5th ed., reprint. and additional M.: Prospect, 2012. – 578 p.
5. Komarova V. V. Forms of democracy and the work of representative bodies // Representative power – XXI century: legislation, comments, problems. 2006. No. 3(69). P. 5–8.

6. Kostrova E. O. Youth parliamentary movement as one of the forms of youth self-government // Journal of Elections. 2008. No. 4. P.10–15.
7. Mikhailovskaya M. The Youth Parliament will teach you how to write laws // Parliamentary newspaper. 2018. No. 3.
8. Sadovnikova G. D. Problems of development of the institute of people's representation in the context of international integration // Lex russica (Russian Law). 2008. Vol. 67. No. 6. P. 1297–1304.
9. Strategies of legal development of Russia: monograph / Col. authors; edited by O. Y. Rybakov. M., 2016. – 624 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Новокионов Никита Алексеевич, студент 2 курса Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)

Научный руководитель: доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент О. С. Рыбакова

ABOUT THE AUTHORS

Nikita A. Novokshonov – 2nd year student of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Scientific supervisor: Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Olga S. Rybakova

ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ, СВОБОД И ОБЯЗАННОСТЕЙ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Степнов Вадим Вячеславович, студент Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Аннотация

Цель. Основной целью статьи является осуществление разработки основных положений теории решения проблем, возникающих при реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина органами местного самоуправления.

Процедура и методы. Основное содержание исследования составляют анализ, синтез, обобщение, классификация различной научной информации по поставленным проблемам.

Результаты. По итогам исследования автором сделан вывод о необходимости дальнейшей разработки теории обеспечения реализации органами местного самоуправления конституционных прав, свобод и обязанностей личности вследствие наличия определённой энтропии в соответствующей области научных знаний.

Теоретическая и/или практическая значимость. В §2.1 настоящей научной статьи сформулированы предложения автора по совершенствованию правового регулирования обеспечения реализации указанного конституционно-правового явления как неотъемлемой составной части деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: конституционные права, конституционные свободы, конституционно-правовые интересы, конституционные обязанности, местное самоуправление

ENSURING THE IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS, FREEDOMS AND DUTIES OF HUMAN AND CITIZEN BY LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

V. V. Stepnov, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Abstract

Aim. The main purpose of the article is to develop the main provisions of the theory of solving problems arising in the implementation of constitutional rights, freedoms and duties of a person and citizen by local governments.

Methodology. The main content of the research is analysis, synthesis, generalization, classification of various scientific information on the problems posed.

Results. Based on the results of the study, the author concluded that it is necessary to further develop the theory of ensuring the implementation by local governments of constitutional rights, freedoms and obligations of the individual due to the presence of a certain entropy in the relevant field of scientific knowledge.

Research implications. In §2.1 of this scientific article, the author's proposals are formulated to improve the legal regulation of ensuring the implementation of this constitutional and legal phenomenon as an integral part of the activities of local governments.

Keywords: constitutional rights, constitutional freedoms, constitutional and legal interests, constitutional obligations, local government

Введение

В конституционно-правовой науке на данный момент наличествует разработанная и представленная в солидных трудах теория определения механизмов, способов, средств, методов обеспечения реализации отдельных конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина органами местного самоуправления в Российской Федерации. Однако, по мнению автора, научным сообществом не были изуче-

ны и решены некоторые проблемы, появившиеся в последнее время в контексте развития теории современного конституционализма.

Во-первых, в конституционно-правовой науке не было разработано отдельных теорий описания и объяснения обеспечения реализации некоторых конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина органами местного самоуправления.

Во-вторых, в науке конституционного права не было разработано отдельной теории механизмов, способов, средств и методов решения проблем, возникающих при практической реализации нормативных правовых положений, содержащихся в Конституции и иных актах конституционного характера Российской Федерации и относящихся к обеспечению реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина органами местного самоуправления.

Указанные проблемы, по мнению автора, требуют изучения восполнения. Необходимо произвести анализ, синтез, обобщение, классификацию различной научной информации по данным проблемам и разработать соответствующие теоретико-методологические конституционно-правовые кластеры.

Конституционные права, свободы и обязанности личности

Конституирующие признаки и определения

Конституционные права и свободы, по мнению Козловой Е. И. и Кутафина О. Е., являются значимыми для человека и государства [9, с. 254–257]. По мнению Константиновой Д. А., конституционные права и свободы человека и гражданина:

- являются фундаментальными, то есть выражают коренные связи, сложившиеся между государством и личностью, составляя неразрывное целое;
- составляют юридическую базу для всей системы прав, свобод и обязанностей;
- определяют конституционный статус человека и гражданина;
- обладают высшей юридической силой;
- подлежат повышенной защите и имеют специальный режим правовой охраны;

– имеют комплексный характер и отличаются разнообразием по своему характеру и содержанию [18, с. 4].

Конституционные обязанности, по мнению Бычихиной В. И.:

– имеют всеобщий характер; являются базовыми для всех иных юридических обязанностей;

– обеспечивают возможность создания и существования в обществе и государстве порядка, основанного на праве; являются одним из условий существования государства [5, с. 23].

Кемрюгов Т. Х. предлагает считать конституирующими следующие признаки конституционных обязанностей: неоспоримость; индивидуально-личный характер исполнения; всеобщность; закрепление в нормах высшей юридической силы (Конституции РФ); направленность на реализацию как личных, так и общественных интересов [8, с. 13].

