

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»

На правах рукописи



**Николаев Владимир Александрович**

**ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА КОНСТИТУЦИЯМИ,  
УСТАВАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки  
(юридические науки)

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук, профессор  
**Конюхова (Умнова) Ирина Анатольевна**

Челябинск – 2023

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>ГЛАВА I. Общая характеристика защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации с учетом особенностей федеративного устройства Российской Федерации</b> .....	19
1.1. Конституции, уставы в системе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: понятие, правовая природа и юридические свойства.....	19-38
1.2. Научные взгляды на понимание защиты прав и свобод как комплексной конституционно-правовой категории .....	38-51
1.3. Защита прав и свобод как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.....	51-81
1.4. Правовые средства защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации .....	81-105
<b>ГЛАВА II. Институциональная характеристика защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации</b> .....	106
2.1. Воспроизводство и конкретизация конституциями, уставами субъектов Российской Федерации принципов прав и свобод .....	106-130
2.2. Конкретизация конституциями, уставами субъектов Российской Федерации содержания прав и свобод и гарантий их реализации.....	131-154
2.3. Закрепление в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации системы правозащитных государственных органов субъектов Российской Федерации .....	154-184
2.4. Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации как органы региональной правозащиты .....	184-216
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	217
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ</b> .....	222
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	264
<b>Приложение №1. Сравнительная таблица способов принятия и внесения изменений в конституции, уставы субъектов Российской Федерации</b> .....	264-266

<b>Приложение №2.</b> Сравнительная таблица нормативных подходов к наименованию конституций, уставов субъектов Российской Федерации .....	267-269
<b>Приложение №3.</b> Проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании отдельных вопросов регулирования предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» .....	270
<b>Приложение №4.</b> Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» .....	271-272

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Провозглашение Российской Федерации на конституционном уровне правовым государством, закрепление в статье 2 Конституции Российской Федерации прав и свобод человека в качестве высшей ценности предопределяют необходимость установления высоких стандартов признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека как обязанности государства.

Федеративное устройство любого демократического государства имеет сложносоставную структуру системы органов государственной власти, полномочных осуществлять защиту прав и свобод человека (далее – защита прав и свобод). Особенности федеративного устройства Российской Федерации, как и других зарубежных стран, имеющих такую форму государственного устройства, обуславливают осуществление защиты прав и свобод одновременно на двух уровнях – федеральном и региональном.

В Российской Федерации защита прав и свобод раскрывается при реализации органами публичной власти федерального и регионального уровней правотворческих, правозащитных, правоохранительных и иных полномочий по предмету совместного ведения, представленному статьей 72 (п. «б» ч. 1) и предмету ведения Российской Федерации в соответствии со статьей 71 (п. «в») Конституции Российской Федерации. Противоречивая конструкция одновременного отнесения защиты прав и свобод к ведению Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов обуславливает необходимость научно-практической оценки допустимости такого совпадения и возможности реализации такой конструкции на практике.

Правовую основу защиты прав и свобод на уровне субъектов Федерации составляют конституции, уставы составных частей Федерации. Они определяют правовые возможности защиты прав и свобод на региональном уровне, в том числе

посредством установления дополнительных гарантий и институциональных инструментов защиты прав и свобод.

Несмотря на значимость данной темы исследования в отечественной науке конституционного права до настоящего времени не раскрыты в необходимой мере возможности защиты прав и свобод посредством использования потенциала конституций, уставов субъектов Российской Федерации. В настоящее время сохраняет также актуальность исследование отдельных теоретических и практических вопросов, касающихся защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации.

Так, значимым в теоретико-практическом аспекте является рассмотрение содержания защиты прав и свобод на уровне субъектов Российской Федерации. Данное понятие охватывает средства, порядок и процедуры защиты прав и свобод, в том числе с учетом территориальных, географических, этнокультурных и социально-экономических и иных региональных особенностей. Настоящее исследование интегрирует специфику конституционно-уставной защиты прав и свобод, где закрепляемые в Конституции Российской Федерации принципы и нормы получают развитие в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации в качестве дополнительных гарантий прав и свобод. Проведение анализа состояния конституционно-уставного правового регулирования в контексте реализации субъектами Российской Федерации своих правозащитных полномочий позволяет объективно расширить научные представления о средствах, порядке и процедурах защиты прав и свобод.

Вышеизложенное свидетельствует об актуальности избранной темы исследования.

**Степень научной разработанности.** Проведенные исследования затрагивают лишь отдельные вопросы защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации.

Проблемы защиты прав и свобод в субъектах Российской Федерации, в том числе с помощью правотворческих и институциональных механизмов рассматривались в работах Л.В.Андриченко, А.В.Безрукова, Н.В.Гончаровой,

В.В.Гошуляка, В.Н.Демидова, И.Г.Дудко, Т.А.Золотухиной, Т.Д.Зражевской, Н.М.Колосовой, В.А.Лебедева, А.А.Ливеровского, Ж.И.Овсепян, С.Б.Сафиной, В.Е.Сафонова, Ю.И.Скуратова, И.А.Умновой-Конюховой, Т.Я.Хабриевой, Н.Ю.Хаманевой, А.М.Цалиева, В.А.Черепанова и др.

Конституции, уставы субъектов Российской Федерации, а также защита прав и свобод в субъектах Российской Федерации были предметом исследования ряда диссертационных работ. В исследовании О.О.Маленко (Конституционное (уставное) закрепление прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2002) рассматривались вопросы, связанные с правовым регулированием и защитой прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации. И.А.Митусова (Устав субъекта Российской Федерации как источник конституционного права. Москва, 2009) изучала устав субъекта Российской Федерации в системе источников конституционного права, проанализирован устав субъекта как юридическая база законодательства субъекта Российской Федерации. В диссертации А.В.Гошуляка (Правовая охрана конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Саратов, 2010) исследовались различные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие охрану конституций, уставов субъектов Российской Федерации, в том числе изучалась практика их реализации. С.А.Хвалёв в своей диссертации (Правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Тюмень, 2011) рассмотрел конституции, уставы субъектов Российской Федерации с позиций функционального назначения и пределов их правового регулирования, а также выделил критерии определения правового качества этих нормативных правовых актов. Т.Н.Карасёвой (Пределы соответствия конституций и уставов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации. Москва, 2013) сделан акцент на рассмотрении юридических свойств конституций, уставов субъектов РФ, их структуре и требованиях соответствия Конституции РФ по следующим параметрам: закрепление конституционно-правового статуса субъекта РФ, основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, системы органов государственной власти. В диссертации

В.С.Ульихина (Особые законы в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации: конституционные вопросы. Улан-Удэ, 2017) исследованы законы субъектов Российской Федерации как источники конституционного права, проанализировано конституционное (уставное) законодательство и составляющие его нормативные правовые акты, а также дана конституционно-правовая характеристика конституции, устава субъекта Российской Федерации. А.В.Чуклиным (Дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые субъектами Российской Федерации. Челябинск, 2018) затрагивалось рассмотрение дополнительных гарантий реализации конституционных прав и свобод на региональном уровне в теоретическом и нормативном аспектах.

В научной литературе исследованиям конституций, уставов субъектов Российской Федерации как вида нормативных правовых актов субъектов Федерации уделяется достаточно серьезное внимание. Вместе с тем комплексного анализа правозащитной роли конституций, уставов субъектов Российской Федерации в контексте рассмотрения защиты прав и свобод в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации не проводилось. Монографических исследований, посвященных непосредственно раскрытию правозащитных возможностей конституций, уставов субъектов Российской Федерации в современной науке конституционного права также не имеется.

**Объектом исследования** являются правоотношения в сфере осуществления защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации как предмета совместного ведения.

**Предметом исследования** является система принципов и норм права, связанных с защитой прав и свобод человека конституциями, уставами субъектов Российской Федерации.

**Целью диссертационного исследования** является выявление роли конституций, уставов субъектов Российской Федерации в защите прав и свобод с учетом особенностей федеративного устройства Российской Федерации при

обосновании того, что защита прав и свобод является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

— исследовать содержание «защиты прав и свобод» как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

— обосновать понимание защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации;

— дать характеристику правовых средств защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации;

— обосновать пределы воспроизводства и конкретизации конституциями, уставами субъектов Российской Федерации принципов прав и свобод;

— исследовать сферы и степень конкретизации конституциями, уставами субъектов Российской Федерации содержания прав и свобод человека и их гарантий с учётом региональной специфики;

— раскрыть особенности закрепления конституциями, уставами субъектов Российской Федерации системы региональных правозащитных государственных органов;

— дать оценку вклада и потенциала конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации в обеспечении конституционно-уставной защиты прав и свобод и определить дальнейшие направления институциональной защиты прав и свобод на уровне субъектов Российской Федерации в связи с созданием конституционных, уставных советов субъектов Российской Федерации после прекращения деятельности института региональной конституционной, уставной юстиции;

— выявить практику реализации и внести предложения по совершенствованию статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как правозащитных органов по обеспечению конституционно-уставной защиты прав и свобод.

**Методологическую основу диссертации** составляют общие методы научного познания (анализ, синтез, системный анализ, структурно-

функциональный подход, индукция и дедукция) и частнонаучные методы (толкование норм права, догматико-юридический, сравнительный правовой).

Применение методов анализа, синтеза, индукции, дедукции, а также метода системного анализа позволило изучить общее и особенное в регулировании прав и свобод конституциями и уставами субъектов Российской Федерации.

С помощью общих и частно-научных методов исследования выявлены закономерности, тенденции, перспективы развития и совершенствования конституционно-уставной защиты прав и свобод субъектами Российской Федерации.

Достаточно широко использовался сравнительный правовой метод, с помощью которого выявлялось общее и особенное в защите прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации.

**Теоретическую основу исследования** составляют труды отечественных ученых, посвященные конституционным правам и свободам человека и гражданина, а также разграничению полномочий Федерации и субъектов Российской Федерации в регулировании и защите прав и свобод в контексте федеративного устройства России. К ним относятся работы С.А.Авакьяна, Е.В.Александровой, Н.В.Анциферова, Н.С.Бондаря, Н.В.Варламовой, Т.А.Васильевой, Д.С.Велиевой, Н.В.Витрука, С.А.Глотова, Е.В.Гриценко, В.Д.Зорькина, Т.Д.Зражевской, А.Т.Карасева, Ю.В.Кима, В.В.Киреева, В.Н.Корнева, И.А.Кравца, В.И.Крусса, Б.С.Крылова, В.А.Кряжкова, А.Г.Кузьмина, О.Е.Кутафина, Е.А.Лукашевой, М.Н.Марченко, Н.А.Михалевой, Т.Г.Морщаковой, Т.Н.Москальковой, В.В.Невинского, Ж.И.Овсепян, С.Г.Павликова, А.Н.Писарева, М.В.Преснякова, А.В.Савоськина, М.С.Саликова, И.А.Умновой-Конюховой, В.Е.Чиркина, Ю.Л.Шульженко, Б.С.Эбзеева и др.

**Нормативную основу исследования** составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы (в том числе Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», Федеральный

конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и др.), федеральные законы (например, Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и др.), конституции, уставы и законы субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

**Эмпирическую основу диссертационного исследования** составили решения органов судебной власти: Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации, судов общей юрисдикции; ежегодные доклады, документы, отражающие деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и иные информационно-аналитические материалы.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в выявлении содержания и особенностей защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации с учётом федеративного устройства Российской Федерации; в определении правовых средств и проведении институциональной характеристики защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации.

В результате проведенного исследования установлено следующее: 1) сформулировано авторское определение защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации; 2) обозначены основные направления правового регулирования конституциями, уставами субъектов Российской Федерации защиты прав и свобод; 3) выявлены имеющиеся в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации правовые средства защиты прав и свобод; 4) выработаны предложения, направленные на повышение уровня гарантированности конституциями, уставами защиты прав и свобод в субъектах Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Анализировались конституции, уставы субъектов Российской Федерации за исключением конституций Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, а также уставов Херсонской и Запорожской областей в связи с установленным переходным периодом для их интеграции до 1 января 2026 года.

**Научная новизна исследования находит свое отражение в следующих положениях, выносимых на защиту:**

1. Установлено, что защита прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации – это осуществление субъектами Российской Федерации посредством своих учредительных нормативных правовых актов конституционных, уставных правотворческих полномочий по обеспечению реализации, конкретизации содержания и создания дополнительных гарантий прав и свобод с учетом региональных особенностей и возможностей развития.

2. Сделан вывод о том, что в контексте положений, предусмотренных статьей 71 (пункт «в») и 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации «защита прав и свобод» должна относиться к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов, а в ведении Российской Федерации целесообразно оставить «регулирование прав и свобод». При таком понимании целью конституций, уставов субъектов Российской Федерации как актов учредительного характера является защита прав и свобод путем повышения уровня их обеспеченности в субъектах Российской Федерации.

Соответственно, предлагается внести корректирующие изменения в статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Во-первых, исключить защиту прав и свобод человека и национальных меньшинств из числа предметов ведения Российской Федерации, оставив в полномочиях Федерации только осуществление их регулирования. Во-вторых, сформулировать предмет ведения пункта «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации в новой редакции следующим образом – «регулирование прав и свобод человека и гражданина, включая национальные меньшинства...». В-третьих, положения пункта «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, определяющие предметы совместного ведения, скорректировать и определить следующим образом – «защита прав и свобод человека и гражданина, включая национальные меньшинства...».

3. Определено, что правовыми средствами защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации как инструментами выражения правозащитной функции основных учредительных актов субъектов

Федерации являются: 1) воспроизводство; 2) отсылка (бланкетность); 3) конкретизация; 4) институционализация, включающая учреждение системы региональных правозащитных органов и определение порядка защиты прав и свобод.

4. Первичным правовым средством защиты прав и свобод выступает воспроизводство, которое является дублированием и одновременно приемом для полноценного определения конкретизируемого принципа или нормы права. Дублирование является целесообразным и допустимым лишь в том случае, когда его отсутствие не позволит обеспечить правовую определенность соответствующих конституционных, уставных принципов и норм в сфере защиты прав и свобод.

Отсылка (бланкетность) как правовое средство защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации обеспечивает задействование иных положений этого же нормативного правового акта или других нормативных правовых актов с целью минимизации воспроизводства и придания лаконичности закрепляемого отдельного принципа или нормы права.

Конкретизация воплощается как правовое средство защиты прав и свобод с помощью детализации и развития их содержания, а также гарантий реализации и способствует повышению уровня защищенности прав и свобод на региональном уровне.

Институционализация в качестве правового средства защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации проявляется в учреждении системы правозащитных органов и определении порядка защиты прав и свобод, что обеспечивает дополнительные гарантии защиты прав и свобод.

5. В результате анализа содержания конституций, уставов субъектов Российской Федерации установлено, что конкретизация прав и свобод осуществляется в двух направлениях.

Первое направление – закрепление положений, составляющих частично предмет федерального регулирования. В них выстраивается ценностный аспект

содержания прав и свобод. В перспективе они становятся или могут стать предметом закрепления в Конституции Российской Федерации.

Второе направление корреспондируется с конкретизацией прав и свобод с учётом региональной специфики, включающей территориальные, этнокультурные, географические и другие особенности. Благодаря этому направлению конкретизации устанавливается повышенный уровень защиты прав коренных малочисленных народов, казачества, других коллективных субъектов и отдельных категорий населения, а также обеспечивается языковая, национально-культурная и иная идентичность населения, проживающего на территории субъектов Российской Федерации.

6. Установлено, что предложенные Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» конституционные, уставные советы при законодательных органах субъектов Российской Федерации, в силу их консультативно-экспертной природы, не смогут в полной мере заменить конституционные, уставные суды как полновластные региональные судебные органы по защите прав и свобод, которые могли создаваться в субъектах Федерации.

