

жданского общества в осуществлении правозащитной деятельности. Совместная работа государства и субъектов общественного контроля необходима для более эффективной защиты и восстановления нарушенных прав и свобод граждан. Полноценное функционирование системы защиты прав и свобод граждан в Российской Федерации требует совершенствования действующего законодательства об общественном контроле в части расширения перечня его субъектов и вменяемых им полномочий.

---

<sup>1</sup> Правозащитная карта России / Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gftPe>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4213.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789.

<sup>4</sup> Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 140.

<sup>5</sup> Официальный сайт Московской Хельсинкской группы / [Электронный ресурс]. – <https://vk.cc/8gfxGP>

**Васильев Станислав Александрович\***,

*доцент кафедры конституционного и административного права  
ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет»,  
кандидат юридических наук  
(г. Севастополь)*

## **ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СООТНОШЕНИЯ СУБЪЕКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Соотношение субъектов конституционного права представляет собой любого рода воздействие одних субъектов на другие, как непосредственно, так и опосредованно, с использованием различных механизмов участия в таких правоотношениях. При этом в действующем конституционно-правовом регулировании используются различные вариации такого взаимного влияния и механизмы их осуществления, которые и будут рассмотрены в данной работе.

---

\* © Васильев С.А., 2017

Степень воздействия одних субъектов на другие можно разделить на следующие варианты их реализации:

1. Непосредственное взаимодействие одних субъектов конституционно-правовых отношений с другими.

Примером законодательного закрепления данной деятельности может служить ст. 18 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», которая устанавливает базовые требования для взаимодействия многофункциональных центров с органами публичной власти, которые компетентны в предоставлении государственных и муниципальных услуг<sup>1</sup>. Детализируется процедура заключения такого соглашения в Положении о требованиях к заключению соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 года № 797<sup>2</sup>. Согласно совокупности упомянутых документов, проект предполагаемого взаимодействия направляется одной стороной в адрес другой, после чего рассматривается, при необходимости корректируется. После подписания такого соглашения указанные субъекты конституционно-правовых отношений приступают к сотрудничеству между собой.

С.А. Лубенникова считает, что данное взаимодействие необходимо и полезно, однако остается несовершенным, поскольку в правовых актах не прописан порядок материально-технического обеспечения делегирования соответствующих полномочий<sup>3</sup>. С моей точки зрения, излишняя регламентация договорных отношений даже в публичном секторе может негативным образом сказаться на практике реализации соответствующей законодательной нормы. Если подробно прописать все условия, то соглашения будут носить исключительно учредительный характер, теряя правоустанавливающие качества. Это, в свою очередь существенным образом ограничивает свободу действий всех участников указанного процесса. Ю.Н. Стариков и К.В. Давыдов называют такие соглашения административными договорами<sup>4</sup>.

В качестве другого примера непосредственного взаимодействия можно выделить формально действующие, но неактуальные на сегодняшний день положения ст. 8 Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», согласно которым до создания объединенного Законодательного Собрания нового субъекта Российской Федерации главы старых субъектов должны были конструктивно взаимодействовать согласно региональному конституционно-правовому регулированию и всеми силами содействовать процессу организации органов государственной

власти на соответствующей территории<sup>5</sup>. Кстати, сразу же необходимо заметить, что данный законодательный акт не оставил субъекту Российской Федерации возможности выбора названия представительного органа, как это допустимо в других регионах, обозначив его с большой буквы в своем тексте.

2. Непосредственные взаимоотношения между субъектами правоотношений, связанные с осуществлением контрольных функций одной из сторон.

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» ключевым контрольно-надзорным органом в России является Прокуратура. На основании ч. 2 ст. 1 рассматриваемого нормативного правового акта, в процессе реализации своих функций данный орган вступает во взаимоотношения со следующим перечнем субъектов: федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, судебные приставы, органы и учреждения, исполняющие наказание и применяющие назначаемые судом меры принудительного характера, администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций<sup>6</sup>. В данном случае взаимодействие как таковое отсутствует, поскольку все перечисленные субъекты занимаются своей повседневной деятельностью, определенной законодательством, а прокуроры контролируют их работу. В случаях несоответствия поднадзорных субъектов нормам действующего законодательства применяют меры прокурорского реагирования. Т.Н. Воробьев разделяет многообразие функций прокуратуры в этой части на инициирование дел об административных правонарушениях, уголовное преследование, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью<sup>7</sup>.

Другим примером реализации контрольных взаимоотношений являются положения Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». На основании ст. 1 данного документа в качестве проверяемых выступают органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия. Согласно ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» субъектами общественного контроля являются Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образова-

ний; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>8</sup>. В данном случае также исполнители публичных функций работают в рамках, установленных для них законодательством, а субъекты общественного контроля следят за правильностью их исполнения, и в случае нарушения принимают меры общественного воздействия, а также направляют обращения в компетентные органы власти для наказания нарушителей и восстановления правопорядка.

Рассмотренный федеральный закон предусматривает закрытый перечень субъектов общественного контроля, хотя, как отмечает О.С. Соколова, по тексту нормативного документа неоднократно встречается формулировка «иные субъекты общественного контроля»<sup>9</sup>, что вводит некий дисбаланс в систематику норм закона, однако расширяет возможности для осуществления указанной деятельности разными субъектами конституционно-правовых отношений. Т.Н. Михеева и Р.В. Горнев обращают внимание на данную проблему, сожалея по поводу отсутствия в перечне субъектов данного вида контроля общественных советов при органах местного самоуправления<sup>10</sup>. Е.В. Киричек предлагает также включить в рассматриваемый перечень некоммерческие организации и граждан<sup>11</sup>.