Проблему соотношения содержания конституционно-правовых категорий «конституционные права», «конституционные свободы» и «конституционно-правовые интересы» поднимает в своих научных работах Краснослободцева Н. К. [22, с. 8]. В частности, указанный автор отмечает: «Свобода – это возможность избежать человеку ограничений со стороны государства; это сферы, в которые государство не должно вмешиваться, оно лишь очерчивает с помощью правовых норм границы, контуры этой деятельности. ... В свою очередь, права человека – это признанные и гарантированные государством возможности действий (правомочия) человека в конкретно указанной сфере. ... «Интерес» является предпосылкой для реализации прав и свобод».

Следовательно, по мнению автора, конституционные права и свободы человека и гражданина – закреплённые в Конституции и иных нормативно-правовых актах конституционного характера и гарантированные государством юридические возможности, обладающие высшей юридической силой в системе субъективных прав, устанавливающие меру дозволенного, позволяющие каждой личности самостоятельно избирать вид и меру своего поведения, одновременно выполняя конституционные обязанности и не нарушая права и свободы иных лиц.

Конституционные обязанности человека и гражданина – мера необходимого, должного и предписанного поведения субъекта конституционно-правовых отношений, прямо закреплённая в Конституции в

соответствии с индивидуальными и общественными интересами, юридически обеспеченная государством, обладающая высшей юридической силой в системе юридических обязанностей и требующая от каждой личности избирать вид и меру своего поведения в рамках правовых предписаний, установленных конституционно-правовыми нормами.

Классификация конституционно-правовых категорий

Анциферов Н. В. разделяет конституционные права, свободы и обязанности, исходя из характера закрепления, на прямо закрепленные (явные) и скрытые (латентные). Как отмечает Н. М. Колосова, «... обязанность Президента РФ (часть 2 статьи 107 Конституции Российской Федерации [10, с. 26–29] «имеет латентный (скрытый) характер...» [21, с. 6]. И. В. Коршунова полагает, что «... отсутствие юридической ответственности за нарушение юридических обязанностей может говорить о латентной (скрытой) природе последних» [20, с. 35–37].

Учёные-конституционалисты также осуществляют классификацию конституционных прав, свобод и обязанностей: по источнику установления [4, с. 11]; по форме исполнения и способу осуществления [6, с. 3; 21, с. 7]; по содержанию понятий [27, с. 19–24]; по характеру представления [3, с. 38–44]; по цели участия субъекта-носителя в конституционных правоотношениях и субъекту обеспечиваемого интереса [26, с. 3]; по характеру выполнения (осуществления); по степени распространённости на тот или иной круг людей; по функциональному назначению.

Шемятенкова О. О. выделяет по содержанию прирожденные (неотчуждаемые), гражданские, политические, экономические, социальные и культурные конституционные права и свободы [28, с. 4]. Также классификацию указанных конституционно-правовых категорий по соответствующему критерию осуществляли Авакьян С. А. [1, с. 47–49], Агеева Ю. В. [2, с. 18] и Курскова Г. Ю. [23, с. 11].

Также многие учёные-конституционалисты классифицируют конституционные права и свободы: по происхождению, характеру формирования и уровню связи с деятельностью органов государственной власти; по форме закрепления; в зависимости от принадлежности лица к

конкретному государству; по степени возможного ограничения конституционного права или конституционной свободы; в зависимости от объекта; по степени востребованности населением; исходя из исторических этапов провозглашения [24, с. 4].

Коркунов Н. М. классифицирует конституционные обязанности по характеру исполнения на положительные (активные – веления) и отрицательные (пассивные – запреты) [19, с. 12–15].

Учёными-конституционалистами также была осуществлена классификация конституционных обязанностей: по субъекту, на который данная обязанность возложена; по объёму понятия; по характеру корреспондирования; с точки зрения характера обеспечиваемого интереса.

Обеспечение реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина органами местного самоуправления

Конституционно-правовое явление в настоящее время

Конституционные положения, содержащиеся в статье 18, части 1 статьи 130, части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, по мнению автора, во взаимосвязи конституируют основополагающие принципы организации и деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации.

Рассмотрим несколько примеров нормативных правовых положений, конкретизирующих обеспечение реализации конституционных прав, свобод и обязанностей органами местного самоуправления.

1. В соответствии со статьёй 40 Конституции Российской Федерации, «Каждый имеет право на жилище...». Проблему соотношения конституционного права личности на жилище и корреспондирующей ему конституционной обязанности государства в своих научных работах рассматривали О. Ю. Усков [25, с. 15], Е. В. Захаров и Д. С. Михеев [7, с. 22]. Согласно позиции О. Ю. Ускова, в современных условиях субъективному публичному конституционному праву нуждающегося в жилище гражданина требовать предоставления ему жилища бесплатно либо за разумную плату корреспондирует конституционная обязанность государства обеспечить предоставление на соответствующих

условиях указанного жилища. При этом конституционное право на жилище возникает в силу того, что человек нуждается в жилище, но не может самостоятельно удовлетворить свою потребность. Захаров Е. В. и Михеев Д. С. считают, что «в настоящее время механизм реализации права на жилище в Российской Федерации далёк от совершенства, граждане, действительно нуждающиеся в жилье, не могут обеспечить себе должный уровень жизни, поэтому в правоприменении невозможно с уверенностью говорить о едином понятии права на жилище».

Обеспечение реализации указанного конституционного права осуществляется, в том числе, в соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, пунктом 6 части 1 статьи 14, пунктом 13 части 1 статьи 14.1, пунктом 6 части 1 статьи 16, пунктом 14 части 1 статьи 16.1, Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, частью 1 статьи 1 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 30.04.2021)².