Дополнительным органом, который в пределах своих полномочий мог бы способствовать реализации конституционной, уставной защиты прав и свобод, а также прямому применению конституций, уставов субъектов Российской Федерации являются уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

С учетом формирования конституционных, уставных советов при законодательных органах субъектов Российской Федерации представляется целесообразным дать субъектам Федерации возможность включать уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в качестве членов таких советов с правом совещательного голоса. Исходя из изложенного, предлагается статью 37 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах

Российской Федерации» дополнить частью 3.1. в следующей редакции: «Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации могут включаться конституцией, уставом субъекта Российской Федерации в качестве членов конституционных, уставных советов с правом совещательного голоса в случае их создания при законодательном органе соответствующего субъекта Российской Федерации в целях обеспечения повышенных гарантий конституционно-уставной защиты прав и свобод человека».

7. Определено, что уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации в практической деятельности уделяется недостаточное внимание реализации положений конституций, уставов субъектов Российской Федерации, посвященных защите прав и свобод. В одних случаях это связывается с наличием в учредительных актах субъектов Федерации лишь воспроизводящих федеральное законодательство принципов и норм и незначительность их конкретизации, а в других – отсутствие в деятельности региональных правозащитников специфики, отличной от той, которая осуществляется Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. В связи с этим представляется целесообразным определить особенности правозащиты, реализуемой уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации в Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» путем расширения их статуса и наделения их функциями органов конституционно-уставной защиты прав и свобод.

**Теоретическая значимость** исследования заключается в разработке авторской теоретической конструкции понятия, содержания и правовых средств защиты прав и свобод человека конституциями, уставами субъектов Российской Федерации. Благодаря этому определен потенциал конституций, уставов субъектов Российской Федерации в защите прав и свобод с помощью предусмотренных в них правовых средств, в том числе посредством конкретизации содержания и создания дополнительных гарантий прав и свобод, новых институциональных механизмов обеспечения их реализации с учетом региональной специфики.

**Практическая значимость** исследования заключается в том, что научно обоснованные выводы о преимуществах использования и дальнейшем совершенствовании конституционно-уставной защиты субъектами Российской Федерации прав и свобод могут быть учтены в правотворческой и правореализационной сферах. Представленные в работе выводы направлены не только на совершенствование конституционного, уставного регулирования субъектами Российской Федерации защиты прав и свобод человека. Предложенные изменения в законодательстве, сформулированные автором в виде проектов законов, будут способствовать проведению демаркационной линии между федеральным и региональным уровнями защиты прав человека и обеспечению применения региональными правозащитными органами положений конституций, уставов субъектов Российской Федерации в ходе осуществления деятельности по защите прав и свобод. Предложения по совершенствованию предусмотренных институциональных процедур защиты прав и свобод могут быть использованы законодателем при реформировании текущего законодательства с целью усиления роли и авторитета конституций, уставов субъектов Российской Федерации в осуществлении правозащитной функции. Итоги исследования могут также представлять интерес в образовательной сфере в рамках преподавания юридических дисциплин, в том числе конституционного права, а также специальных курсов, посвященных деятельности специализированных правозащитных органов в субъектах Российской Федерации.

**Степень достоверности результатов исследования** определяется применявшимися методами научного познания, обеспечена анализом значительного объема научной литературы, исследованием конституций, уставов 85 субъектов Российской Федерации и соответствующей судебной практики, а также различных информационно-аналитических материалов. Кроме того, достоверность результатов исследования подтверждается их апробацией.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования опубликованы автором в шести статьях в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при

Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов, одна из которых в соавторстве (вклад автора 50 %), а также в четырех статьях, опубликованных в иных научных изданиях.

Результаты работы над диссертацией сообщались автором на научных и научно-практических конференциях: XVIII Ежегодная международная студенческая научно-практическая конференция «Толкование и конкретизация права: проблемы теории и практики» (14 марта 2019 г., Российский государственный университет правосудия, г.Москва); Школа молодого ученого «Национальное правосудие и международное правосудие: теория и практика взаимодействия в публично-правовых отношениях (принципы государственности и права человека)» (15 марта 2019 года, Российский государственный университет правосудия, г.Москва); Всероссийская конференция и Школа молодых ученых «Защита прав человека в национальном и международном правосудии» (1 ноября 2019 года, Российский государственный университет правосудия, г.Москва); Всероссийский научно-практический круглый стол «Конституционные основы организации и деятельности органов государственной власти» (11 декабря 2019 года, Российский государственный университет правосудия, г.Москва); Школа молодых ученых «Конституционные ограничения прав и свобод: опыт Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и ЕСПЧ» (26 ноября 2020 года, Российский государственный университет правосудия, г.Москва); Школа молодого ученого «Личные права и свободы человека в Российской Федерации: пределы дозволенного» (30 марта 2021 г, Российский государственный университет правосудия, г.Москва); Всероссийский круглый стол и Школа молодых ученых «Судебная защита личных прав и свобод в Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики» (23 ноября 2021 года, Российский государственный университет правосудия, г.Москва); Всероссийская конференция «Актуальные вопросы разграничения полномочий в единой системе публичной власти в Российской Федерации» (12 декабря 2021 г., Российский государственный университет правосудия, г.Москва); Школа молодого ученого

«Социальные права и свободы человека в эпоху цифровой трансформации общества и государства» (22 марта 2022 г., Российский государственный университет правосудия, г.Москва); XI Всероссийская научно-практическая конференция аспирантов, соискателей, магистрантов и молодых ученых «Регулирование правоотношений: проблемы теории и практики (28 апреля 2022 г., Российский государственный университет правосудия, г.Москва); Международная конференция «Правовые механизмы обеспечения мира, безопасности и устойчивого развития: Россия сквозь призму мировых тенденций» в рамках Международного Форума «Дорога мира – Дорога дружбы и развития, г. Уфа, Республика Башкортостан (1-3 июня 2022 г., ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан»); Международная конференция «Право будущего: образ XXI столетия» в рамках Международного Форума «Право будущего», г. Челябинск (15-17 июня 2022 г., Юридический институт Южно-Уральского государственного университета, Институт права Челябинского государственного университета); Всероссийский круглый стол и Школа молодых ученых на тему «Судебная защита социальных прав и свобод в Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики» (23 ноября 2022 г., Российский государственный университет правосудия, г.Москва); Всероссийская Школа молодых ученых «Актуальные проблемы реализации конституционных основ судебной власти» (21 марта 2023 г., Российский государственный университет правосудия, г.Москва).

Апробация результатов диссертационного исследования также проводилась в ходе практической работы в Аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (подготовка аналитических справок, связанных с совершенствованием законодательства, участие в подготовке аналитических материалов для ежегодных и специальных (тематических) докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, анализ и подготовка заключений по обращениям уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, включая рассмотрение специфики их деятельности на уровне субъектов Федерации). В ходе практической работы в

Аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации выявлены определённые правоприменительные проблемы в сфере защиты прав и свобод человека на уровне субъектов Федерации, часть из которых обозначена в настоящем диссертационном исследовании.

**Структура диссертации** определена в контексте поставленной цели и задач. Диссертация состоит из введения, двух (2) глав, объединяющих восемь (8) параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников, приложений.

## **ГЛАВА I. Общая характеристика защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации с учетом особенностей федеративного устройства Российской Федерации**

### **1.1. Конституции, уставы в системе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: понятие, правовая природа и юридические свойства**

Субъекты РФ в соответствии с положениями Конституции РФ, федерального законодательства, а также в связи с реализацией конституционных принципов российского федерализма, наделены возможностью самостоятельного формирования системы региональных нормативных правовых актов.

На уровне субъектов Федерации выделяются аналогичные федеральной системе типы взаимосвязей нормативных правовых актов, а именно, вертикальный и горизонтальный уровни.

Конституция РФ устанавливает источники (формы) права, тем самым выстраивая иерархический порядок нормативных правовых актов.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции РФ республика имеет свою конституцию и законодательство, а другие виды субъектов РФ свой устав и законодательство. Статья 66 Конституции РФ провозглашает конституцию, устав субъекта РФ как акты, которые определяют статус субъекта Федерации.

Конституция РФ в ч. 2 ст. 76 определяет, какие законы могут приниматься по предметам совместного ведения. К ним относятся федеральные законы, законы субъектов РФ и иные нормативные правовые акты регионального уровня.

Ч. 5 статьи 76 Конституции РФ регламентирует императивное указание о непротиворечии нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам. Одновременно указывается, что в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Вместе с тем Конституцией РФ закрепляется, что если акт субъекта РФ принят вне пределов ведения Федерации и совместного

ведения Федерации и её субъектов, то в случае его противоречия федеральному закону, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ч. б).

Региональный уровень нормативных правовых актов традиционно иерархично представляется в виде законов и подзаконных актов.

К законам относятся конституции и уставы субъектов РФ, законы о внесении поправок в конституции и уставы субъектов РФ, законы, принятые на референдуме и законы субъектов РФ, принятые в порядке регионального законодательного процесса.

Подзаконными актами являются нормативные правовые акты законодательного органа субъекта РФ, главы субъекта РФ, а также иные акты органов исполнительной власти субъекта РФ.

Вопрос определения положения конституций, уставов субъектов РФ среди иных нормативных правовых актов федерального и регионального уровней в целом всегда представлялся дискуссионным в науке конституционного права и других отраслях. Этот вопрос до настоящего времени не потерял своей актуальности, о чем свидетельствуют отдельные работы, посвященные данной тематике.

Поднимаются, казалось бы, на первый взгляд, самые простые теоретические вопросы, но одновременно требующие дополнительных исследований и пояснений. Касаются они, прежде всего, возможностей использования в наименовании конституций, уставов субъектов РФ терминов «основной закон», «учредительный акт» субъекта Федерации<sup>1</sup>, которые могут подчеркивать статусность этих актов.

В своем большинстве подходы ученых сводятся к определению конституций, уставов субъектов РФ в качестве основных законов или учредительных документов. В.А.Кряжков иерархию региональных источников права представил в

---

<sup>1</sup> См. например: Ульихин В.С. Является ли конституция (устав) субъекта Российской Федерации законом? // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 45 – 49; Демин А.П. Проблемы приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 44 - 47.

качестве уменьшенной копии федеральной<sup>1</sup>. Если же региональная иерархия нормативных правовых актов является уменьшенной копией федеральной модели, то вполне можно говорить о том, что конституции, уставы субъектов РФ обладают теми же свойствами и юридической силой, что и Основной закон РФ, но только по отношению к региональным нормативным правовым актам.

Применение термина «основной закон» по отношению к конституции или уставу субъектов РФ уходит корнями во времена советской юриспруденции, где Конституции СССР<sup>2</sup> и РСФСР<sup>3</sup> назывались основными законами. Акцент на основополагающий характер наименований конституций, уставов субъектов РФ в контексте исторических особенностей формирования российского федерализма отмечается рядом ученых.

Исторические аспекты выбора устава как формы основного закона отмечаются И.А.Умновой-Конюховой<sup>4</sup>, О.А.Калашниковым<sup>5</sup> и др.

И.А.Умнова-Конюхова обратила внимание на историческую предопределенность выбора устава в качестве основного закона при характеристике процесса перехода области, края, автономных образований как субъектов федерации из ряда административно-территориальных образований в статус равноправного субъекта федерации<sup>6</sup>.

Попытки определить место конституций, уставов субъектов РФ сводятся, как правило, к перечислению и характеристике их юридических свойств и признаков.

На основополагающий характер этих актов обратил внимание О.Е.Кутафин, который определил, что «уставы служат нормативной базой для развития всего текущего законодательства соответствующего субъекта федерации»<sup>7</sup>. Н.В.Витрук отметил, что конституции (уставы) субъектов РФ «составляют высший уровень

---

<sup>1</sup> См.: Конституционное право субъектов Российской Федерации/отв. ред. В.А.Кряжков. М.: Городец-издат, 2002. С.76.

<sup>2</sup> См.: «Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик» (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР, 1977, № 41, ст. 617.

<sup>3</sup> «Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости ВС РСФСР, 1978, № 15, ст. 407

<sup>4</sup> См.: Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. М., 1995. С.26.

<sup>5</sup> См.: Калашников О.А. Устав области как основной закон субъекта Российской Федерации: территориально-правовые проблемы: Дис...канд.юр.наук. Пенза. 2002. С.15.

<sup>6</sup> См.: Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. М., 1995. С.26.

<sup>7</sup> Кутафин О.Е. Источники конституционного права в Российской Федерации. М.Юрист. 2002. С.200.

(ядро, фундамент) нормативно-правовой системы Российской Федерации и её субъектов»<sup>1</sup>. Определение конституций, уставов субъектов РФ О.Е.Кутафиным и Н.В.Витруком несколько схожи с регламентацией места и роли самой Конституции РФ, что еще раз указывает на особую выполняемую ими роль в формировании нормативных правовых актов субъектов Федерации, имеющих меньшую юридическую силу.

Ключевые признаки конституций, уставов субъектов РФ заключаются, во-первых, в выделении высшей юридической силы конституции, устава в системе регионального законодательства; во-вторых, в определении главной регулятивной цели – учреждение статуса субъектов РФ (учредительная природа).

По мнению Ю.А.Тихомирова и И.В.Котелевской, устав субъекта Федерации – это основной закон края, области, города федерального значения, автономной области, автономных округов, обеспечивающий комплексное регулирование всех важных сторон статуса субъекта Федерации и обладающий высшей юридической силой среди всех его правовых актов<sup>2</sup>.

В.С.Ульихин конституцию, устав субъекта РФ определяет в качестве особого закона, целостного, единого нормативного правового акта, имеющего по отношению к другим правовым актам субъекта Федерации большую юридическую силу<sup>3</sup>.

Н.А.Михалева, называет любую конституцию, устав учредительным юридическим документом<sup>4</sup>. По мнению ученого, региональные основные законы выступают структурным звеном российской национальной правовой системы, фактором политической стабильности<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Проверка конституций и уставов субъектов РФ на соответствие Конституции РФ в практике Конституционного Суда РФ: опыт и проблемы // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании. Материалы научной конференции, 25 - 27 марта 1999 г. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. С.32.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С.73.

<sup>3</sup> См. подробнее: Ульихин В.С. Особые законы в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации: конституционные вопросы: Дисс...канд. юрид. наук. Улан-Удэ, 2017.С 123.

<sup>4</sup> См.: Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМПАНИ, 2010 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> Там же.

А.Н.Писарев конституции и уставы субъектов рассматривает как «комплексные правовые акты – регулятор важнейших общественных отношений, связующее звено, которое трансформирует конституционные установления и нормы федерального законодательства (нормы конституционного права) в положения конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации (нормы регионального конституционного или уставного права). Подобное действие является важным условием обеспечения единства правовой системы страны в целом»<sup>1</sup>.

В приведенных позициях ученых практически не наблюдается разногласий по поводу дефиниции и определений основных признаков конституций, уставов субъектов Федерации.

По нашему мнению, вполне логично называть конституции, уставы субъектов РФ основными законами и учредительными актами, поскольку они обладают, ко всему прочему, публично-правовой природой, которая заключается в учете положений Конституции РФ при формировании региональных особенностей организации правоотношений на региональном уровне.

Однако не всеми учеными поддерживается подход называть конституции, уставы субъектов «основными законами». Дополнительная научная дискуссия появилась после принятия Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 18 июля 2003 г. № 13-П, которым выявлена особая правовая природа конституций, уставов субъектов РФ, тесная их взаимосвязь с Конституцией РФ, учредительный характер, затрагивающий статус субъекта РФ, а также их отличия от других нормативных правовых актов субъектов РФ, что не позволяет оспаривать их в судах общей юрисдикции.

С такой позицией Конституционного Суда РФ в свое время не согласился В.М.Жуйков, представлявший тогда Верховный Суд РФ при рассмотрении этого дела судом. Им были приведены аргументы, согласно которым конституции, уставы субъектов РФ в качестве каких-либо особых правовых актов Конституцией

---

<sup>1</sup> Писарев А.Н. Актуальные проблемы конституционного права Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: РГУП, 2016. С. 268.

РФ не выделяются, что не исключает возможности их оспаривания в других судах. Кроме того, конституции, уставы приводятся в одном ряду с законами и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ. Также, по мнению В.М.Жуйкова, статусные правовые акты субъектов РФ должны соответствовать не только Конституции РФ, но и другим федеральным законам<sup>1</sup>.