3. Опосредованное воздействие одним субъектом на другого при помощи конституционно-правового регулирования.

Согласно Преамбуле Конституции Российской Федерации многонациональный народ государства принял акт высшей юридической силы, которым определил поведение ключевых органов государственной власти и местного самоуправления, установил также порядок вступления в конституционно-правовые отношения между самыми различными субъектами. Так, с чисто формальной точки зрения, именно многонациональный народ Российской Федерации установил, срок президентских полномочий, хотя последняя редакция была принята и действует<sup>12</sup> без ведома многонационального народа Российской Федерации.

Необходимо отметить, что функция Преамбулы Конституции в большей степени учредительная. Исходя из того, что не существует ни единого документа, которым бы акт высшей юридической силы вводился бы в действие, сам факт провозглашения от имени многонационального народа России является учредительным актом<sup>13</sup>. На этом этапе функции и полномочия данного субъекта правоотношений закончились и остальную профессиональную трансформацию текста Конституции правомочны проводить государственные органы, в формировании которых народ также принимает непосредственное участие.

В таком же порядке урегулирован законодательный процесс, в ходе которого органичное взаимодействие нескольких субъектов правоотношений – Президента, Федерального Собрания Российской Федерации и ряда облада-

телей правотворческой инициативы осуществляется воздействие на других субъектов. Например, на общественные объединения при помощи федерального закона об их статусе<sup>14</sup>.

4. Конфликтные отношения между субъектами правоотношений.

Так, согласно ч. 3 ст. 125 Конституции Российской Федерации может возникнуть спор о компетенции между различными органами власти, которые вправе разрешать Конституционный Суд государства. Суть разрешения спора о компетенции заключается в признании или отрицании высшим органом конституционной юстиции того или иного полномочия<sup>15</sup>.

Субъектами, между которыми разрешаются соответствующие споры, являются Президент, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, федеральные суды. Федеральные органы исполнительной власти (министерства, службы, агентства), Счетная палата России и др. правомочны принимать участие в данных конституционно-правовых отношениях в случае, если их компетенцию можно вывести из конституционных норм<sup>16</sup>.

О.В. Брежнев считает данную функцию важнейшей с точки зрения сохранения принципа разделения властей, действия системы сдержек и противовесов<sup>17</sup>, что, в свою очередь также является классическим примером соотношения субъектов конституционного права.

Согласно ст. 126 российского акта высшей юридической силы Верховный Суд Российской Федерации разрешает споры между конфликтующими сторонами в экономической, уголовной, административной сферах жизни общества.

Л.А. Терехова особым образом выделяет роль Верховного Суда Российской Федерации в реализации данных правоотношений. Так, он разрешает дело<sup>18</sup>, фактически существенным образом, не воздействуя на поведение субъектов, не влияя на их волю.

5. Координация деятельности одного субъекта волевым решением другого.

На основании ч. 2 ст. 6 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении» обеспечение военного положения осуществляется по решению Президента Российской Федерации и обеспечивается органами государственной власти под руководством Верховного Главнокомандующего<sup>19</sup>. Таким образом, Глава государства координирует деятельность подотчетных ему в данном случае субъектов для реализации его конституционной воли.

Такими представляются самые основные вариации деятельности субъектов в процессе их участия в конституционно-правовых отношениях. Однако могут быть представлены и совокупности отдельных вариантов. Например, один субъект может привлекать к своей работе другого. В данном случае налицо сначала координация, поскольку другой субъект привлекается за счет властного волевого решения, но впоследствии происходит конструктивное взаимодействие между ними для получения положительного результата.

Или право вето Президента Российской Федерации изначально закреплено законодательно и в парламенте об этом помнят при осуществлении правотворческой деятельности. Сам факт действия норм опосредованно влияет на Федеральное Собрание, но такой конфликт с участием Главы государства происходит редко, однако реализация права вето уже будет предполагать конфликт между соответствующими субъектами.

В современной юридической литературе все еще по большей части принято именовать все перечисленное взаимоотношением или, что еще хуже – взаимодействием, однако оба эти термина не подходят к приведенным примерам в полной мере. С моей точки зрения, более общим понятием будет являться соотношение, т.к. подходит к каждой из указанных вариаций. Однако, в большей степени показательно то, что в конституционно-правовые отношения можно вступить самым разнообразным образом, а нацеленность большинства из них на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

<sup>2</sup> Положение о требованиях к заключению соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 года № 797 // СЗ РФ. – 2011. – № 40. – Ст. 5559.

<sup>3</sup> Лубенникова С.А. Правовое регулирование деятельности многофункциональных центров // Lex Russica. – 2017. – № 2. – С. 109.

<sup>4</sup> Стариков Ю.Н., Давыдов К.В. Действительность административного договора // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 38.

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СЗ РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1110.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

<sup>7</sup> Воробьев Т.Н. Цели участия прокурора в рассмотрении судом гражданских дел // Современное право. – 2017. – № 5. – С. 54-55.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (часть I). – Ст. 4213.

<sup>9</sup> Соколова О.С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 134.

<sup>10</sup> Михеева Т.Н., Горнев Р.В. К вопросу о формировании общественных советов при органах местного самоуправления // Российская юстиция. – 2015. – № 8. – С. 11.

<sup>11</sup> Киричек Е.В. Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 46.

<sup>12</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 1.

<sup>13</sup> Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдеенкова, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Статут, 2013. – С. 8.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

<sup>15</sup> Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – С. 278.

<sup>16</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – С. 876.

<sup>17</sup> Брежнев О.В. Разрешение споров о компетенции как полномочие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 48.

<sup>18</sup> Терехова Л.А. Характеристика судебной ошибки // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 6. – С. 3.

<sup>19</sup> Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.