2. В соответствии с частью 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации, «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь ...».

Обеспечение реализации указанного конституционного права осуществляется, в том числе, в соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72, частью 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации, частью 4 статьи 3, частью 2 статьи 16 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³, Федеральным законом от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представитель-

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

² «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

³ Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”¹ и иными нормативно-правовыми положениями, например, пунктом 12 части 1 статьи 15, пунктом 14 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

3. Согласно части 2 статьи 59 Конституции Российской Федерации, «Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом».

Обеспечение реализации указанной конституционной обязанности осуществляется, в том числе, в соответствии с подпунктом «а» пунктом 6 статьи 1, абзацем 5 пункта 2 статьи 8, пунктом 1 статьи 22, абзацем 1 пункта 1 статьи 27 Федерального закона от 28.03.1998 N 53-ФЗ (ред. от 30.04.2021) “О воинской обязанности и военной службе”².

Предложения по совершенствованию правового регулирования конституционно-правового явления

Обеспечение реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, как неотъемлемая составная часть деятельности органов местного самоуправления, по мнению автора, должно основываться на следующих принципах:

1. Регламентация морально-этических норм в работе депутатского корпуса и выборных должностных лиц муниципального уровня, которая на данный момент в субъектах Российской Федерации, как правило, минимальна [12, с. 27–29];

2. Согласование и взаимовлияние явно выраженных («человек, его права и свободы») и выраженных в процессе интерпретации Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовых ценностей (местное самоуправление) [13, с. 1385–1387];

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 30.04.2021) “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

² Федеральный закон от 28.03.1998 N 53-ФЗ (ред. от 30.04.2021) “О воинской обязанности и военной службе” (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.05.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.

3. Дальнейшее совершенствование механизма организационного и методического взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в целях совместной реализации ими публичных функций по обеспечению реализации указанных конституционно-правовых категорий при сохранении и расширении экономической (финансово-хозяйственной) и политической самостоятельности и независимости органов местного самоуправления в пределах, конституированных действующим законодательством, в том числе посредством предоставления дополнительных материальных, методических и иных ресурсов [11, с. 69–81; 14, с. 36–46; 15, с. 22–31];

4. Формирование и дальнейшее развития комплексного института местного сообщества, в том числе в целях организации на местном уровне муниципального представительства, которое бы осуществляло содействие реализации указанных конституционно-правовых категорий для обеспечения взаимного доверия во взаимоотношениях личности и публичной власти [17, с. 74–80];

5. Совершенствование институтов обращения в органы местного самоуправления и местного референдума и повсеместное внедрение институтов гражданской (народной) инициативы (в широком понимании), опроса, публичных слушаний, общественных обсуждений, наказов избирателей как форм проявления общественно-политической активности в целях дальнейшей либерализации правовых отношений между муниципальным образованием и лицом, проживающим на территории данного муниципального образования [16, с. 17–21].

Заключение

1. Конституционные положения о личности, её конституционных правах, свободах и обязанностях, как высшей ценности, – основа правового государства, а состояние конституционных прав и свобод личности, система защиты указанной конституционно-правовой категории – показатель степени демократичности государства.

2. Органы местного самоуправления участвуют в реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации. Общие принципы обеспечения реализации органами местного самоуправления указанных конституционно-пра-

вовых категорий, устанавливаются Конституцией Российской Федерации и почти не подвержены изменениям в зависимости от текущей политической, экономической, социальной и/или культурной обстановки в государстве.

3. Проведённое автором исследование имеет своей целью постановку проблемы конституирования правового кластера «конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина», не только применительно к конкретной модели правового статуса личности и в абстрактном специально-юридическом значении, но и относительно реализации соответствующих конституционно-правовых категорий органами местного самоуправления в Российской Федерации. Указанный правовой кластер является одним из конституирующих в формально-догматической юриспруденции и науке конституционного права, следовательно его развёртывание и изучение необходимо в целях конституирования аксиоматики понятий «конституционные права и свободы человека и гражданина» и «конституционные обязанности человека и гражданина» в контексте описания и объяснения их постулирующих аспектов и типологических свойств, а также в целях дальнейшей разработки теории обеспечения реализации органами местного самоуправления конституционных прав, свобод и обязанностей личности вследствие наличия определённой энтропии в соответствующей области научных знаний, охватываемых как конституционно-правовой наукой, так и формально-догматической юриспруденцией.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М. : Сашко, 2000. 528 с.
2. Агеева Ю. В. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020.
3. Акопян А. Р. Особенности конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации / тема диссертации и автореферата по ВАК РФ 12.00.02.
4. Анциферов Н. В. Классификация конституционных обязанностей // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 6А.

5. Бычихина, В. И. Юридическая природа конституционных обязанностей / В. И. Бычихина // Права человека: история, теория, практика: восьмая Всероссийская научно-практическая конференция: сборник научных статей, Курск, 20 ноября 2019 года. – Курск: Юго-Западный государственный университет, 2019.
6. Завьялов С. О. Особенности классификации юридических обязанностей // StudNet. 2020.
7. Захаров Е. В., Михеев Д. С. Проблемы участия органов местного самоуправления в механизме реализации конституционного права на жилище // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №4.
8. Кемрюгов, Т. Х. Конституционные обязанности личности через призму правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации / Т. Х. Кемрюгов // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти: теория и практика : по материалам Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию Конституции Российской Федерации, Саратов, 27 сентября 2018 г. / Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина. – Саратов: Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВПО “Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации”, 2018.
9. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России [Текст]: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М.: Юрист, 2003.
10. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000.
11. Комарова, В. В. Идеи народовластия / В. В. Комарова // Lex russica (Русский закон). – 2016. – № 3(112). – DOI 10.17803/1729-5920.2016.112.3.069-081.
12. Комарова, В. В. Морально-этические нормы в деятельности органов представительства на муниципальном уровне (нормативно-правовое регулирование) / В. В. Комарова // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 11(119).
13. Комарова, В. В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории “конституционные ценности” (конституционно-правовой аспект) / В. В. Комарова // Успехи современного естествознания. – 2015. – № 1–8.
14. Комарова, В. В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей / В. В. Комарова // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 9(82). – DOI 10.17803/1994-1471.2017.82.9.036-046.