Исключительно позитивистский подход не всегда позволяет учесть все особенности конституций, уставов субъектов РФ и выявить характерные черты, отличающих их от других нормативных правовых актов субъектов Федерации. Поэтому такой подход является дискуссионным. В контексте содержания ч.6 ст.76 Конституции полагаем возможным с ним не согласиться, поскольку указанным ученым придается конституциям, уставам субъектов РФ «рядовой» статус и такой статус в какой-то степени может повлечь «стирание» граней в системе законодательства.

Кроме того, в случае предоставления процессуальной возможности судам общей юрисдикции осуществлять проверку конституций, уставов субъектов на соответствие федеральным законам, указанное повлечет за собой нарушение основополагающих конституционных принципов федерализма, нивелирует самостоятельность субъектов РФ в решении вопросов, отнесенных Конституцией РФ к совместному или исключительному ведению субъекта РФ.

Частично схожую с В.М. Жуйковым позицию занимает В.В. Ершов, который полагает термин «основной закон» также не совсем подходящим по отношению к названию правовых актов, основываясь на интегративном подходе правопонимания<sup>2</sup>. Возможно, это связано и с тем, что ученым и сама Конституция РФ определяется не как основной закон, а как основополагающий вид национальных правовых актов, содержащий системообразующие основополагающие (общие) принципы и нормы российского права<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Ершов В., Ершова Е. О правовом статусе Конституционного Суда Российской Федерации//Российская юстиция, 2004, № 2//СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Ершов В.В. Регулирование правоотношений: Монография – М.: РГУП, 2020. С. 456.

<sup>3</sup> См. подробнее: Ершов В. В., Ершова Е. А. Конституция Российской Федерации как фундаментальный нормативный правовой акт, содержащий основополагающие принципы и нормы российского права, подлежащие прямому применению // Российское правосудие. 2009. № 2. С. 4–11.

В отношении правовой природы конституций, уставов субъектов РФ В.В.Ершовым приводится языковой анализ положений пункта «а» части 1 статьи 72 Конституции РФ, в результате которого он пришел к следующим выводам: «1) нормативные правовые акты – это родовое понятие; 2) конституции и уставы субъектов Российской Федерации – это отдельные виды нормативных правовых актов; 3) все нормативные правовые акты без исключения (несмотря даже на особую правовую природу каждого из них) должны соответствовать не только Конституции РФ, но и федеральным законам»<sup>1</sup>.

Однако, если В.М.Жуйковым особая правовая природа конституций, уставов субъектов РФ и вовсе не признается, то В.В.Ершовым не отрицается, что они являются нормативными правовыми актами особой правовой природы.

Анализ определений, даваемых указанными учеными, позволяет говорить о многообразии подходов к определению конституций, уставов субъектов РФ, которые рассматриваются ими в следующих интерпретациях: «основной закон», «нормативная база», «особый закон», «комплексные правовые акты», «законы особой правовой природы», «учредительные юридические документы», «статусные правовые акты субъектов РФ».

Разные подходы к определению нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой на региональном уровне, позволяют говорить о них как о фундаментальных нормативных правовых актах, состоящих в особой связи с Конституцией РФ.

Соответственно, обобщая взгляды отдельных российских ученых относительно места и выполняемой роли конституциями, уставами субъектов РФ в системе нормативных правовых актов субъектов РФ, полагаем также необходимым затронуть некоторые их основополагающие юридические свойства, позволяющие отграничить их от иных нормативных правовых актов.

Н.А.Михалевой приводится достаточно подробный перечень устоявшихся юридических свойств конституций, уставов субъектов РФ, среди которых ею

---

<sup>1</sup> Ершов В., Ершова Е. О правовом статусе Конституционного Суда Российской Федерации//Российская юстиция, 2004, № 2//СПС КонсультантПлюс.

выделяется учредительный характер, нормативность, легитимность, реальность, прямое действие, встроенность в единую правовую систему России, программность, преемственность, стабильность, юридическая база текущего регионального законодательства, наивысшая степень правовой защиты<sup>1</sup>.

Представляется возможным рассмотреть именно те юридические свойства, которые, по нашему мнению, делают конституции, уставы субъектов РФ отличными от иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Среди таких свойств предлагаем рассмотреть следующие: учредительный характер и легитимность.

Конституции, уставы субъектов РФ, как и Конституция РФ, выполняют конституирующую (учредительную) функцию. Учредительный характер конституции, устава как юридическое свойство проявляется в наличии норм учредительного характера.

Вместе с тем учредительная природа конституций, уставов субъектов РФ отличается от учредительной природы Конституции РФ. Если федеральная Конституция России учреждает определенный конституционный строй: режим власти, форму правления, то у конституций, уставов субъектов РФ другие задачи. Главная задача, как отмечает И.А.Умнова-Конюхова, состоит в том, чтобы адаптировать конституционный строй Российской Федерации к региональной специфике и региональным потребностям<sup>2</sup>.

Учредительный характер конституций, уставов субъектов РФ таким образом носит ограниченный характер. С одной стороны, конституции, уставы субъектов определяют статус, наименование субъекта РФ, устанавливают систему органов государственной власти и местного самоуправления, а с другой стороны, конституирующий (учредительный) характер не распространяется на учреждение самих субъектов Федерации, основ конституционного строя, основных прав и свобод, что относится к прерогативе Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> См.: Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМПАНИ, 2010// СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. М., 1995. С.29.

Как правило, учредительные нормы носят следующие характерные черты: выражение особенностей региональной государственности в возвышенно-торжественной форме и высокая степень их общности; программно-целевой характер; наличие аксиологических ценностей<sup>1</sup>.

Возвышенно-торжественная форма для конституций, уставов субъектов РФ характерна прежде всего для их преамбул, устанавливающих основополагающие цели их принятия, особенности исторического, национально-этнического, духовно-культурного развития.

В качестве примера можно привести Устав Ростовской области, в котором провозглашается уважение к историческим традициям, достоинству, самобытности, а в качестве цели ставится желание создать гармоничное сообщество людей, живущих на одной земле и объединенных общими идеями благополучия и счастья<sup>2</sup>.

В преамбуле Конституции Чеченской Республики подчеркивается историческая общность с Россией и её многонациональным народом, а также подтверждаются их лучшие традиции.

Об обеспечении сохранения и развития исторических, национальных, духовных традиций, культур, языков, гражданского мира и межнационального согласия говорится в преамбуле Конституции Республики Татарстан.

Преамбула Устава Еврейской автономной области обращает внимание на ценности укрепления социального и межнационального согласия, доверия и взаимопонимания, природного богатства, исторических и культурных традиций, тем самым в ней определяется путь, по которому должна развиваться автономная область.

О необходимости сохранения целостности Российского государства, обеспечении достойной жизни, гражданского мира и согласия, равных прав

---

<sup>1</sup> См.: Баранов А.В. Учредительные нормы права: их юридическая природа, место и роль в системе российского права [Электронный ресурс] / Баранов // Современное право — 2016 .— №12 .— С. 11-16 .— Режим доступа: <https://ruscont.ru/efd/568704> (дата обращения 03.04.2021).

<sup>2</sup> Здесь и далее конституции, уставы субъектов Российской Федерации приводятся в редакциях, указанных в списке использованной литературы и источников. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

граждан и защиты коренных малочисленных народов указывается в преамбуле Ханты-Мансийского автономного округа.

Приведенные примеры некоторых содержательных элементов отдельных преамбул субъектов Федерации позволяют говорить о патетичности их текстов, не уступающих по торжественности и наполняемости смыслами самой федеральной Конституции.

Положения аналогичного характера можно встретить практически во всех преамбулах конституций, уставов субъектов Федерации с определенным акцентом на значимые для субъекта Федерации ценности.

Принципы и нормы программно-целевого характера в значительной мере дублируют положения федеральной Конституции, но иногда конституции, уставы субъектов РФ расставляют определенные приоритеты, например, по охране природы, по защите национальной культуры и др.

Примечательным примером являются положения части 2 статьи 93 Устава Владимирской области, которые в развитие федеральных конституционных положений устанавливают целевую направленность регулирования органами государственной власти области сферы взаимодействия общества и природы. Среди таких целей перечисляются сохранение природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровление, улучшение качества окружающей среды, а также укрепление законности и правопорядка в интересах настоящего и будущего поколения людей.

Данные нормы программно-целевого характера развиваются в положениях законов субъектов РФ, для которых положения конституций, уставов субъектов РФ являются дополнительным ориентиром формирования законодательного потенциала защиты прав и свобод в этих сферах.

В развитие вышеприведенного примера Устава Владимирской области, регулирующего сферу взаимодействия человека с экологией, был принят Закон Владимирской области от 30 ноября 2004 г. № 202-ОЗ «Об основных направлениях деятельности органов государственной власти Владимирской области в сфере

природопользования и охраны окружающей среды», статья 2 которого конкретизирует направления деятельности органов государственной власти Владимирской области, установленные уставом.

Для конституций, уставов субъектов РФ характерно не только следование Конституции РФ в части закрепления федеральных конституционных ценностей, но и развитие данных ценностей, закрепление норм нравственности и принципов, отражающих семейные, иные социальные ценности.

В качестве примера можно привести положения, закрепленные пунктом 3 статьи 49 Конституции Республики Алтай, в которых среди основополагающих направлений в воспитании детей выделяются занятие общественно-полезным трудом, почитание старших, уважение к женщине, любовь к Отечеству.

Примечательной может являться и ст. 14 Конституции Республики Калмыкия, которая устанавливает всемерное содействие самобытности и этнической неповторимости традиций калмыцкого, русского и других народов республики, в особенности почитание старших, уважение к женщине, любовь и забота о детях.

В Конституции Республики Адыгея особо ценным являются обязанности почтительного и уважительного отношения младших к старшим и при этом они превозносятся в ранг священного долга каждого (ч. 3 ст. 35).

Следующим основополагающим юридическим свойством конституций, уставов является легитимность. И.А. Умнова-Конюхова и А.С. Степаненко предложили легитимность рассматривать как единство правомерности и законности<sup>1</sup>. Такое понимание легитимности расширило её обыденную трактовку по способу принятия (парламент, референдум, специально созданный орган/конституционное собрание). Вышеназванные ученые в своей работе выделили следующие требования легитимности: 1) соответствие общим принципам естественного права (право справедливости); 2) соответствие правовым

---

<sup>1</sup> См.: Умнова (Конюхова) И.А., Степаненко А.С. Легитимность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в контексте их защиты органами конституционного контроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 23 - 29//СПС КонсультантПлюс.

актам более высокой юридической силы; 3) принятие в установленном порядке и с учётом требований, предъявляемых к данному виду акта; 4) подтверждение законности акта в установленной процедуре в случае возникновения спора<sup>1</sup>.

Так, анализируя конституции, уставы субъектов РФ на соответствие первому приведённому требованию, можно прийти к выводу, что такое соответствие полностью производно от положений самой Конституции РФ. В таком аспекте следует отметить, что конституции, уставы субъектов РФ либо полностью воспроизводят положения Конституции РФ в части закрепления прав и свобод, либо развивают и наполняют их содержание дополнительными гарантиями и особенностями реализации.

Примером, иллюстрирующим полное воспроизводство положений Конституции РФ, а именно ч. 2 ст. 17, являются положения ст. 18 Конституции Республики Дагестан, закрепляющие обладание каждого человека естественными и неотчуждаемыми правами и свободами.

Примером развития положений, установленных Конституцией РФ, является Устав Алтайского края. В ч. 2 ст. 8 Устава закрепляется право на свободное развитие с дальнейшим перечислением национально-культурных, этнических и иных особенностей, составляющих достояние Алтайского края (конкретизация ст. 7 Конституции РФ).

Следующим требованием легитимности в соответствии с вышеприведенным перечнем выступает соответствие конституций, уставов нормативным правовым актам более высокой юридической силы.

В существующей системе федерализма основным требованием легитимности выступает соответствие конституций, уставов субъектов РФ положениям Конституции РФ, поскольку она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется непосредственно на всей территории РФ.

Помимо конституционных положений, о которых указывалось ранее, конституции, уставы субъектов РФ дополнительно констатируют следующее.

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

Например: пункт 1 части 1 статьи 62 Устава Алтайского края закрепляет в совместном ведении Федерации и субъекта РФ обеспечение соответствия Устава (Основного Закона) Алтайского края, законов и других нормативных правовых актов Алтайского края Конституции Российской Федерации и федеральным законам. На уровне субъекта РФ такая роль отведена органам законодательной и исполнительной власти.

Принятие в установленном порядке и с учётом требований, предъявляемых к данному виду акта как требование легитимности, проявляется в том, что они принимаются следующими способами: парламентом, путём референдума или специальным органом публичной власти.

Сравнительная таблица способов принятия и внесения изменений в конституции, уставы субъектов Российской Федерации представлена в Приложении № 1 к настоящему диссертационному исследованию.

В свете поправок в Конституцию РФ 2020 г. актуальным представляется рассмотреть еще один важный аспект, являющийся неотъемлемым элементом учредительного свойства конституций, уставов субъектов РФ, – публично-правовая природа.

Конституционные поправки дополнили текст федеральной конституции, нормативно закрепив категорию «публичная власть» в следующих текстовых фрагментах: «...Организация публичной власти на федеральных территориях...» (ч.1 ст. 67); «организация публичной власти» как предмет ведения РФ (п «г» ст. 71); «...единая система публичной власти...» (ч. 2 ст. 80); формирование Государственного Совета РФ в целях «... взаимодействия органов публичной власти...» (п. «е5» ст. 83); «Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения...» (ч. 3 ст. 131); включение органов местного самоуправления и органов государственной власти «в единую систему публичной власти в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 132); «...выполнение органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций...» (ст. 133).

На уровне субъектов РФ организация публичной власти с преломлением на региональные особенности осуществляется с помощью конституционно-уставного законодательства. Формирование основ публичной власти в субъектах Федерации зеркально положениям федеральной Конституции.

В конституциях, уставах субъектов РФ последовательно закрепляются в специальных главах и статьях основы правового статуса высшего должностного лица, законодательных и исполнительных органов, судебной власти, а также системы правозащитных органов, в том числе определяются основы порядка защиты прав и свобод.

Несмотря на отнесение публичной власти к ведению Федерации в целом, конституции, уставы субъектов Федерации, тем не менее, допускают конкретизацию категории «публичная власть» с точки зрения ее организации на уровне субъекта РФ.

Например, ст. 100 Конституции Республики Башкортостан закрепляет целевую направленность органов публичной власти в виде развития гражданского общества и обеспечения коллективного участия народа и граждан в управлении делами в республике. В последующей статье этой же Конституции раскрываются принципы взаимоотношений органов публичной власти.

В ст. 5 Устава Иркутской области определяются цели и принципы осуществления публичной власти. Способы реализации публичной власти уточняются в ст. 3 Устава Ленинградской области, среди которых приводятся референдум, свободные выборы и иные формы волеизъявления.

Для понимания места конституций, уставов субъектов РФ в системе региональных нормативных правовых актов необходимо обратиться к практике органов конституционной юстиции. Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений отметил, что уставы занимают особое место, а именно высшее место в иерархии нормативных актов субъекта Федерации, высшую юридическую силу по отношению к другим правовым актам субъектов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

В Постановлении от 27 апреля 1998 г. № 12-П Конституционным Судом Российской Федерации конституции и уставы субъектов РФ определены как акты особой правовой природы, носящие учредительный, основополагающий характер в правовой системе Российской Федерации и её субъектов<sup>1</sup>.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ об особом порядке судебной проверки конституций, уставов субъектов Федерации ранее излагалась в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П<sup>2</sup>.

Понимание Конституционным Судом РФ конституций и уставов субъектов как актов, занимающих особое место в системе нормативного регулирования статуса субъекта РФ, прослеживается в Постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П<sup>3</sup>.

В указанном постановлении Конституционный Суд РФ обозначил необходимые признаки, свидетельствующие об особом правовом характере конституций, уставов субъектов РФ. Среди таких Конституционным Судом выделены следующие.

1. Особый порядок их принятия.
2. Усложненный порядок внесения изменений и дополнений по сравнению с обычными законами.
3. Особый порядок судебной проверки.
4. Учредительная природа.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.1998 № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»// СЗ РФ. 1998. №18. Ст. 2063.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан»//СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

Одновременно Конституционным Судом РФ выработано концептуальное понимание конституции, устава субъекта РФ как целостного, единого акта, имеющего высшую юридическую силу в системе правовых актов субъектов РФ, при котором такой силой обладает любое его положение<sup>1</sup>.