15. Комарова В. В. Конституционная реформа 2020 г. в России (некоторые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 8. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.022-031.
16. Комарова В. В. Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. №10 (95).
17. Комарова, В. В. Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа / В. В. Комарова // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 3(112). – DOI 10.17803/1994-1471.2020.112.3.074-080.
18. Константинова, Д. А. Отличительные признаки конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / Д. А. Константинова, А. А. Константинов // Апробация. – 2016. – № 7(46).
19. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Юридический центр-Пресс, 2004. – 458 с.
20. Коршунова И. В. Обязанность как правовая категория. М., 2004.
21. Кошелев, А. О. Понятие и классификация конституционных прав и свобод человека и гражданина. Права человека и права гражданина / А. О. Кошелев, И. А. Кузнецов // Столица науки. – 2020. – № 6(23).
22. Краснослободцева Н. К. Соотношение понятий «Свобода» и «Права» человека // Ленинградский юридический журнал. 2014. №4 (38).
23. Курскова Г. Ю. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации и их защита // Вестник Московского университета МВД России. 2009. №3.
24. Плуталов И. Ю. К вопросу о классификации конституционных прав и свобод в целях использования Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации // Право и политика. 2020. №7.
25. Усков О. Ю. Эволюция права на жилище (законодательство и доктрина) // “Журнал российского права”. – 2005 г., № 8.
26. Фарыма В. И., Ладыгина А. И. Понятие и классификация основных прав и свобод личности // Правопорядок: история, теория, практика. 2014. №1 (2).
27. Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017.
28. Шемятенкова, О. О. Классификация прав и свобод человека / О. О. Шемятенкова // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 2(28).

REFERENCES

1. S. A. Avakyan. Constitution of Russia: nature, evolution, modernity. 2nd ed. M.: Sashko, 2000. 528 s
2. Yu. V. Ageeva. Constitutional rights, freedoms and duties of a person and a citizen of the Russian Federation // International Journal of the Humanities and Natural Sciences. 2020.
3. A. R. Akopyan. Peculiarities of constitutional rights, freedoms and duties of a person and a citizen in the Russian Federation / topic of the dissertation and author's abstract on the Higher Attestation Commission of the Russian Federation 12.00.02.
4. N. V. Antsiferov. Classification of constitutional obligations // Questions of Russian and international law. 2019.Vol. 9. No. 6A.
5. V. I. Bychikhina. The legal nature of constitutional obligations / V. I. Bychikhina // Human rights: history, theory, practice: the eighth All-Russian scientific and practical conference: collection of scientific articles, Kursk, November 20, 2019. – Kursk: Southwestern State University, 2019.
6. S. O. Zavyalov. Features of the classification of legal obligations // StudNet. 2020.
7. E. V. Zakharov, D. S. Mikheev. Problems of participation of local governments in the mechanism of implementation of the constitutional right to housing // Gaps in Russian legislation. 2010. No. 4.
8. T. Kh. Kemryugov. Constitutional duties of the individual through the prism of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation / T. Kh. Kemryugov // Constitutional and legal problems of the effectiveness of public power: theory and practice: based on the materials of the All-Russian scientific and practical conference anniversary of the Constitution of the Russian Federation, Saratov, September 27, 2018 / Povolzhsky Institute of Management named after P. A. Stolypin. – Saratov: Povolzhsky Institute of Management named after P. A. Stolypin – a branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, 2018.
9. E. I. Kozlova, O. E. Kutafin. Constitutional law of Russia [Text]: textbook / E. I. Kozlova, O. E. Kutafin. – M.: Jurist, 2003.
10. N. M. Kolosova. Constitutional responsibility in the Russian Federation. M., 2000.