Об учредительной природе конституций и уставов субъектов РФ говорится и в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». Отмечается, что проверка соответствия учредительного акта субъекта РФ федеральному закону сопряжена с установлением его соответствия нормам Конституции РФ<sup>2</sup>.

Вместе с тем в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2001 г. № 15-О судам не воспрещается подтверждать недействительность положений конституций, уставов субъектов РФ, если они содержат такие же нормы, которые ранее были признаны Конституционным Судом Российской Федерации противоречащими Конституции РФ<sup>3</sup>.

Анализ нормативного наполнения конституций, уставов субъектов РФ позволяет говорить о различных подходах к определению их места в системе региональных нормативных правовых актов.

Встречается различное текстовое закрепление выполняемой ими роли в качестве правового регулятора. Как правило, встречается их понимание в качестве основных законов субъектов РФ. Использование формулировки «основной закон» можно проследить в таблице, представленной в Приложении № 2 к настоящему диссертационному исследованию.

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

<sup>2</sup> См.: Российская газета, № 6, 15.01.2019.

<sup>3</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2001 № 15-О «По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»// СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1070.

Среди имеющихся конституций, уставов субъектов РФ можно выделить и те, которые используют другие наименования. Так, преамбула Устава Пермского края провозглашает принимаемый в соответствии с Конституцией Российской Федерации устав в качестве учредительного акта.

Некоторые субъекты РФ характеризуют свои уставы как основной нормативный правовой акт (ст. 5 Устава Волгоградской области), основной правовой акт (ч.5 ст. 1 Устава Кемеровской области, ч. 1 ст. 1 Устава Томской области), основной областной нормативный правовой акт (ч. 1 ст. 44 Устава Смоленской области).

Некоторые уставы предусматривают специальные статьи, посвященные статусу устава. В качестве примера можно привести уставы Калининградской области (ст. 1) и Камчатского края (ст. 1), характеризующие отличительные черты своих учредительных актов от иных правовых актов субъектов РФ, включая высшую юридическую силу, установление элементов статуса субъекта Федерации и иные.

Примечательным является определение устава в ч. 1 ст. 1 Устава Томской области, в соответствии с которым он является основным правовым актом области в системе нормативно-правового регулирования общественных отношений, осуществляемого органами государственной власти с участием населения на территории области.

Таким образом, главный акцент в определении правовой природы конституций, уставов субъектов РФ делается на их учредительном характере, высшей юридической силе в системе региональных нормативных правовых актов и публично-правовой природе при формировании органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Представляется важным привести определения статуса конституций, уставов в системе нормативных правовых актов субъектов РФ в контексте его определения в ранее имеющейся правоприменительной деятельности конституционных, уставных судов.

Постановлением Конституционного Суда Республики Карелия от 23 апреля 1998 г. республиканская конституция определена в качестве учредительного акта

высшей юридической силы по отношению к иным правовым актам, принимаемым в Республике Карелия<sup>1</sup>. Также примером определения места республиканской конституции в системе регионального законодательства может являться Постановление Конституционного Суда РС(Я) от 16 января 1995 г. № 2-П. В нем Судом Конституция Республики Саха (Якутия) определена в качестве писаного, единого и кодифицированного Основного Закона, нормы которого наделены высшей юридической силой<sup>2</sup>. В более позднем судебном решении Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 18 февраля 2009 г. № 2-П дается схожее определение Конституции Республики, которая понимается как целостный, единый документ, имеющий высшую юридическую силу в системе республиканского законодательства, состоящий из норм, имеющих учредительный характер<sup>3</sup>.

Уставной суд Санкт-Петербурга в своем определении от 28 мая 2009 г. № 003/09-3 определил устав как акт учредительного характера, имеющего особую правовую природу<sup>4</sup>. Также об учредительном характере Устава г. Санкт-Петербурга указывается и в последующих постановлениях, более поздних. Так, в Постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 23 декабря 2015 г. № 007/15-П указывается, что устав, являясь актом учредительного характера, образует основу законодательства и иного правотворчества по вопросам исключительного и совместного ведения Санкт-Петербурга и РФ<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 23.04.1998 «По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия Закона Республики Карелия «О внесении дополнений в Закон Республики Карелия «О статусе депутата Палаты Представителей и статусе депутата Палаты Республики Законодательного Собрания Республики Карелия» № 272-ЗРК от 10 марта 1998 года» // Собрание законодательства РК № 10-11 1998 г.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного суда РС(Я) от 16.01.1995 № 2-П «По делу о толковании норм Конституции Республики Саха (Якутия) о конституционных законах» // Саха сирэ № 11, 20.01.1995.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 18.02.2009 № 2-П «По делу о толковании положений абзацев 2, 9 преамбулы, частей 3, 4 и 5 статьи 1 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в редакции текста от 17 октября 2002 года» // Якутские ведомости, № 16, 14.03.2009.

<sup>4</sup> См.: Определение Уставного суда Санкт-Петербурга от 28.05.2009 № 003/09-3 «О прекращении производства по делу по запросу группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Л.И.Егоровой, З.В.Заушниковой, Ю.В.Карпенко, С.А.Малкова, С.Н.Никешина о толковании отдельных положений пункта 3 статьи 9 Устава Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости, № 101, 05.06.2009.

<sup>5</sup> Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 23.12.2015 № 007/15-П «По делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 7 Закона Санкт-Петербурга от 21 мая 2014 года № 303-46 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» по запросу группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга В.Ю.Бакулина,

Схожей позиции придерживается Уставной суд Калининградской области. В соответствии с выработанной им правовой позицией (постановления от 16 июля 2004 г. № 2-П, от 11 ноября 2004 г. № 3-П, от 9 февраля 2005 г. № 1-П, от 29 сентября 2005 г. № 4-П) нормы устава (Основного Закона) Калининградской области в своем большинстве носят учредительный характер и являются нормами-принципами. По мнению Уставного суда они выполняют регулирующую функцию, заключающуюся в том, что субъект права действует в соответствии с её предписаниями или требует от других соответствующего поведения, а с другой стороны, они являются базовыми, раскрываются и развиваются в конкретных нормах отраслевого права и находятся с ними в системной связи<sup>1</sup>.

Таким образом, ключевые признаки конституций, уставов субъектов РФ заключаются, во-первых, в выделении высшей юридической силы конституции, устава в системе регионального законодательства; во-вторых, в определении главной регулятивной цели – учреждение статуса субъектов РФ (учредительная природа).

Комплексный анализ научных взглядов в системном единстве с исследованием судебной практики позволил автору выделить следующие их признаки:

1) конституции, уставы субъектов являются актами особой учредительной правовой природы, что подтверждается характером содержащихся в них принципов и норм с их аксиологической направленностью;

2) различные интерпретационные наименования («основной закон», «учредительный акт», «нормативная база», «особый закон», «комплексные правовые акты», «статусные правовые акты субъектов РФ» и др.), придаваемые конституциям, уставам субъектов Российской Федерации учеными, судебной практикой, а также непосредственно вытекающие из содержащихся в них положений, являются их отличительной особенностью и свидетельствуют о

---

А.А.Ковалева, В.П.Ложечко, Л.Ф.Седейкиене, С.В.Трохманенко, М.А.Шишкиной» // Санкт-Петербургские ведомости, № 245, 29.12.2015.

<sup>1</sup> См.: Постановление Уставного Суда Калининградской области от 29 сентября 2005 г. № 4-П//Российская газета (Запад России) № 221, 04.10.2005.

неустоявшейся правовой традиции в идентификации данных нормативных правовых актов;

3) существование конституций, уставов субъектов Российской Федерации как вида нормативных правовых актов в правовой системе Российской Федерации обусловлено обеспечением её единства с учётом федеративной направленности Конституции Российской Федерации;

4) целью конституций, уставов субъектов Российской Федерации является учёт положений Конституции Российской Федерации при формировании правовых основ по защите прав и свобод на уровне субъектов Российской Федерации.

Учитывая изложенное, полагаем возможным дать авторское определение конституций, уставов субъектов Российской Федерации.

Конституции, уставы субъектов Российской Федерации – это нормативные правовые акты особой учредительной природы, находящиеся в непосредственной правовой связи с Конституцией Российской Федерации, обладающие высшей юридической силой на территории субъектов Российской Федерации по отношению к другим нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации и устанавливающие статус субъекта Российской Федерации как государственно-территориального образования.

## **1.2. Научные взгляды на понимание защиты прав и свобод как комплексной конституционно-правовой категории**

Категория «защита прав и свобод» является востребованной тогда, когда речь идет о возможных нарушениях прав и свобод либо ситуациях, когда права и свободы уже нарушены и требуется прибегнуть к правозащитным государственным или негосударственным механизмам по их восстановлению.

Близкой категорией к «защите» выступает «охрана». В лингвистическом понимании данные категории приобретают свойства синонимичности в их использовании.

К такому выводу можно прийти, если рассмотреть в качестве примера основные толковые словари, разъясняющие их понимание.

В.И.Далем глаголы «защищать», «защитить» понимаются в значениях «оберегать», «оборонять», «отстаивать», заступаться» и др. Существительное «защита» им понимается как «предмет, скрывающий, охраняющий, ограждающий кого или что...»<sup>1</sup>. В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведова глагол «защитить» понимается в значении кого-что «охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности»<sup>2</sup>.

В научных исследованиях категории «защиты» и «охраны» в одних случаях разграничиваются, а в других понимаются как тождественные. Сформировались устоявшиеся научные взгляды, позволяющие определить сущность этих категорий и выявить некоторые последние тенденции по их разграничению либо наоборот по их отождествлению.

Ранее проводимые многочисленные сравнительно-правовые исследования этих категорий в контексте систематизации научных взглядов позволили структурировать научные позиции ученых.

К первой группе, как правило, относят тех ученых, которые не выделяют существенных различий между категориями «защита» и «охрана». Они характеризуются ими как взаимодополняемые.

Г.Я.Стойкин рассматривает указанные категории с позиций системы правового регулирования общественных отношений, которая оказывает превентивный эффект по предупреждению правонарушений, а при их совершении регламентирует ответственность<sup>3</sup>.

А.С.Мордовец охрану прав и свобод рассматривает через состояние правомерной реализации прав и свобод под контролем социальных институтов, но без их вмешательства. А меры защиты, по его мнению, подлежат применению

---

<sup>1</sup> Толковый словарь живого великорусского языка /Владимир Иванович Даль: В 4 т.— Т. 1: А — З.— М.: РИПОЛ классик, 2006. С.721.

<sup>2</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений/ Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: ООО «А ТЕМП», 2006. С. 225.

<sup>3</sup> См.: Стойкин Г.Я. Понятие защиты гражданских прав//Проблемы гражданско-правовой ответственности защиты и защиты гражданских прав: сб. ученых трудов. Вып. 27. Свердловск, 1973. С. 30-35.

тогда, когда осуществление прав является затруднительным<sup>1</sup>. Охрана и защита фактически признаются взаимосвязанными, поскольку автором указывается, что при нарушении прав они подлежат не защите, а восстановлению<sup>2</sup>.

С.С.Алексеев под защитой права понимал государственно-принудительную деятельность, направленную на осуществление «восстановительных» задач, охватывающих восстановление нарушенного права и обеспечение юридической обязанности. Охранительные правоотношения, как он указал, складываются, когда совершается правонарушение и тогда происходит задействование мер юридической ответственности и защиты субъективных прав. Таким образом, С.С.Алексеев фактически отождествляет защиту и охрану<sup>3</sup>.

В.П.Грибанов также отождествляет категории «защита» и «охрана». Ученый полагает, что когда «речь идет о праве на защиту, то, очевидно, что такого рода право должно предоставлять его обладателю возможности правоохранительного порядка»<sup>4</sup>.

Синонимичное использование прослеживается в работах Г.Я.Стойкина<sup>5</sup>, Г.А.Свердлык, Э.Л.Страунинг<sup>6</sup>.

В более категоричной форме А.В.Мильков подвергнул сомнению плодотворность предпринимаемых попыток разграничить вышеуказанные категории. Им отмечается, что «такие попытки бесплодны, поскольку ни лингвистических, ни догматических оснований для этого не имеется. Эти понятия тождественны»<sup>7</sup>.

А.В.Мильковым на основе анализа работ дореволюционных ученых Г.Аренса, В.М.Хвостова, Е.В.Васьковского, К.Ф.Чиларджа, Д.И.Мейера, Ю.С.Гамбарова, И.А.Покровского, В.И.Синайского, Г.Ф.Шершеневича делается

---

<sup>1</sup> Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 88.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юрид. лит. 1981. С.280.

<sup>4</sup> Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000 С.299.

<sup>5</sup> Стойкин Г.Я. Понятие защиты гражданских прав//Проблемы гражданско-правовой ответственности защиты и защиты гражданских прав: сб. ученых трудов. Вып. 27. Свердловск, 1973. С.30-35.

<sup>6</sup> Свердлык Г.А., Страунинг Э.Л. Защита и самозащита гражданских прав: учеб. пособие. М., 2002. С.7.

<sup>7</sup> Мильков А.В. К вопросу о соотношении понятий «защита права» и «охрана права» // Закон. - 2010. - № 11. С. 106.

вывод об отсутствии традиции с дореволюционных времен разграничивать категории «охрана права» и «защита права»<sup>1</sup>.

Представители второй группы отстаивают позицию неравнозначности категорий «охрана» и «защита» и полагают, что категория «охрана» представляется более широкой по отношению к «защите» (к ним можно отнести следующих представителей: О.С.Иоффе, А.П.Сергеева, Е.А.Суханова, Н.И.Матузова, Н.С.Малеина и др.)<sup>2</sup>. Как отмечает Н.И.Матузов, «охрана и защита субъективного права или охраняемого законом интереса – не одно и то же: охраняются они постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются»<sup>3</sup>.

Альтернативным подходом является направление, где категория «охрана» представляется уже по объему, чем «защита». Например, как считает З.В. Макарова, «Охранять права, значит не допускать их нарушения, а защищать – не только не допустить нарушения прав, но и оградить их от посягательств на эти права, т.е. охраняют что-то, защищают что-то и от чего-то»<sup>4</sup>.

Также можно классифицировать подходы ученых к категориям «охраны» и «защиты» в зависимости от характера регулируемых правоотношений. В соответствии с этим можно выделить два подхода: регулятивный и правоохранный.

К регулятивному подходу можно отнести позиции учёных, которые подвергают сомнению целесообразность использования категории «охрана», отдавая предпочтение категории «защита». При этом свою позицию мотивируют тем, что правовое закрепление норм носит общерегулятивный характер. Так, например, Т.Б.Шубина, основываясь на анализе видов правоотношений, пришла к выводу об отсутствии юридического значения термина «охрана права», считая, что «...практически в законодательстве он не применяется, а если и применяется, то в самом общем смысле...»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Мильков А.В. Правовое регулирование защиты гражданских прав и правовых интересов: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С.92.

<sup>2</sup> См. подробнее: Амагыров А.В. К вопросу о понятии «Правовая защита» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-ponyatii-pravovaya-zaschita> (дата обращения 02.02.2021)

<sup>3</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратов.ун-та, 1987. С. 130-131.

<sup>4</sup> Макарова З.В. Защита в российском уголовном процессе: понятие, виды, предмет и пределы // Правоведение. – 2000. – № 3. С. 219.

<sup>5</sup> Шубина Т.Б. Теоретические проблемы защиты права: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 1997. С. 17

К правоохранному подходу следует отнести ученых, определяющих «охрану права» в качестве постоянного элемента правовой системы, не допускающего (предупреждающего) нарушение права. Сердцевиной правоохранного подхода является степень нарушенного права.

П.П.Сергун считает, что «В основу соотношения и разграничения таких категорий, как «охрана» и «защита», должен быть положен объективный критерий, который должен прямо указывать на наличие или отсутствие нарушенного права»<sup>1</sup>.

По мнению В.А.Тархова, «охрана каждого права существует постоянно и имеет целью обеспечить его осуществление, не допустить его нарушение... К защите же прав появляется необходимость прибегнуть лишь при их нарушении, оспаривании либо угрозе нарушения»<sup>2</sup>.

Указанная позиция ученого наиболее ярко характеризует правоохранный подход, когда необходимость прибегнуть к защите возникает тогда, когда возникло нарушение права.

К представителям правоохранного подхода можно также отнести и А.С.Никитина, обосновавшего разграничение категорий «охрана» и «защита» в административном праве. Автор аргументировал разделение, выделив особенности указанных категорий в сфере административной ответственности, предмете регулирования, способах осуществления и средствах реализации по кругу лиц, а также наложении отдельных видов административных наказаний<sup>3</sup>.

Кроме того, в своей работе ученый обосновывает практическую значимость недопущения смешения этих категорий<sup>4</sup>.

В науке конституционного права имеются свои особенности понимания юридических категорий «охрана» и «защита». Тесная связь с правовым статусом личности придает этим категориям системность, а также подчеркивает их семантическое сходство.

---

<sup>1</sup> Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1987. С. 37.

<sup>2</sup> Тархов В. А. Гражданское право. Общая часть. Курс лекций, г. Чебоксары: Чув. кн. изд-во, 1997. С. 259-260.

<sup>3</sup> См.: Никитин А.С. К вопросу о понятиях «охрана» и «защита» в российском праве//Государство и право. – 2008. - №4. – С.21-26.

<sup>4</sup> См.: Там же.

Примечательной является позиция различения категорий «охрана» и «защита» в работе Н.М.Колосовой применительно к охране и защите Конституции РФ. При таком подходе охрана выполняет функцию превенции нарушения, а защита устраняет правонарушения при их возникновении<sup>1</sup>.

Некоторая неоднозначность разграничения и понимания категорий «охрана» и «защита» наблюдается в научных работах Н.В.Витрука. В одних случаях учёным они рассматриваются как тождественные, в других различаются.

В более ранних работах Н.В.Витрук не проводил разграничения между категориями «охрана» и «защита» и рассматривал их как синонимы. Н.В. Витрук, характеризуя право на судебную защиту, указывает, что оно «предполагает охрану прав и законных интересов гражданина»<sup>2</sup>. Несмотря на тот факт, что ученый в более ранних работах не разграничивал эти категории по объему, в более поздней работе примечательной является точка зрения Н.В. Витрука, в соответствии с которой данные категории все же ученый разделяет по тому основанию, что права и свободы охраняются постоянно, а защищаются они только тогда, когда нарушаются<sup>3</sup>.

Данную точку зрения ученого можно отнести также к правоохранному подходу разграничения категорий «охрана» и «защита» прав и свобод.

А.Н.Писарев, разделяя взгляд Н.В.Витрука по разграничению категорий «правовая охрана» и «правовая защита», предложил понимать их как деятельность по охране конституционных прав и правозащитной деятельности как составной части охранительно-защитной деятельности<sup>4</sup>.

В юридической литературе встречается и понимание категории «защиты прав» в материально-правовом (включается фактическое восстановление нарушенного права или законного интереса либо предотвращение угрозы

---

<sup>1</sup> См.: Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации / Колосова Н.М. - М.: Городец, 2000. С. 146.

<sup>2</sup> См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец-издат, 2001. С.260.

<sup>3</sup> Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА, 2008. 448 с.//СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> Писарев А. Н. Актуальные проблемы конституционного права Российской Федерации : / А. Н. Писарев. – Москва : Российский государственный университет правосудия, 2016. С. 229.

нарушения) и процессуально-правовом смысле (правомерная деятельность управомоченных субъектов, реализуемая в определенных формах)<sup>1</sup>.

Обозначенные выше позиции ученых свидетельствуют о разносторонности подходов к категории «защита прав и свобод».

Несколько иной подход можно отметить в работах И.А. Умновой-Конюховой, которая отдает приоритет категории «защита прав и свобод». При этом указанная категория понимается ею в широком смысле. И.А. Умнова-Конюхова определяет защиту прав и свобод с точки зрения системы права, определяя её как важнейший институт конституционного права России, который является составной частью более крупного конституционно-правового института – правового положения человека в Российской Федерации. Она дает определение института защиты прав и свобод, под которым понимается система правовых гарантий и средств их обеспечения и реализации. И.А.Умнова-Конюхова защиту прав человека и основных свобод относит также к одному из фундаментальных принципов права, руководствуясь анализом международно-правовых актов в области прав и свобод, а также конституциями зарубежных государств<sup>2</sup>.

Также учёными предлагаются различные классификации «защиты прав и свобод». Исходя из принципа разделения властей и роли отдельных ветвей и органов государственной власти в защите прав и свобод предлагается выделять следующие виды: правотворческую (законодательную); административную (исполнительно-распорядительную); судебную. В зависимости от отраслей права и законодательства институт защиты классифицируется на такие виды, как: международно-правовая, конституционно-правовая; административно-правовая; уголовно-правовая; гражданско-правовая, виды защиты, определяемые в отраслях права и законодательстве. В зависимости от критерия «сферы общественных

---

<sup>1</sup> См.: Болгова В.В. Формы защиты субъективного права: теоретические проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид.наук. Самара. 2000. С. 20.

<sup>2</sup> См. подробнее: Умнова (Конюхова) И.А. Конституционное право и международное публичное право: теория и практика взаимодействия: Монография/И.А.Умнова (Конюхова). – М.: РГУП, 2016. С. 377.

отношений» предлагается выделять следующие виды защиты прав и свобод – политическая; правовая; экономическая; социальная; культурно-духовная<sup>1</sup>.

Исследуя нормативно-правовую природу категорий «охрана» и «защита», стоит обратить внимание, что необходимость защиты прав человека провозглашается в статье 7 Всеобщей Декларации прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.): «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона»<sup>2</sup>. В данном международном документе используется именно термин «защита».

Конституция Российской Федерации использует обе категории: «охрана» и «защита» прав и свобод.

В положениях Конституции Российской Федерации можно выделить положения, где применяется термин «защита» в контексте защиты прав и свобод: ст.2 «защита прав и свобод человека – обязанность государства»; ч. 1 ст. 23 «Каждый имеет право на ... защиту своей чести и доброго имени»; ч. 1 ст. 30 Конституции «Каждый имеет право на объединение... для защиты своих интересов»; ч. 3 ст. 37 «...право на защиту от безработицы»; ч. 1 ст. 38 «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства»; ч. 1 ст. 45 «Государственная защита прав и свобод»; ч. 2 этой же статьи «Каждый вправе защищать свои права...»; ч. 1 ст. 46 «Каждому гарантируется судебная защита...»; ч. 3 ст. 46 «Каждый вправе... обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты»; ч. 3 ст. 55 «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены... в целях защиты основ конституционного строя...»; ч. 2 ст. 61 «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту...»; ч.3 ст. 69 защита интересов соотечественников, проживающих за рубежом; п. «в» статьи 71 «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина»; «регулирование и защита прав национальных меньшинств»; п. «б» ст. 72 «защита прав и свобод

---

<sup>1</sup> См.: Умнова (Конюхова) И.А. Судебная защита конституционных прав и свобод в Российской Федерации: учебное пособие/под ред. И.А. Умновой (Конюховой). – М.: РГУП, 2017. С. 6-7.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)// Российская газета, N 67, 05.04.1995.

человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств», п. «ж» «...защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита...», «ж.1) защита семьи, материнства...; защита института брака...»; п. «м» ст. 72 «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей»; ч. 2 ст. 74 «Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться... если это необходимо для...защиты жизни и здоровья людей»; ст. 75.1 «...гарантируются защита достоинства граждан и уважения человека труда...»; п. «в» ч.1 ст. 114 «...укрепление и защиты семьи...», в.2) «...социальной защиты инвалидов.

Несколько реже употребляется термин «охрана» в Конституции РФ: ч. 2 статьи 7 «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей»; ч. 1 статьи 21 «Достоинство личности охраняется государством»; ч. 1 статьи 41 «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь»; ч. 2 статьи 41 «... программы охраны и укрепления здоровья населения»; статья 52 «Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом», п. «д» статьи 72 «охрана окружающей среды»; ч. 1 статьи 82 «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права»; п. «е» ч. 1 статьи 114 «...охране собственности и общественного порядка...»; ч. 1 статьи 132 «...осуществляют охрану общественного порядка».

Исходя из анализа положений Конституции Российской Федерации относительно применения категорий «охрана» и «защита», следует констатировать, что сама Конституция, по сути, не различает эти категории и считает их тождественными.

Характерной чертой Конституции РФ является и то, что в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации, касающихся разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта, используется категория «защита» прав и свобод человека и гражданина, а не «охрана». Это еще раз свидетельствует о том, что Конституции РФ, оперируя терминами «охрана» и «защита», отдает предпочтение последней.

По применению категорий «охрана» и «защита» можно обратиться к немногочисленной практике Конституционного Суда РФ. В Постановлении от 21 ноября 2002 г. № 15-П, затрагивая критерии правового государства, Конституционный Суд отмечает, что оно может признаваться таковым, если «обеспечивает безопасность граждан, охрану и защиту их прав и законных интересов...». В данном случае категории «охрана» и «защита» по смыслу, данному в Постановлении, можно считать взаимосвязанными, но разделяемыми Конституционным Судом РФ<sup>1</sup>. В другом своем Постановлении от 14 июня 2018 № 23-П Конституционный Суд РФ указал на неоднократно выработанную позицию относительно целей публично-правовой ответственности (уголовной и административной ответственности), а именно, как указывается Судом, они «преследуют общую цель охраны публичных интересов, таких как защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка, в силу чего они имеют схожие задачи и принципы и тем самым дополняют друг друга»<sup>2</sup>. В данном случае допустимо считать, что Конституционным Судом РФ был использован правоохранный подход к разграничению охраны и защиты, распространенный в уголовном и административном праве, где охрана более широкая категория, включающая защиту. В одном из Определений Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г. №690-О можно наблюдать слияние категорий «защиты» и «охраны». Как отмечает Конституционный Суд РФ, «... Российская Федерация как правовое государство обязана обеспечивать эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина посредством правосудия, гарантирующего охрану прав и свобод человека и гражданина от

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21.11.2002 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М.А. Мкртычана»// СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4829.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.06.2018 № 23-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1.7 и части 4 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» и пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» в связи с жалобами граждан А.И. Заляутдинова, Н.Я. Исмагилова и О.В. Чередыня»// СЗ РФ. 2018. № 26. Ст. 3932.

произвола властей»<sup>1</sup>. Анализ деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по применению указанных категорий не позволяет никаким образом конкретизировать содержание и соотношение «охраны» и «защиты».

Категория «защита» в качестве доминирующей используется в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность правозащитных органов. Статья 1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>2</sup> определяет обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан в качестве цели учреждения должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Аналогично категория «защита» используется и в Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>3</sup> и Федеральном законе от 7 мая 2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»<sup>4</sup>.

При разграничении категорий «правовая охрана» и «правовая защита» представляется необходимым проанализировать практику их законодательного использования на уровне конституционно-правового регулирования конституциями, уставами субъектов РФ.

Анализ содержания структуры конституций, уставов субъектов РФ свидетельствует о том, что категория «защита прав и свобод» используется преимущественно. Во многих конституциях, уставах категория «защита прав и свобод» используется в наименовании глав. Как правило, это вторая глава, устанавливающая правозащитные возможности учредительного акта субъекта Федерации.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 14.05.2013 № 690-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Назармамадова Дидора Гулмамадовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 6 пункта 2 статьи 22 и пунктом 3 статьи 30 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> СЗ РФ.1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>3</sup> СЗ РФ.2020. № 12. Ст. 1640.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

Приведем некоторые примеры. Например: наличие главы 2 под названием «Защита прав и свобод человека и гражданина» характерно для следующих республик: Крым, Удмуртия, Чувашия.

Следующая модификация «Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина...» используется в уставах Камчатского края и Новосибирской, Нижегородской, Омской, Тульской, Калининградской областей, а также в несколько измененном варианте в Уставе Магаданской области. В Конституции Удмуртской Республики имеется глава 2 под названием «Защита прав и свобод человека и гражданина», в уставе Кемеровской области название главы сформулировано как «Защита и реализация прав и свобод человека и гражданина».

В некоторых конституциях и уставах субъектов Федерации государственная защита прав и свобод включается в число юридических гарантий прав и свобод граждан. Например: статья 15 Устава Алтайского края закрепляет юридические гарантии обеспечения прав и свобод посредством обращения в судебные инстанции, органы прокуратуры и иные правозащитные органы.

Некоторые субъекты РФ в своих учредительных актах имеют главы и статьи, посвященные «охране». Можно заметить использование категории «охрана» в связке с категориями «законность» и «правопорядок». Например: Конституция Республики Саха (Якутия) имеет главу 6 под названием «Судебная власть, охрана законности и правопорядка». Другие субъекты внутри предусмотренных специальных глав учредительных актов в разной вариативной форме используют категорию «охрана». Например: статья 133 Конституции Республики Тыва «Соблюдение и охрана правопорядка и общественной безопасности»; статья 70 Устава Саратовской области «Соблюдение и охрана порядка и безопасности».

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что в конституциях, уставах субъектов РФ преимущественно используется категория «защита прав и свобод». Категория «охрана», как правило, в учредительных актах субъектов Федерации закрепляется в единстве с категорией «обеспечения правопорядка».

Не содержится однозначного понимания категории защиты прав и свобод и в научно-практических комментариях к Конституции Российской Федерации.

В одном случае защита прав человека определяется как эффективная возможность пользования правами и свободами через создание социально-политических, материально-финансовых, организационно-процедурных и других условий для их осуществления, а также путем воздержания самого государства от необоснованного и неправомерного вмешательства<sup>1</sup>.

Также существует позиция, в соответствии с которой категория защиты определяется в качестве правового института, присущего отдельной отрасли<sup>2</sup>.

Анализ научных позиций, а также нормативных правовых актов по соотношению и разграничению категорий «охрана» и «защита» прав показал их многоаспектность и широту.

Осмысливая содержание нормативных правовых актов, можно констатировать, что категории «охрана» и «защита» концептуально не различаются, при этом, как правило, предпочтение отдается именно категории «защита», которая чаще всего используется по отношению к правам человека.

Категория защиты прав и свобод человека модифицируется применительно к разным понятиям, а именно: может рассматриваться как институт конституционного права с точки зрения системы права, как фундаментальный принцип права, властная деятельность компетентных органов по восстановлению нарушенного права, а также как важнейшая конституционная гарантия.

Учитывая изложенное, полагаем возможным дать авторское определение защите прав и свобод как конституционно-правовой категории.

Защита прав и свобод – это комплексная конституционно-правовая категория, подразумевающая в правотворческом контексте содержание правового регулирования гарантий прав и свобод и в правоприменительном аспекте систему средств их обеспечения и реализации.

---

<sup>1</sup> См.: 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, 2011.1008 с.//СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Научно-практический комментарий (постатейный)/М.П. Авдеевкова, Н.И. Беседкина, А.Н. Головистикова и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007. 616 с.//СПС КонсультантПлюс.

Попытки разграничения категорий «охрана» и «защита» с использованием различных концепций их понимания имеют определенное научно-практическое значение, однако до настоящего времени среди ученых и в законодательстве не сложилось единства подходов. Автор данного исследования считает целесообразным придерживаться категории «защита прав и свобод» исходя из целей закрепления данной правовой конструкции в ст.71 и 72 Конституции РФ.

### **1.3. Защита прав и свобод как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

При закреплении в статьях 71 и 72 Конституции РФ предметов ведения защита прав и свобод одновременно отнесена к ведению Федерации и совместному ведению Федерации и субъектов РФ. Такая юридическая конструкция может рассматриваться, с одной стороны, как особенность, а с другой, как юридическая неточность, которая может повлечь «размывание» границ установленных предметов ведения федеративных отношений. Как следствие это может сказаться на чрезмерности и необоснованности вмешательства как Федерации в дела субъектов РФ, необоснованно ограничивая их свободу правотворчества, так и породить избыточную активность субъектов РФ при попытках восстановить этот баланс, увеличивая региональную правотворческую активность, вторгаясь в непринадлежащие им предметы ведения.