11. V. V. Komarova. Ideas of democracy / V. V. Komarova // *Lex russica* (Russian law). – 2016. – No. 3 (112). – DOI 10.17803 / 1729-5920.2016.112.3.069-081.
12. V. V. Komarova. Moral and ethical standards in the activities of representative bodies at the municipal level (legal regulation) / V. V. Komarova // *Law and state: theory and practice*. – 2014. – No. 11 (119).
13. V. V. Komarova. Filling and species diversity of the legal category “constitutional values” (constitutional and legal aspect) / V. V. Komarova // *Successes of modern natural science*. – 2015. – No. 1–8.
14. V. V. Komarova. The constitutional system of power in Russia and the principle of separation of powers / V. V. Komarova // *Actual problems of Russian law*. – 2017. – No. 9 (82). – DOI 10.17803 / 1994-1471.2017.82.9.036-046.
15. V. V. Komarova. Constitutional reform of 2020 in Russia (some aspects) // *Actual problems of Russian law*. – 2020. – T. 15. – No. 8. – DOI: 10.17803 / 1994-1471.2020.117.8.022-031.
16. V. V. Komarova. Real and imaginary expansion of the subject of constitutional law // *Actual problems of Russian law*. 2018. No. 10 (95).
17. V. V. Komarova. Modern mechanisms of formation, identification and protection of the will of the people / V. V. Komarova // *Actual problems of Russian law*. – 2020. – T. 15. – No. 3 (112). – DOI 10.17803 / 1994-1471.2020.112.3.074-080.
18. D. A. Konstantinova. Distinctive features of constitutional rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation / DA Konstantinova, AA Konstantinov // *Approbation*. – 2016. – No. 7 (46).
19. N. M. Korkunov. *Lectures on the general theory of law*. – SPb.: Yuridicheskiy tsentr-Press, 2004. – 458 p.
20. I. V. Korshunova. *Duty as a legal category*. M., 2004.
21. A. O. Koshelev. Concept and classification of constitutional rights and freedoms of man and citizen. *Human rights and civil rights* / A. O. Koshelev, I. A. Kuznetsov // *Capital of Science*. – 2020. – No. 6 (23).
22. N. K. Krasnoslobodtseva. Correlation of the concepts of “Freedom” and “Rights” of a person // *Leningrad legal journal*. 2014. No. 4 (38).
23. G. Yu. Kurskova. Constitutional rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation and their protection // *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2009. No. 3.

24. I. Yu. Plutalov. On the issue of classification of constitutional rights and freedoms for use by the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation // Law and Politics. 2020. No. 7.
25. O. Yu. Uskov. Evolution of the right to housing (legislation and doctrine) // Journal of Russian Law. – 2005, No. 8.
26. V. I. Faryma, A. I. Ladygina. Concept and classification of fundamental rights and freedoms of the individual // Law and order: history, theory, practice. 2014. No. 1 (2).
27. S. M. Shakhrai. Constitutional Law of the Russian Federation: Textbook for Academic Bachelor's and Master's Degrees. 4th ed., Rev. and add. Moscow: Statut, 2017.
28. O. O. Shemyatenkova. Classification of human rights and freedoms / ОО Shemyatenkova // Leningrad legal journal. – 2012. – No. 2 (28).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Степнов Вадим Вячеславович – студент (обучающийся по основной профессиональной образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), гражданско-правовой профиль), e-mail: vs@everything.su.

Научный руководитель: заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор В. В. Комарова

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vadim V. Stepnov – student (enrolled in the main professional educational program of higher education in the direction of preparation 40.03.01 Jurisprudence (bachelor's level), civil profile), e-mail: vs@everything.su.

Scientific supervisor: Head of the Constitutional and Municipal Law Department of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor Valentina V. Komarova

ЧАСТЬ III

**Материалы выступлений сотрудников
Центра на конференциях, проведенных
2021 г. в рамках академического
научного сотрудничества**

К ПРОБЛЕМЕ ОСМЫСЛЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Балытников Вадим Владимирович, кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления

Глухов Вадим Витальевич, заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления

Аннотация:

В статье анализируются проблемы осмысления риск-ориентированного подхода с точки зрения административного права. Отдельно, на примере осуществления государственного контроля в сфере миграции, научно-практические аспекты указанной проблематики рассмотрены как с позиции *de lege lata*, так и с точки зрения *de lege ferenda*. Исходя из необходимости гармонизации и усиления человекоориентированности законодательства и практики его применения, авторы всецело поддерживают концепцию «контроля как помощи» и одновременно делают вывод, что речь должна идти о помощи и поддержке, оказываемой не только (а иногда – и не столько) подконтрольным субъектам, но прежде всего – всему обществу в целом.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), контроль (надзор) как помощь, муниципальный контроль (надзор), риск-ориентированный подход, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции.

ON THE PROBLEM OF UNDERSTANDING THE RISK-BASED APPROACH FROM THE POINT OF VIEW OF THE DOCTRINE AND PRACTICE OF ADMINISTRATIVE LAW

Balytnikov Vadim Vladimirovich, PhD in Law, Director of Moscow Region State University Centre for Territorial Government and Self-Government Research

Glukhov Vadim Vitalevich, Deputy Director of Moscow Region State University Centre for Territorial Government and Self-Government Research

Abstract:

The article analyzes the problems of understanding the risk-oriented approach from the point of view of the doctrine and practice of administrative law. Separately, on the example of the implementation of state control in the field of migration, the scientific and practical aspects of this problem are both considered from the point of view of *de lege lata* and from the point of view of *de lege ferenda*. Based on the need to harmonize and strengthen the human orientation of legislation and the practice of its application, the authors fully support the concept of “control as assistance” and at the same time conclude that it should be about assistance and support provided not only (and sometimes not so much) to controlled entities, but first of all – to the society as a whole.

Keywords: state control (supervision), control (supervision) such as assistance, municipal control (supervision), risk-based approach, federal state control (supervision) in the field of migration.

Вопросы риск-ориентированного подхода при управлении рисками причинения вреда (ущерба) в легальном их понимании в настоящее время в нашей стране рассматриваются с административно-правовой точки зрения прежде всего в главе 5 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹.

Согласно статье 22 данного Федерального закона государственный контроль (надзор), муниципальный контроль осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты.

Под риском причинения вреда (ущерба) понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение

¹ СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I), ст. 5007.

вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям.

Оценка риска причинения вреда (ущерба) представляет собой деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей.

Под управлением риском причинения вреда (ущерба) понимается осуществление на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности. Допустимый уровень риска причинения вреда (ущерба) в рамках вида государственного контроля (надзора) должен закрепляться в ключевых показателях вида контроля.