Представляется, что именно совместное ведение РФ и её субъектов в области защиты прав и свобод преследует цель единства правового регулирования, а также общий вектор развития в целях обеспечения жизнеспособности как Федерации в целом, так и каждого субъекта РФ в сфере защиты прав и свобод.

Обращаясь к проблеме дублирования в предметах ведения категории «защиты прав и свобод человека и гражданина», ученые подчеркивают неоднозначность такого конституционного закрепления. Схожее дублирование усматривается и в части закрепления прав национальных меньшинств. Их

регулирование и защита отнесены к ведению Федерации, а защита к совместному ведению.

Специалистами, затрагивающими проблемы российского федерализма, неоднократно акцентировалось внимание на наличие такой имеющейся противоречивой юридической конструкции в предметах ведения. Среди сформированных научных взглядов можно выделить позиции некоторых конституционалистов относительно особенности такого регулирования.

Так, И.А. Умновой-Конюховой обращалось внимание на «противоречивость российской конституционной модели разграничения предметов ведения»<sup>1</sup>. В связи с этим автор указывает на проблему нахождения одних и тех же предметов ведения в исключительном и совместном ведении Федерации и субъектов Федерации<sup>2</sup>. Д.С.Велиева и М.В.Пресняков отметили аналогичную неточность в рамках закрепления указанных предметов ведения и акцентировали внимание на последствия такого закрепления в правоприменительной практике в виде «вторжения в предмет ведения Российской Федерации»<sup>3</sup>. На наличие правового конфликта в предметах совместного ведения указывается также М.Н.Карасевым, которым имеющаяся в Конституции РФ конструкция совместного ведения подвергнута критике и взамен предложен переход к двусторонней модели перераспределения государственно-властных полномочий, включающей предметы ведения Федерации и субъектов Федерации<sup>4</sup>. В.Е.Чиркиным также видится более правильным отказ от совместного ведения и дальнейший переход к указанной модели<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 26.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> Велиева Д.С., Пресняков М.В. Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 17 - 27. // СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> См.: Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. – 2001. – № 9(57). С. 41-42.

<sup>5</sup> См.: Чиркин В. Е. Новый российский федерализм: стратегия и тактика // Право и политика. 2000. № 12. С.47.

Как обоснованно отметил Ю.В.Ким, «причины» неразберихи» в восприятии ситуации в сфере прав человека имеют и доктринальную, и, следом, формально-правовую подоплеку»<sup>1</sup>.

Такая юридическая конструкция неясна и с точки зрения юридической техники, поскольку защита прав и свобод, являясь всеобъемлющей категорией, охватывает и защиту прав национальных меньшинств. Возможно, стоит предположить, что национальные меньшинства выделены отдельной категорией по той причине, что Конституцией РФ подчеркиваются национальные, культурные особенности состава Российской Федерации, и потому их защите придается особое значение.

Авторы постатейного комментария к Конституции Российской Федерации несколько оправдывают существующее конституционное установление предметов ведения. Ими отмечается, что в соответствии со смыслом Конституции Российской Федерации «защита прав и свобод является обязанностью всех органов и должностных лиц как государственной власти, так и местного самоуправления. Защита прав и свобод человека и гражданина составляет и предмет ведения Российской Федерации, и предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72), что предполагает необходимость разграничения предметов ведения и полномочий в сфере совместной ответственности каждого из территориальных уровней государственной власти за состояние дел в этой области»<sup>2</sup>. Однако ссылка на совместную ответственность не вносит ясности в объяснении причины параллельного закрепления защиты прав и свобод человека и национальных меньшинств в предметах ведения Федерации и совместного ведения с субъектами РФ.

Субъекты РФ в своем большинстве – 61 субъект<sup>3</sup>, включили в свои учредительные акты отдельные статьи, посвященные предметам совместного

---

<sup>1</sup> Ким Ю.В. О понятиях правозащитной деятельности и правозащитной системы или же к вопросу об организационно-правовых предпосылках «всемирного счастья» // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 27 - 35 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андрюченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с. // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Данные на 1 ноября 2021 года

ведения. Региональные законодатели, дублируя положения ст. 72 Конституции РФ, тем самым еще раз подчеркнули важность осуществления своих законодательных полномочий в обозначенных сферах. Однако такое на первый взгляд поверхностное упоминание защиты прав и свобод в предметах совместного ведения, перенесенное из федеральной Конституции РФ в тексты региональных основных законов, не вносит какой-либо дополнительной ясности.

Несмотря на имеющуюся неопределенность как в научной сфере, так и в правовой регламентации предмета ведения Федерации и субъектов РФ по защите прав и свобод, тем не менее можно очертить границы осуществления полномочий субъектов РФ по защите прав и свобод в контексте осуществления данного предмета совместного ведения.

На наш взгляд «защита прав и свобод человека» должна быть отнесена к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов, а в ведении Российской Федерации целесообразно оставить только «регулирование прав и свобод человека и гражданина». При таком понимании целью конституций, уставов субъектов РФ как актов учредительного характера является защита прав и свобод путем повышения гарантированности уровня их обеспеченности в регионах.

Более детальное рассмотрение текстов региональных конституций, уставов позволяет выявить задачи, которые выполняют субъекты РФ, осуществляя защиту прав и свобод, в том числе национальных меньшинств, путем конституционного, уставного правотворчества.

Прежде всего об этом свидетельствуют положения, имеющиеся в текстах преамбул региональных основных законов. Ряд конституций, уставов субъектов РФ в их содержании консолидируют основные высшие конституционные ценности, указывая при этом на необходимость их развития, стремясь обеспечить достойные условия жизни, упрочить принципы федерализма, демократии и всестороннего развития (например, преамбулы конституций республик Адыгеи, Хакасии; уставы Волгоградской, Курганской, Магаданской, Московской, Смоленской областей, а также Устав Ханты-Мансийского автономного округа – Югры).

Таким образом, в учредительных актах просматривается организационно-консолидирующая роль основных законов в реализации субъектами РФ своей части правозащитных правотворческих полномочий в рамках совместного ведения.

На федеральном уровне дальнейшая конституционная конкретизация положений статей 71, 72 Конституции РФ прослеживается в статье 76 Конституции РФ, утверждающей основы по разграничению полномочий при осуществлении правотворчества федеральных и региональных органов в контексте предметов ведения. В соответствии с текстом Конституции РФ федеральные конституционные законы и федеральные законы принимаются по предметам ведения РФ, поскольку они имеют прямое действие на её территории (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ).

При осуществлении правотворческих полномочий совместного ведения Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч.2 ст.76 Конституции РФ), предназначенные для имплементации федеральных нормативных установлений и их дальнейшей конкретизации.

Регулирование прав и свобод, исходя из смысла указанных Конституцией РФ полномочий, относится исключительно к полномочиям Федерации (п. «в» ст.71 Конституции РФ). В зависимости от этого формируется федеральная система органов государственной власти по правовому регулированию института защиты прав и свобод, включающая Президента РФ, Федеральное Собрание как высший законодательный орган, Правительство РФ как высший исполнительный орган государственной власти, Государственный Совет РФ как орган, координирующий организационные основы единой публичной правовой политики.

Первоочередную роль в регулировании прав и свобод выполняют федеральные конституционные законы. Существует точка зрения, согласно которой с учетом их общегосударственного значения субъекты РФ лишены возможности их конкретизации региональными нормативными правовыми

актами<sup>1</sup>. Однако в практике имеются прямо противоположные примеры. В Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>2</sup> длительное время вплоть до 6 июня 2015 г., когда в конституционный закон были внесены изменения, существовала отсылка на конституции, уставы субъектов РФ, с помощью которых субъектам Федерации позволялась возможность учреждения должностей региональных правозащитников. На основании этих полномочий в конституциях, уставах субъектов РФ стали появляться положения, конкретизирующие статус региональных правозащитников.

Соответственно, при необходимости Российская Федерация вправе в федеральных конституционных законах предусматривать возможность субъектам РФ развивать установленные законоположения, поэтому на практике субъекты РФ не лишены возможности конкретизации данного вида законов в дозволенных им Федерацией пределах.

В первую очередь можно отметить следующие основополагающие федеральные конституционные законы: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>3</sup> и Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает основы защиты прав человека путем проведения единой социально ориентированной политики в основополагающих сферах жизнедеятельности – культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, защиты традиционных семейных ценностей, а также вопросов экологии и защиты окружающей среды. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» развивает

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Безуглов С.В., Бутурлина Е.С. Особенности федеральных конституционных законов как источников права // Власть Закона. 2017. № 4. С. 53 - 65. // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

конституционно-правовые основы защиты прав и свобод посредством реализации судебных гарантий защиты.

В России, как и в других государствах, принимаются статутные законы, определяющие компетенцию органов государственной власти, в том числе напрямую связанных с вопросами защиты прав и свобод. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup> определяет компетенцию Конституционного Суда РФ, включая вопросы рассмотрения дел о конституционности нормативных актов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» закрепляет государственный механизм защиты прав и свобод институтом Уполномоченного как инструментом, содействующим в устранении нарушений прав и свобод и их восстановлению.

При регулировании прав человека федеральный законодатель в большей части делает упор на федеральные законы.

Полномочие по защите прав и свобод с учётом особенностей федеративных отношений, установленных Конституцией РФ, усматривается из преобладания регулятивного подхода, который, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, обеспечивается федеральным законом, выступающим нормативным правовым актом общего действия, свойствами которого являются определение прав и обязанностей участников спорных правоотношений, компетенция и конкретные полномочия органов государственной власти в соответствии с принципами разделения властей, распространяющими свое действие на федеральном и региональном уровнях<sup>2</sup>.

Федеральные законы в целях их упорядочения можно классифицировать по нескольким группам.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>2</sup> См.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П, от 9 января 1998 года № 1-П, от 21 декабря 2005 года № 13-П, от 24 декабря 2013 года № 30-П, от 1 декабря 2015 года № 30-П, от 28 марта 2017 года № 10-П и др. //СПС КонсультантПлюс.

Первая группа законов регулирует статус и компетенцию органов по защите прав и свобод, а также процедуры и порядок такой защиты. К таким законам, например, относятся федеральные законы от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>1</sup>, от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup>, от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»<sup>4</sup>, от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>5</sup>, от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»<sup>6</sup> и др.

К следующей группе можно отнести федеральные законы, регламентирующие юридическую ответственность за совершение деяний, запрещенных законодательством, а также процедурные вопросы защиты прав и свобод при их нарушении. В частности, к ним относятся Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ<sup>7</sup>, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ<sup>8</sup>, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ<sup>9</sup>, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ<sup>10</sup> и др.

В пределах правового поля федерального законодателя находятся отдельные группы граждан, которые им отнесены к специальным обособленным категориям. Это лица, принимавшие участие в военных действиях, осуществлявших трудовую деятельность на объектах, связанных с опасными видами производств и

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2021. № 52 (ч.1). Ст. 8973.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

технологиями, необходимых для безопасности государства и др. Российская Федерация для названных групп создает повышенный уровень социальных гарантий и принимает в соответствии с этим федеральные законы. Среди таких законов можно перечислить следующие: от 10 января 2002 г. «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»<sup>1</sup>, от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>2</sup>, от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»<sup>3</sup>, от 7 ноября 2000 г. № 136-ФЗ «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием», от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»<sup>4</sup> и другие.

Значительное внимание уделяется группе законов, регулирующих порядок защиты прав слабозащищенных слоев населения путем предоставления им дополнительных социальных гарантий. Для реализации установленных Конституцией РФ обязанностей по предоставлению социальных гарантий приняты следующие федеральные законы: от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>5</sup>, от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>6</sup>, от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>7</sup> и другие.

Другая группа законов регулирует защиту прав и свобод путем повышения социальной обеспеченности категорий лиц, осуществляющих свои функции в

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1996. № 26. ст. 3033.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

правоохранной сфере. Среди таких законов можно отметить следующие: от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации»<sup>1</sup>, от 4 июня 2011 г. № 126-ФЗ «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан»<sup>2</sup>, от 30 декабря 2006 г. № 284-ФЗ «О социальных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу в воинских формированиях Российской Федерации, дислоцированных на территориях Республики Белоруссия, Республики Казахстан и Киргизской Республики, а также лицам, работающим в этих формированиях»<sup>3</sup>, от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup> и другие.

Вышеприведенный перечень можно продолжить на региональном уровне, обозначив систему нормативных правовых актов, положения которых направлены на реализацию защиты прав и свобод в субъектах РФ.

Правовую основу законодательства субъектов РФ составляют конституции, уставы. Правозащитная направленность в них обозначена практически в каждой статье, начиная с преамбул, формирующих цели и задачи их принятия и функционирования как учредительных актов субъектов Федерации.

В развитие положений, провозглашенных конституциями, уставами субъектов РФ, на региональном уровне принимаются региональные законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ по вопросам защиты прав и свобод.

Прежде всего можно выделить те, которые регламентируют компетенцию органов государственной власти субъектов РФ по защите прав и свобод, а также порядок и способы реализации такой защиты. К таким законам, например, относятся законы, осуществляющие регулирование уполномоченных по защите прав в контексте различных направлений защиты. Наиболее универсальными являются региональные законы об уполномоченных по правам человека, например,

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 144.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3266.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 47.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.

Закон Удмуртской Республики от 11 октября 2021 г. № 108-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике»<sup>1</sup>. В отдельных случаях в субъектах РФ принимаются законы, носящие комплексный характер по предмету регулирования. К примеру, Закон Тверской области от 25 июня 2021 г. № 43-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области». Аналогичные законы принимаются и по другим категориям региональных уполномоченных. Например: Закон Чеченской Республики от 8 июля 2013 г. № 25-РЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Чеченской Республике»; Закон Камчатского края от 19 декабря 2013 г. № 367 «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае».

Кроме того, принимаются региональные законы, уточняющие порядок защиты прав и свобод. Среди них – Закон Республики Ингушетия от 26 декабря 2015 г. № 66-РЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Республике Ингушетия», Закон Республики Бурятия от 2 июля 2007 г. № 23520-III «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Республике Бурятия».

Достаточно новыми являются региональные законы о конституционных, уставных советах. В конституциях республик Башкортостан и Саха (Якутии) уже обозначен их правовой статус с принятием соответствующих специальных региональных законов.

Также можно выделить еще одну группу, регламентирующую юридическую ответственность за совершение деяний, запрещенных законодательством. В этой части субъектам РФ допускается принимать соответствующие законы об административных правонарушениях в части, не противоречащей ст. ст. 1.3 и 1.3.1. КоАП РФ, определяющие предметы ведения Федерации и субъектов Федерации в контексте формирования законодательства об административных правонарушениях в сферах, где необходимо установление ответственности по

---

<sup>1</sup> Здесь и далее нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в редакциях, указанных в списке использованной литературы и источников. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

вопросам, не отнесенным к ведению Российской Федерации и определяющим в соответствии с этим полномочия компетентных органов. Например: «Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях» от 23 июня 2011 г. № 413-з. Аналогичные законы предусматриваются и другими субъектами РФ.

Достаточно объемную группу региональных законов можно выделить в сфере регулирования вопросов реализации защиты слабозащищенных слоев населения. Они обеспечивают воплощение конституционных, уставных целей и задач по защите их прав и созданию благоприятных условий жизни.

К таким законам относятся региональные законы, конкретизирующие меры, направленные на защиту прав детей, инвалидов, лиц предпенсионного возраста и пенсионеров.

Наиболее рамочным представляется Областной закон Ленинградской области от 22 марта 2021 г. № 31-оз «О дополнительных социальных гарантиях и стандартах в Ленинградской области». В указанном законе классифицирован общий перечень социальных гарантий по сферам предоставления и субъектам, на которые они распространяются. В качестве цели в преамбуле обозначено усиление адресности социальной и иной поддержки.

Первоочередное внимание в субъектах РФ уделено защите детей. В связи с этим принимаются специальные законы, стимулирующие рождаемость и оказывающие социальную поддержку родителям по содержанию и воспитанию детей, а также законы, направленные на защиту детей, оставшихся без попечения родителей.

Например: Закон Республики Башкортостан от 31 декабря 1999 г. № 44-з «Об основных гарантиях прав ребенка в Республике Башкортостан»; Закон Республики Коми от 12 ноября 2004 г. № 57-РЗ «О государственных гарантиях в Республике Коми семьям, имеющих детей»; Закон г. Москвы от 30 ноября 2005 г. № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей»; Закон Белгородской области от 7 февраля 1995 г. № 9 «О дополнительных социальных гарантиях молодому поколению».

Защите лиц пожилого возраста уделяется также немаловажное значение. Примечательным является Закон Чеченской Республики от 27 сентября 2018 г. № 44-РЗ «О социальных гарантиях и льготах гражданам предпенсионного возраста на территории Чеченской Республики», принятый с целью сохранить социальные гарантии и льготы лицам предпенсионного возраста, проживающим на территории Республики в контексте повышения возраста для выхода на пенсию на федеральном уровне с 1 января 2019 года.

Также в субъектах РФ дополнительно можно выделить законы, посвященные обеспечению прав маломобильных групп населения: Закон Республики Хакасия от 1 июля 2011 г. № 61-ЗРХ «О гарантиях трудовой занятости инвалидов в Республике Хакасия», Закон Республики Коми от 6 июля 2009 г. № 68-РЗ «О некоторых вопросах, связанных с уходом и помощью гражданам пожилого возраста и инвалидам на территории Республики Коми».

В отдельную группу можно отнести региональные законы, регламентирующие дополнительную защиту и гарантирование реализации прав коренных малочисленных народов, а также лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных территориях. Например: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 12 ноября 2001 г. № 27-РЗ «О гарантиях прав коренного малочисленного народа абазин в Карачаево-Черкесской Республике»; Закон Республики Тыва от 16 июля 2020 г. № 626-ЗРТ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Республики Тыва», Закон Республики Карелия от 27 декабря 2004 г. № 846-ЗРК «О гарантиях и компенсациях для отдельных категорий лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях на территории Республики Карелия».

В пределах предмета ведения субъектов Федерации находится защита отдельных групп граждан, относящихся к специальным категориям, осуществляющих трудовую деятельность на специализированных объектах, деятельность которых связана с опасными видами производств, а также лицам, работающим в государственных органах и проходящим военную службу или

службу в правоохранительных органах. К таким законам можно отнести, например, Закон Республики Алтай от 15 апреля 2005 г. № 26-РЗ «О гарантиях и компенсациях для лиц, работающих в государственных органах Республики Алтай, государственных учреждениях Республики Алтай, расположенных на территории Республики Алтай в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера», Закон Ставропольского края от 5 марта 2022 г. № 20-кз «О дополнительных социальных гарантиях отдельным категориям военнослужащих и членам их семей»; Закон Республики Тыва от 29 декабря 2014 г. № 43-ЗРТ «О реализации полномочий в сфере социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации, проживающих на территории Республики Тыва».

В вышеприведенном перечне законов присутствуют как акты, регулирующие отношения по защите прав человека, так и акты, разграничивающие компетенцию органов государственной власти.

Как показывает практика, не всегда получается четко определить, какой закон посвящен регулированию прав и свобод, а какой разграничению полномочий органов по их защите. И это является закономерным. В настоящее время принимаемые нормативные правовые акты являются сложносоставными. То есть, если законами осуществляется регулирование прав и свобод, то, как правило, отдельными статьями в них же указывается о разграничении полномочий органов по защите прав и свобод, если такое разграничение допускается.

В связи с этим в науке конституционного права выработан подход, в соответствии с которым регулирование прав и свобод охватывает определение перечня прав и свобод, их конституционно-правовое закрепление, установление конституционных и иных гарантий, механизмов и процедур их реализации, ответственность за их нарушение<sup>1</sup>. Соответственно, по остаточному принципу остальные полномочия сводятся к их совместной защите.

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / М.П. Авдеевкова, Н.И. Беседкина, А.Н. Головистикова и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007. 616 с.//СПС КонсультантПлюс.

Возникает закономерный вопрос, почему ответственность за нарушение прав и свобод относится к правовому регулированию, а не к защите прав и свобод. Такое широкое по объему определение указанных составляющих, отнесенных к категории «регулирование», тем не менее не позволяет провести четкое разделение, а именно, когда осуществляется непосредственно само регулирование, а когда реализуются полномочия по защите прав и свобод.

В этой связи И.А.Умнова-Конюхова в рамках конкретизации понимания вопросов, относящихся к предметам совместного ведения Федерации и её субъектов РФ, предложила закрепить на законодательном уровне принцип проведения различий между правовыми актами, разграничивающими компетенцию, и актами, регулирующими отношения по предметам ведения<sup>1</sup>. Развивая позицию названного ученого к нормативным правовым актам, посредством которых осуществляется регулирование защиты прав и свобод, можно отнести прежде всего те, которые устанавливают основные права, гарантии их защиты, а также основные правозащитные механизмы, позволяющие правопользователям прибегать к ним при затруднительности осуществления своих прав либо при их нарушении.

В качестве примера можно привести основные базовые законы, регулирующие статус региональных уполномоченных, устанавливающие основы осуществления государственной правозащиты в Российской Федерации и общие принципы ее организации.

К ним же можно отнести и конституционно-уставные положения, дополнительно фиксирующие статус правозащитников, и устанавливающие в предусмотренных федеральными законами пределах нормативное закрепление сроков их полномочий, порядок избрания и назначения, механизмы подготовки и представления ими ежегодных отчетных докладов в различные органы государственной власти, а также внесения в их состав дополнительных

---

<sup>1</sup> Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 30.

полномочий осуществления их деятельности, не противоречащих и не искажающих уже закрепленные на федеральном уровне.

Среди актов, разграничивающих компетенцию в области защиты прав и свобод можно назвать Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), который является логическим продолжением статей 71, 72, 73, 76, 77 Конституции РФ.

В указанном федеральном законе определены основные принципы и механизмы, создающие условия для согласованного функционирования в системном единстве органов публичной власти различных уровней. Им устанавливается система органов государственной власти субъекта РФ, детализируются их полномочия, в том числе определяется перечень таких полномочий, осуществление которых предусмотрено в рамках предмета совместного с Федерацией ведения.

Акцент на повышенной защите конституций, уставов субъектов РФ и иных нормативных правовых актов субъектов РФ обозначен в ч. 9 ст. 1 ФЗ № 414-ФЗ, которой предусмотрены бланкетные положения об ответственности за уклонение от исполнения содержащихся в них положений.

Этим Федеральным законом в ст. 2 устанавливается обновленный перечень принципов с учетом закрепления идеи обеспечения единства системы публичной власти на конституционном уровне. Самым первым принципом обозначен принцип соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Остальные, имеющиеся в списке принципы, служат основой для обеспечения первого.

В ч. 3 ст. 3 Федерального закона № 414-ФЗ закрепляется возможность субъектов РФ по осуществлению собственного правового регулирования по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. В этой части закрепляется возможность защиты прав и свобод по осуществлению правового регулирования в отношении пробельных вопросов путем осуществления опережающего правового регулирования субъектов РФ.

Полномочия органов государственной власти согласно ч. 9 ст. 4 Федерального закона № 414-ФЗ могут устанавливаться Конституцией РФ, данным федеральным законом, включая другие федеральные законы, а также конституциями, уставами и иными законами субъектов РФ.

Положения ранее действующего Федерального закона от 6 октября № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) подвергались специалистами в области федерализма конструктивной критике за их излишнюю детализацию и попытку урегулировать все региональные правоотношения. Так, И.А.Умнова-Конюхова справедливо обратила внимание при его научном осмыслении на такие свойства этого нормативного правового акта, как инструктивность, эклектичность и хаотичность закрепления ряда норм, среди которых в качестве наиболее яркого примера приводились положения ст. 26.3<sup>1</sup>. Федеральный законодатель уже во вновь принятом Федеральном законе № 414-ФЗ так и не провел какую-либо «ревизию» перечня полномочий по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации. В статье 44 названного Закона перечень полномочий расширился до 170 позиций по сравнению с последней действовавшей редакцией п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, которой предусматривалось 97 позиций. Такой внушительный списочный перечень полномочий сложен для правоприменителя, что может негативно сказаться на правореализационной деятельности в целом.

Учитывая излишне существующее до настоящего времени нагромождение полномочий путем их списочного перечисления из разных сфер, актуальными остались предложения И.А.Умновой-Конюховой о возложении бремени их технико-юридической корректировки на конституции, уставы субъектов РФ или,

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С.49.

как второй вариант, разделения их на тематические сферы<sup>1</sup> для более понятной их реализации правотворческими и правоприменительными органами.

Несмотря на предусмотренную законодателем в ч. 5 ст. 44 Федерального закона № 414-ФЗ возможность в дальнейшем принятия специального федерального закона по предметам совместного ведения, которым предположительно будет обеспечено уточнение перечня полномочий по тематике и сферам, тем не менее целесообразным представляется избрать путь использования потенциала конституций, уставов субъектов РФ как особых нормативных правовых актов, обладающих учредительными свойствами. Юридическая корректировка и детализация перечня полномочий по предметам совместного ведения в текстах самих конституций, уставов субъектов РФ нивелирует излишнюю энтропию в понимании и реализации обширного перечня этих полномочий, а применительно к учредительным актам субъектов Федерации усилит их правообразующую роль в пределах регионального пространства.

Внедрение обширного перечня полномочий по предметам совместного ведения в конституционно-уставную материю будет представлять собой «дорожную карту» или «руководство к действию», что позволит наиболее эффективным и коротким способом побудить полномочные органы регионального уровня их исполнять в контексте обеспечения защиты прав и свобод.

Помимо федеральных конституционных законов и федеральных законов существуют и иные правовые акты, принимаемые по предметам ведения РФ и совместного ведения, а именно акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Тем самым императивные установления статьи 76 Конституции РФ не ограничиваются исключительно законами.

Стоит отметить, что если система законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектами РФ устанавливается самостоятельно,

---

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 49-50.

то вопросы судоустройства относятся исключительно к ведению Федерации в соответствии с пунктом «о» статьи 71 Конституции РФ.

Единственной возможностью регионального судопроизводства были конституционные, уставные суды, выполняющие функцию конституционного, уставного контроля в субъектах РФ. Российская Федерация, воспользовавшись своими полномочиями по регулированию прав и свобод, предусмотрела возможность создания в субъектах РФ конституционных, уставных судов, закрепив её в положениях Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Как показала практика, не все субъекты РФ стали активно использовать такую возможность по их созданию как дополнительного института правозащиты. В некоторых субъектах РФ, где они были организованы, в конечном счете, принимались решения об их упразднении. Таким образом, конституционные, уставные суды сохранились лишь в 14 субъектах РФ перед проведением полномасштабной конституционной реформы 2020 г., которая заложила основы по их упразднению.

Исходя из этого можно заключить, что законотворческая практика федерального центра не всегда может отвечать потребностям регионов. Поскольку защита прав и свобод находится в совместном ведении, упразднение региональных судов конституционно-уставной юстиции может оказаться необоснованной мерой без детального и конструктивного научного анализа их полномочий по защите прав и свобод и проблем пассивности их учреждения со стороны регионов.

Вместо этого субъектам РФ был предложен иной орган – конституционные, уставные советы при законодательных органах, которые как совещательные органы, будут обладать меньшим потенциалом по защите прав и свобод, нежели региональные суды конституционно-уставной юстиции.

С сожалением можно констатировать, что последние законодательные изменения направлены на дефедерализацию правового регулирования в целом. Сужение полномочий в части сфер регионального правотворчества и возможностей обеспечивать дополнительные гарантии защиты прав и свобод посредством использования различных институциональных механизмов

(упразднение конституционных, уставных судов; фактический перевод статуса уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в разряд полноценных федеральных органов и др.) приводят к состоянию региональной «правотворческой пассивности».

Ведь анализ конституций, уставов субъектов РФ, наоборот, показывает, что реализация полномочий в сфере защиты прав и свобод в рамках совместного ведения достаточно обширна. Нормы, наполняющие конституции, уставы субъектов РФ, развивают установленные Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами права человека и их гарантии. Реализация правотворчества в рамках защиты прав и свобод как предмета совместного ведения нуждается в конкретизации и развитии, нежели в централизации и уравнивании возможностей субъектов РФ с Федерацией. В этой связи предлагается рассмотреть некоторые концептуальные подходы, позволяющие очертить границы полномочий Федерации и субъектов РФ в рамках реализации, предоставленных Конституцией РФ полномочий по защите прав и свобод человека как предмета совместного ведения.

Так, В.А.Лебедевым предложен подход по разграничению законотворческих полномочий Федерации и субъектов РФ исходя из принципа верховенства (приоритета) Конституции РФ, позволяющего учитывать региональную специфику. Автором такого понимания при решении вопроса нахождения баланса федеративного взаимодействия указывается тенденция, согласно которой законодательство субъекта РФ, как правило, служит «для реализации требований именно федеральных нормативных актов»<sup>1</sup>. При этом указанным ученым правотворческий баланс видится по формуле, когда субъекты РФ учитывают содержание федерального законодательства в контексте трёх составляющих: следование, развитие, конкретизация, а Российская Федерация, в свою очередь, учитывает правотворческую самостоятельность субъектов Федерации и делегирует

---

<sup>1</sup> См.: Лебедев В. А. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации и особенности их проявления в современных условиях // Проблемы права. 2013. № 5. С.11

свои полномочия тогда, когда их осуществление видится лучше на более низком уровне<sup>1</sup>.

Н.С.Бондарь, определяя пределы разграничения предметов ведения Федерации и её субъектов РФ в контексте осуществления защиты прав и свобод, выделил границы возможностей такой защиты, классифицировав критерии на две группы: формально-юридические и материально-правовые<sup>2</sup>.

К формально-юридическим критериям им отнесены следующие: осуществление правового регулирования по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, недопустимость вторжения регионального законодателя в предметы ведения РФ, а также в вопросы местного значения, относящиеся к сфере муниципального нормотворчества<sup>3</sup>.

Ко второй группе ученым отнесены критерии ориентации регионального правотворчества не на первичное, учредительное регулирование, а на юридическое гарантирование признанных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина и их конкретизацию<sup>4</sup>.

Материально-правовые ориентиры регионального законодателя, как правило, регламентируются правовыми отсылками федерального законодателя на возможности субъектов РФ развивать обозначенные гарантии. Например: ст. 5 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», содержит отсылку к законам и иным правовым актам субъектов РФ, которыми могут устанавливаться дополнительные виды социальной поддержки.

Существуют примеры, когда в федеральных законах не уточняется о возможностях субъектов РФ по конкретизации гарантий. Типичным примером

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

<sup>2</sup> Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М.: ЗАО Юстицинформ. 2005. С. 361.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См.: Там же.

может послужить статья 2 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», в которой лишь устанавливается перечень законодательства о гарантиях, где среди прочих упоминаются и правовые акты субъектов РФ. В этом случае подразумевается региональная возможность конкретизировать и развивать установленные гарантии.

Допуская правовое регулирование субъектами РФ прав и свобод в связи с возможностями их конкретизации, указанным ученым в то же время отмечается недопустимость выделения группы «региональных» прав и свобод из-за конституционного единства их системы на территории РФ<sup>1</sup>.

И это закономерная позиция в связи с тем, что, если даже иллюзорно представить ситуацию, когда у субъектов РФ были бы полномочия по регулированию перечня прав и свобод, сложилась бы парадоксальная ситуация, когда, проживая в одном субъекте, у человека были бы одни права и обязанности, а переехав в другой – иные.

Другим российским ученым В.И.Круссом используется термин «субфедерального законотворчества», рассматриваемого им как актуальное направление российской конституционной модернизации. Данный термин развивается в законодательстве субъектов РФ, который применительно к предметам ведения В.И.Круссом понимается «как сложноструктурированная совокупность источников права, создаваемых в регионе и обеспечивающих возможность субсидиарного и дополнительного (помимо федерального) правового регулирования общественных отношений в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ...»<sup>2</sup>. При этом роль законодательных органов власти субъектов РФ, по мнению указанного ученого, должна сводиться «к уточняющей дискреционной доработке и имплементации разработанных на федеральном уровне модельных блоков»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

<sup>2</sup> Крусс В.И. Институт субфедерального законотворчества в Российской Федерации: состоятельность и перспективы конституционной модернизации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 45 - 54// СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Там же.