Контрольным (надзорным) органом обеспечивается организация постоянного мониторинга (сбора, обработки, анализа и учета) сведений, используемых для оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹ утверждены перечни видов государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход:

- а) федерального (26 видов);
- б) регионального (7 видов).

При этом необходимо отметить, что существует множество видов государственного и муниципального контроля (надзора), не подпадающих под действие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Одним из подобного рода видов является банковский надзор, осуществляемый на основании норм законодательства о банках и банков-

¹ СЗ РФ. 2016. № 35, ст. 5326.

ской деятельности (в том числе – положений законодательства о Центральном Банке Российской Федерации).

Авторы настоящей статьи, участвуя в Санкт-Петербургском юридическом форуме 2016 года, принимали участие в его мероприятиях, посвященных научно-практическому осмыслению проблем государственного контроля и надзора.

На одном из такого рода мероприятий известнейший отечественный специалист в области банковского надзора, многолетний член Комитета банковского надзора Банка России К. Б. Шор, говоря о риск-ориентированном подходе, в частности, отмечал, что применение указанного подхода в области государственного (административного) контроля (надзора) должно учитывать тот факт, что подавляющему большинству субъектов хозяйственной деятельности в современных условиях требуется помощь контролирующих органов как в деле выявления характера и степени рисков, свойственных тем или иным сферам хозяйственной деятельности, так и в деле определения оптимальной (наиболее выгодной) тактики и стратегии минимизации, преодоления и хеджирования (страхования) соответствующих рисков. Именно в силу этого банковский надзор, по словам К. Б. Шора, во всем мире ориентируется не столько на традиционный для контролирующих органов подход, основанный на государственном принуждении к соблюдению установленных норм и правил, сколько на конструктивное взаимодействие с подконтрольными субъектами права в целях оказания им всемерной помощи в деле обеспечения выполнения требований государства.

Мы называем подобного рода модель осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) моделью «контроль (надзор) как помощь» и полагаем, что именно такого рода подход является наилучшей практической реализацией требований статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которым смысл, содержание и применение правовых норм в нашей стране должны определяться прежде всего исходя из принципа человекоориентированности¹. Полно-

¹ О необходимости всеохватывающего внедрения человекоориентированности во всех сферах жизни и деятельности современного общества, см. к примеру, [3] Р. 4 (цит. по: [2] С. 64). О связи понятия «чело­векоориентированность» с понятием «качество жизни» см., в частности, [1] С.91.

стью соглашаясь с высказанным в ходе Лазаревских чтений 2021 г. признанным российским ученым-административистом М. Н. Кобзарь-Фроловой мнением о том, что вступающий в силу Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» содержит большой потенциал для распространения указанного принципа на все сферы государственного и муниципального контроля (надзора), хотелось бы одновременно обратить особое внимание и на необходимость продвижения распространения указанного принципа как в вопросах, лишь частично затрагиваемых указанным законом (как например, государственный контроль и надзор в области массовой информации), так и в сферах, вообще не охватываемых им (примером коих может служить миграционный контроль, на примере которого мы и будем вести дальнейшее рассмотрение темы).

Согласно статье 29.2 Федерального закона от 25 июля 2002 № 15-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции включает в себя федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников.

Критерии отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к определенной категории риска определены постановлением Правительства Российской Федерации от 13.11.2012 № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции»².

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлекающих к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации являются принимающей или приглашающей стороной (далее – юридические лица и индивидуальные предприниматели), относится к категории чрезвычайно высокого риска при наличии одного из следующих условий:

¹ СЗ РФ. 2002 № 30, ст. 3032.

² СЗ РФ. 2012. № 47, ст. 6511.

а) вступивший в законную силу в течение 2 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категории риска, приговор суда о привлечении к уголовной ответственности должностного лица юридического лица или индивидуального предпринимателя за совершение деяния, предусмотренного статьей 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации;

б) 35 и более вступивших в законную силу в течение 2 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категории риска, решений (постановлений) о назначении административного наказания юридическому лицу и (или) его должностному лицу или индивидуальному предпринимателю за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 3 – 6 статьи 18.9 или статьями 18.15 – 18.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится к категории высокого риска при наличии от 25 до 34 вступивших в законную силу в течение 2 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категории риска, решений (постановлений) о назначении административного наказания юридическому лицу и (или) его должностному лицу или индивидуальному предпринимателю за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 3 – 6 статьи 18.9 или статьями 18.15 – 18.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится к категории значительного риска при наличии от 20 до 24 вступивших в законную силу в течение 2 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категории риска, решений (постановлений) о назначении административного наказания юридическому лицу и (или) его должностному лицу или индивидуальному предпринимателю за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 3 – 6 статьи 18.9 или статьями 18.15 – 18.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится к категории умеренного риска при наличии от 15 до 19 вступивших в законную силу в течение 2 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к категории риска, решений (постановлений) о назначении административного наказания юридическому лицу и (или) его должностному лицу или индивидуальному предпринимателю за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 3 – 6 статьи 18.9 или статьями 18.15 – 18.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относится к категории низкого риска при отсутствии перечисленных выше обстоятельств.

Выстроенная таким образом система федерального государственного контроля в сфере миграции в целом должна ориентировать работодателей на добровольное соблюдение требований законодательства и минимизацию количества совершаемых при этом правонарушений. Однако необходимо отметить, что для достижения указанной цели необходимо проведение как масштабных консультационно-разъяснительных, так и наложение надлежащих санкций за учиняемое путем совершения нарушений миграционного и трудового законодательства посягательство подконтрольных субъектов на интересы российского общества и всех его членов (каковые интересы, разумеется, состоят не только в соблюдении законности в области трудовой миграции в целом, но и в максимальном уменьшении количества случаев незаконного трудоустройства иностранных граждан на создаваемые в Российской Федерации рабочие места).

Для повышения эффективности предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы¹ предусмотрено проведение профилактической, информационно и разъяснительной работы с гражданами, работодателями, заказчиками работ и услуг в целях предупреждения нарушений

¹ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622// СЗ РФ. 2018. № 45, ст. 6917.

миграционного законодательства Российской Федерации (подпункт «м» пункта 26).

На уровне субъектов Российской Федерации осуществление профилактической работы регламентируется соответствующими ведомственными подпрограммами региональных управлений МВД России.

Так, например, 04.12.2020 утверждена Подпрограмма профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается ГУ МВД России по Московской области при осуществлении федерального государственного (контроля) надзора в сфере миграции на 2021 год¹ (далее – Подпрограмма).

Согласно пункту 3 раздела II Подпрограммы профилактические мероприятия должны базироваться среди прочих принципов на принципе полноты охвата, подразумевающим включение в программу профилактических мероприятий максимального числа подконтрольных субъектов.

Показателями программы профилактики нарушения обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции на 2021 год и на 2022 – 2023 гг. (разделы XII и XIII Подпрограммы), проведение разъяснительной работы и консультирования объединено с плановым (рейдовым) осмотром (обследованием) по местам нахождения (проживания) и осуществления трудовой деятельности иностранных граждан. При этом предполагается, что в течение года органами, осуществляющими миграционный надзор, будет обеспечен охват всех подконтрольных субъектов на территории региона.

Таким образом, как следует из программного документа, при планировании профилактической работы не учитывается соблюдение или несоблюдение требований миграционного законодательства, а также количество выявленных в данной сфере правонарушений, совершенных подконтрольным субъектом.

В целях комплексного применения и повышения эффективности риск-ориентированного подхода в сфере соблюдения миграционного

¹ См.: Федеральный государственный надзор в сфере миграции <https://50.mvd.rf/folder/18078008>

законодательства имеет смысл планировать и осуществлять профилактическую работу в отношении подконтрольных субъектов с учетом наличия/отсутствия предшествовавших фактов нарушений уголовного и административного законодательства (как это имеет место при плановых проверках).

Сориентировать на повышение качества и результативности работы по предупреждению совершения нарушений миграционного законодательства серьезно помогло бы включение в комплекс профилактических мероприятий оценки уровня информированности подконтрольных субъектов (работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу) об обязательных требованиях миграционного законодательства и принадлежащих им правах по итогам проведенных проверок.

Кроме того, снижению уровня правонарушений, совершаемых работодателями в сфере миграции, на наш взгляд, способствовала бы:

- планомерная, выполняемая на постоянной основе, информационно-разъяснительная работа с иностранными гражданами, прибывающими в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности;

- осведомленность иностранных граждан о предусмотренном трудовым законодательством уровне прав и социальных гарантий при надлежащем оформлении трудовых отношений.

В связи с этим важно обеспечить высокий уровень информационной и консультационно-разъяснительной работы среди обеих указанных категорий.

Для реализации всего вышеизложенного, а также в целях формирования единообразной правоприменительной практики представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2012 года № 1162 «Об утверждении положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции», направленных, в том числе, на закрепление принципа осуществления контроля как помощи подконтрольным субъектам и оказания указанной помощи прежде всего в интересах всего общества и всех его членов в целом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ars Administrandi. Научное издание. 2016. № 1.
2. Образование и наука. Том 20, № 10. 2018.
3. Frey C. B., Osborne M. A. The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation? // Oxford, UK: Oxford Martin School, 2013

УТВЕРЖДЕНИЕ МЕСОЕВРАЗИЙСКОЙ ЦИВИЛИЗАЦИОННОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ (РАЗМЫШЛЕНИЯ К СТОЛЕТИЮ ЕВРАЗИЙСТВА)

Балытников Вадим Владимирович, государственный советник юстиции Российской Федерации 1 класса, кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления.

В текущем, 2021 году, мы отмечаем столетие возникновения евразийства как идейно-мировоззренческого и государство-объединяющего учения. К сожалению, пандемия COVID-19 не позволяет нам должным образом отметить этот ключевой для тематики нашей конференции юбилей.

Евразийство – это живое, творчески развивающееся мировоззрение, гибко учитывающее как реалии окружающего нас изменчивого бытия, так и неизменные константы, заложенные в самом фундаменте человеческого общества и составляющего его людей, народов и государств.

Именно потому в условиях, когда в мире растет интерес к тесно сопряженному с выдвинутой Китайской Народной Республикой идеей «Пояса и Пути» проекту Большой Евразии – ни в коем случае нельзя забывать о (выражаясь словами основоположников евразийства) евразийском месторазвитии в собственном смысле этого слова.

Речь идет не только о Северной Евразии (территории Российской Империи и СССР без Царства Польского, Финляндии и Прибалтики), но и о государствах Балканско-Анатолийского региона (охватывающего Анатолию, Кипр, и страны, хотя бы часть территории которых находится на Балканском полуострове к востоку от реки Дрина, более полутора тысяч лет назад ставший естественно-исторической границей между западной (романо-германо-балтской) и восточной, (греко-славяно-тюркской) цивилизациями). И дело тут не только (и даже не столько) в чисто географических вопросах. Все означенные выше территории исторически (еще со времен анатолийской, минойской, микенской и древнегреческой цивилизаций) образовали единый синергетический этно-культур-

но-цивилизационный ареал «ближнего расширения» северо-евразийской прародины всей индоевропейской цивилизации). Фактически уже к началу нашей эры они превратились в единое гео-культурное и гео-этническое месторазвитие, сохраняя этот реальный статус на протяжении всей истории Первого (Римская империя), Второго (Византия) и Третьего (наша отечественная государственность) Рима (да, учение о Третьем Риме в соборно принятой всей Полнотой Православной Церкви формулировке Уложенной Грамоты 1588–1589 гг. называет таковым не Москву, а именно Российское государство).

Единую цивилизацию Срединной Евразии, подлинного Heartland'a человечества – стоит обоснованно именовать месоевразийской цивилизацией. Разумеется, не стоит путать месоевразийство с укро-националистическим проектом т.н. меэоевразийства (сводящемуся к попыткам исключить из процессов евразийской интеграции ее становой хребет – Россию). Тут разница в букве имеет ключевое значение (как в случае с верным $\acute{\omicron}\mu\omicron\upsilon\beta\omicron\varsigma$ vs ложного $\acute{\omicron}\mu\omicron\upsilon\beta\omicron\varsigma$ в Никео-Цареградском Символе Веры) – впрочем разница определяется не буквой, а духом, содержанием того или иного подхода. Кстати, необходимо отметить, что если в основе западно-европейской (и шире – всей западной цивилизация) лежит западное христианство, то духовной основой месоевразийской идентичности является прежде всего традиционные ценности восточно-христианского культурного ареала (исторически выстраивавшего гораздо более спокойные и конструктивные отношения с двумя другим мировыми религиями – исламом и буддизмом).

Греческое слово « $\mu\acute{\epsilon}\sigma\omicron\varsigma$ » — «месос» — «средний» в данном случае предполагает не только этно-географическую, но и культурно-политическую мерность, отказ от крайностей (выражаясь словами Библии, мы не должны «уклоняться ни направо, ни налево») и творческое тяготение к центризму (в том числе и к выработке комплексных, взвешенных, здравых, в частности, основанных на здоровом компромиссе, решений). И здесь применительно и к гео-пространству Месоевразии и к месоевразийской цивилизации как таковой необходимо отметить, что если в двух сферах интеграции на указанном пространстве мы имеем сильные опоры (в экономической – не так давно официально признанный в качестве партнера Европейским Союзом ЕАЭС, в который стоит начать

привлекать в роли наблюдателей и ассоциированных членов балканские страны, начиная с Сербии; в военно-политической – ОДКБ, значение которой ныне постоянно растет, в том числе в силу обострения ситуации на Глобальном Юге) – то в третьей важнейшей сфере (культурной) нам, увы, в настоящее время не то что похвастаться, но даже похвалиться особо нечем. Мы уступаем культурное пространство (а значит пространство слова и мысли, пространство знаний и интеллекта, пространство формирования образа будущего) откровенно деструктивным силам, в сути открыто проповедующим разрушение любой традиционной культуры любого человеческого общества.

Убежден, что именно сейчас, в условиях агрессивного навязывания нынешним нео- и построцкистскими «левыми» силами современного Запада идеологии и практики «глобальной культурной революции» и «глобальной культурной войны» – мы, деятели евразийской науки и культуры должны призвать к созданию специальной международной межгосударственной организации. Она могла бы получить название Культурное Содружество (или Сообщество) Месоевразии (КСМЕ). Основной целью ее деятельности, по моему глубокому убеждению, должна стать организация и координация согласованной работы по реальному идейно-мировоззренческому обеспечению подлинного созидательного (то есть прежде всего – анти-деструктивного, противостоящего разрушительным трендам и тенденциям) сосуществования (*constructive coexistence*) всего многообразия исторически сложившихся на пространстве Месоевразии различных культур (и их представителей). Такая организация может разместиться, к примеру, в находящемся на одной из традиционных линий формального разграничения двух неразрывно связанных частей исторически единого Евразийского континента городе Уральске. Да, речь идет именно о его размещении на территории не вовлеченной ни в какие межгосударственные конфликты последних 30 лет Республики Казахстан – государства, чьи инициативы, будучи поддержанным нашей страной, ознаменовали в середине 90-х годов XX века начало ключевого этапа процесса практической реализации евразийских идей в целом и современной месоевразийской интеграции – в частности.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:

Балытников В. В. – кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

Глухов В. В. – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

Дресвянин Д. А. – студент 4 курса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

Костенков К. А. – магистрант Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

Манафова Э. Ш. – студентка 2 курса Института частного права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА);

Новокшенов Н. А. – студент 2 курса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

Сергеев А. А. – доктор юридических наук, профессор главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

Степнов В. В. – студент Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА);

Чертков А. Н. – доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

Штукин В. В. – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета.

Научное издание

**Сборник трудов
Центра исследований проблем
территориального управления
и самоуправления
(2021 г.)**

Компьютерная вёрстка – *А. В. Тетерин*
Корректурa авторская

Подписано в печать: 29.12.2021 г.
Бумага офсетная. Гарнитура «Arno Pro».
Печать офсетная. Формат бумаги 60×84/16.
Усл. п. л. 8,0, уч.-изд. л. 5,75.

Оригинал-макет изготовлен в МГОУ
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А,
+7 (495) 780-09-42 (доб. 6101)