Федеральный законодатель в соответствии со статьей 71 Конституции РФ формально волен определять необходимые правовые границы своей правотворческой активности при этом как её расширяя, так и сужая в зависимости от целей и задач, которые ставит перед собой Федерация в целом.

В связи с этим ряд учёных допускают неограниченную централизацию власти в руках федерального центра.

Так, Т.Я.Хабриева, исходя из анализа статей 71, 72, 73 и 76 Конституции РФ, пришла к выводу о теоретической возможности перемещения на уровень Федерации всей полноты государственной власти, в том числе законодательной<sup>1</sup>. Такая возможность может объясняться лишь неограниченностью общественных отношений, охватываемых категорией «защита прав и свобод», и отсутствием в связи с этим уточняющих в самой Конституции РФ формулировок, придающих какую-либо терминологическую ясность. Вместе с тем полагаем дискуссионной вышеуказанную позицию ученого о возможности возложения на Федерацию всей полноты власти в целом, в том числе и в части реализации полномочий по осуществлению защиты прав и свобод. Это противоречило бы имеющемуся конституционному принципу разграничения предметов ведения Федерации и её субъектов РФ, который обуславливается разнообразием отношений социально-политического, экономического, национального, религиозного, а также культурного характера в имеющихся субъектах РФ. Иное означало бы переход к унитарному государству, где полнота государственной власти сосредоточена в центре.

Взятие всецело защиты прав и свобод под контроль федерального центра означало бы снижение уровня гарантированности, поскольку субъекты РФ в некоторых случаях могут более эффективно идентифицировать проблемы защиты прав и свобод, а соответственно своевременно предусмотреть дополнительные

---

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и её субъектов //Избранные труды: в 10 т. Т.8. Содерж.: Федерализм и вопросы этнокультурного самоопределения. Миграционное право. Глобализация и интеграционные процессы. – М., 2018. С. 63.

гарантии по защите прав и свобод в тех сферах, где в этом есть острая необходимость.

Вместе с тем тенденция по централизации власти в некоторых случаях искусственно создается самими субъектами РФ, когда региональное законодательство выступает неким «воспроизводителем» федеральных норм.

В связи с этим уместно привести позицию И.А.Умновой-Конюховой и А.С.Степаненко, которые, выявив проблемы совпадающего нормоконтроля в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных, уставных судов, аналогичную проблемную тенденцию, отметили и в отношении прав и свобод<sup>1</sup>.

Учитывая тот факт, что защита прав и свобод находится в совместном ведении, по их мнению, представляется недопустимым параллельное регулирование одних и тех же вопросов на федеральном и региональном уровнях. Эта проблема и ранее неоднократно поднималась в науке, но так до настоящего времени и не была решена. А её последствия усматриваются в принятии громоздких по наполнению с усложненной по юридической технике законов субъектов РФ, дублирующих те вопросы, которые уже получили отражение в федеральных законах.

Как отмечалось выше, при характеристике Федерального закона № 414-ФЗ при недостаточном регулировании или проблемности федерального законодательства, имеется возможность с помощью регионального законодательства прибегать к институту опережающего правового регулирования.

Однако в настоящее время опережающее правовое регулирование потеряло актуальность по той причине, что практически все ключевые вопросы урегулированы Федерацией и полномочия по защите прав и свобод распределены на уровень субъектов РФ по остаточному принципу – сосредоточение на конкретизации тех прав и гарантий, которые переданы центром. Кроме того, не

---

<sup>1</sup> См.: Умнова (Конюхова) И.А., Степаненко А.С. Легитимность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в контексте их защиты органами конституционного контроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 23 - 29//СПС КонсультантПлюс.

всегда можно детально определить момент, когда делегирование полномочий на более низкий уровень будет эффективным и целесообразным. В качестве примера можно привести ситуацию, складывавшуюся с регулированием деятельности субъектами РФ статуса и полномочий региональных правозащитников до принятия базового федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Длительное время регулирование статуса региональных правозащитников законодательно было отнесено к ведению субъектов РФ, однако подверженность федерального и регионального законодательства частым изменениям создало массу коллизионных вопросов.

М.С.Матейкович и И.С.Романчук, анализируя правовое регулирование субъектов РФ в контексте установления статуса и полномочий региональных правозащитников, среди негативных примеров привели случаи закрепления законами субъектов РФ права обжалования в суд действий и решений уполномоченных, в то время, когда сложившаяся федеральная правоприменительная практика выработала подход о невозможности такого обжалования их действий и решений в суд ввиду отсутствия у них права принимать решения государственно-властного характера, что уже само по себе не может повлечь нарушения прав гражданина<sup>1</sup>.

Другим ярким примером опережающего правового регулирования могут служить положения Конституционного закона Республики Тыва от 30 июня 1999 г. № 250 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Тыва»<sup>2</sup> (ныне недействующий). Данный закон наделял регионального правозащитника правом обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, применённым или подлежащим применению в конкретном деле. Указанный закон в такой редакции просуществовал вплоть до 20 октября 2020 г., когда был принят новый закон.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Матейкович М.С., Романчук И.С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 45 – 57 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> СЗ РТ. 2001. № 2. Ст. 113.

Однако легитимная возможность права региональных уполномоченных по обращению в Конституционный Суд РФ появилась лишь в результате внесения изменений в 2020 г. в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Позиции Конституционного Суда РФ вносят в контексте разграничения предметов ведения Федерации и её субъектов по вопросам защиты прав и свобод некоторую дополнительную ясность. Условно позиции Конституционного Суда РФ можно разделить на две группы.

К первой группе относятся позиции, регламентирующие пределы законотворческих возможностей Федерации и субъектов РФ в рамках реализации совместных полномочий по защите прав и свобод. Конституционным Судом РФ дополнительно зафиксирована исключительность отнесения регулирования прав и свобод к сфере ведения Федерации и вмешательство субъектов РФ в данную сферу недопустимо<sup>1</sup>.

В части соблюдения и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов РФ Конституционный Суд РФ отметил о необходимости со стороны федеральных органов государственной власти учитывать региональные особенности<sup>2</sup>.

При этом при разграничении вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, Конституционным Судом Российской Федерации используется один из ключевых принципов федеративных правоотношений – недопустимости присвоения органами государственной власти РФ всей полноты полномочий по предметам совместного ведения без учёта интересов субъектов РФ, а также их органов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» (Извлечение) // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1909.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года «О дорожных фондах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3543.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

Ко второй группе относятся позиции, направленные на детализацию сфер, где региональный законодатель волен проводить собственное правовое регулирование по развитию федеральных установлений.

Наиболее значимой в этой группе является позиция Конституционного Суда РФ о возможности, а в некоторых случаях необходимости введения дополнительных гарантий со стороны субъектов РФ, обладающих свойствами непротиворечивости федеральному законодательству и свойствами целевого их введения, направленного не на снижение уровня федеральных гарантий, а исключительно повышение<sup>1</sup>.

Конституционный Суд РФ, восполняя правотворческие недоработки по определению чётких критериев разграничения правовых возможностей по защите прав и свобод федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, выработал в этом направлении ключевые позиции в контексте предметов совместного ведения.

В другом своем Постановлении Конституционный Суд РФ, проверяя конституционность п. 1 ч. 1 ст. 61 и ч. 5 ст. 67 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определил некоторые законотворческие обязанности субъектов РФ.

Во взаимосвязи с положениями статьи 72 Конституции РФ Судом указывается на обязанность субъектов РФ в части предоставленной им регулятивной компетенции принимать меры по конкретизации механизма реализации права на образование, но с соблюдением конституционных требований соответствия федеральным установлениям<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой»// СЗ РФ. 2000. № 13. ст. 1429; Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил»//СЗ РФ. 2008. № 11 (2 ч.). Ст. 1073.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 № 39-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.И. Пикзулина»// СЗ РФ. 2020. № 31 (часть II). Ст. 5253.

Интерес представляет также позиция Конституционного Суда Российской Федерации, обобщающая ранее выработанные позиции. В своем постановлении от 10 декабря 2019 г. № 39-П им констатирована возможность субъектов РФ вводить дополнительные гарантии с учетом региональных особенностей (условий) при соблюдении требований недопустимости искажения существа имеющихся конституционных прав, снижения уровня федеральных гарантий, а также ограничений прав и свобод человека,<sup>1</sup> не предусмотренных федеральными законами.

Речь в названных судебных актах Конституционного Суда РФ идет исключительно о развитии на региональном уровне федеральных гарантий. Соответственно, сугубо формально-юридическое толкование его позиции может привести к нивелированию правомочий регионального законодателя в вопросах введения региональных гарантий, не предусмотренных федеральным законодательством.

Субъекты РФ не могут расширять перечень прав и свобод человека, поскольку это относится непосредственно к нормотворчеству Федерации, а вот расширять, конкретизировать и детализировать содержание, наполняя их дополнительной смысловой нагрузкой по отношению к имеющимся общественным отношениям в регионе, могут.

Однако, несмотря на отнесение регулирования прав и свобод к ведению Федерации в целом, тем не менее нельзя сказать в полной мере о том, что регулирование прав и свобод субъекты РФ осуществлять вообще не вправе.

Регулирование прав и свобод на уровне субъектов РФ осуществляется лишь в пределах реализации защиты прав и свобод, направленной на конкретизацию, развитие, а также повышение уровня обеспеченности прав и свобод. Т.е. регулирование со стороны субъектов РФ может рассматриваться в узком смысле и

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.2019 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А.Л. Мейсснер, Е.С. Михайловой и Е.Б. Шашевой»// Вестник Конституционного Суда РФ, № 6, 2019.

осуществляться лишь в пределах реализации полномочий по защите прав и свобод в рамках совместного с Федерацией ведения, направленных на конкретизацию основополагающих принципов права, норм права, а также гарантий прав и свобод региональными правовыми актами.

Систематизация некоторых позиций ученых и судебных актов Конституционного Суда РФ позволяет рассматривать полномочия по защите прав и свобод именно в качестве предмета совместного ведения.

Попытки очертить права Федерации и субъектов РФ в контексте имеющихся полномочий по защите прав и свобод способствуют выработке единых подходов. Среди них выработанные учеными следующие критерии: формально-юридические и материально-правовые; первичного и вторичного правового регулирования, а также федерального и субфедерального регулирования.

Идентичность и единая цель выработки данных критериев позволяют определить перспективы развития российского федерализма по защите прав и свобод в связи с тенденциями централизации власти и стирания границ Федерации и регионов, где региональный законодатель «технически» стал воспроизводить федеральные нормы без их преломления на региональные особенности.

Полагаем, что было бы полезным дать рекомендацию федеральному законодателю не использовать подходы детализированной регламентации норм права по вопросам, относящимся к защите прав и свобод, где у субъектов РФ есть также законотворческий потенциал и возможность более детального сосредоточения на региональных вопросах и проблемах, связанных с гарантированностью защиты прав и свобод. Указанное позволит остановить негативную тенденцию централизации власти в лоне федеративных отношений и вытекающие из этого соответствующие негативные попытки урегулировать все отношения. Субъекты РФ при таком подходе смогут реализовать свой законодательный потенциал в решении региональных вопросов защиты прав и свобод, совершенствуя соответствующие механизмы.

Таким образом, защита прав и свобод человека как предмет совместного ведения целесообразно определить как полномочия органов государственной

власти Федерации и субъектов Российской Федерации по осуществлению защиты прав и свобод посредством правотворчества, где Федерация осуществляет правовое регулирование, а субъекты Российской Федерации имеют возможность с помощью конституций, уставов субъектов Российской Федерации и имеющихся правовых средств защиты прав и свобод реализовывать правозащитную функцию на уровне субъектов Российской Федерации с учётом региональных особенностей.

На наш взгляд «защита прав и свобод» должна быть отнесена к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов, а в ведении Российской Федерации целесообразно оставить только «регулирование прав и свобод человека и гражданина». При таком понимании целью конституций, уставов субъектов РФ как актов учредительного характера является защита прав и свобод путем повышения гарантированности уровня их обеспеченности в регионах.

Таким образом, предлагается в статьи 71 и 72 Конституции РФ внести корректирующие изменения.

Во-первых, исключить защиту прав и свобод человека и национальных меньшинств из числа предметов ведения Российской Федерации, оставив в полномочиях Федерации только осуществление их регулирования. Во-вторых, сформулировать предмет ведения пункта «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации в новой редакции следующим образом – «регулирование прав и свобод человека и гражданина, включая национальные меньшинства...». В-третьих, положения пункта «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, определяющие предметы совместного ведения, скорректировать и определить следующим образом – «защита прав и свобод человека и гражданина, включая национальные меньшинства...»<sup>1</sup>.

Внесение указанных изменений устранил неточности конституционного текста, а также завершит многочисленные научные дискуссии о параллельном закреплении одних и тех же предметов ведения в статьях 71 и 72 Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> См.: Приложение №3 к настоящему исследованию.

С учетом выявленной роли конституций, уставов субъектов Российской Федерации в реализации предметов ведения по защите прав и свобод предлагаем возможным дать авторское определение защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, которое будет способствовать уточнению выполняемой ими правозащитной функции.

Защита прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации – это осуществление субъектами Российской Федерации посредством своих учредительных нормативных правовых актов конституционных, уставных правотворческих полномочий по обеспечению реализации, конкретизации содержания и создания дополнительных гарантий прав и свобод с учетом региональных особенностей и возможностей развития.

#### **1.4. Правовые средства защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации**

Как отмечалось ранее, Конституция РФ при установлении основ разграничения предметов ведения по защите прав и свобод предоставила региональному законодателю нормотворческие полномочия для выполнения возложенных задач по осуществлению защиты прав и свобод.

Перед региональным законодателем при реализации правотворческих полномочий по защите прав и свобод стоит цель не формирования обособленной системы прав и свобод, уже обозначенной в Конституции РФ и раскрываемой в иных нормативных правовых актах, а в конкретизации и развитии принципов и норм, закрепляющих защиту прав и свобод.

Защита прав и свобод с помощью конституционно-уставного регулирования субъектами РФ осуществляется посредством определенных правовых средств защиты.

Виды правовых средств защиты прав и свобод в конституциях, уставах субъектов РФ представлены достаточно широко. Необходимым представляется

рассмотреть наиболее ярко выраженные правовые средства. Среди них – *воспроизводство, отсылка (бланкетность), конкретизация, институционализация, т.е. учреждение системы региональных правозащитных органов и определение порядка защиты прав и свобод.*

С учётом имеющегося значительного охвата правового регулирования конституциями, уставами субъектов РФ правовых норм и их многообразия, а также дифференцированного подхода по расстановке приоритетов защиты отдельных прав и свобод, в настоящем исследовании предлагается рассмотреть отдельные примеры реализации вышеперечисленных правовых средств защиты прав и свобод и выделить особенности их регулирования.

Первичным правовым средством защиты прав и свобод выступает *воспроизводство*, которое является дублированием и одновременно приемом для полноценного определения конкретизируемого принципа или нормы права. Суть этого правового средства состоит в повторном закреплении принципов и норм в текстах конституций, уставов субъектов РФ с целью определения и уяснения основополагающих ориентиров по защите прав и свобод.

Вместе с тем излишнее воспроизводство положений Конституции РФ в некоторых случаях может рассматриваться исключительно в негативном плане. В этой связи может возникнуть закономерный вопрос о целесообразности повторного правового закрепления имеющихся федеральных законоположений. Ответ на этот вопрос далеко неоднозначный. Следует отметить, что большая часть конституций, уставов субъектов РФ даже по своей структуре воспроизводит действующую Конституцию РФ. Региональные законодатели при их формировании во многом используют схожую с Конституцией РФ структурно-содержательную форму с учетом учредительного характера конституций, уставов субъектов РФ.

Среди структурных элементов внутреннего строения учредительные акты субъектов РФ также имеют преамбулу, разделы, главы, статьи, составляющие технико-юридические элементы, обеспечивающие выстраивание в логической последовательности конституционные ценности, нормы, принципы, гарантии.

Анализ содержания конституций, уставов субъектов РФ позволяет их сгруппировать по видам в зависимости от объема воспроизводства. Есть конституции, уставы субъектов РФ, использующие подход детального перечисления и изложения прав и свобод, регламентированных в федеральной Конституции. Однако есть и такие конституции, уставы субъектов РФ, которые по большей части используют отсылку к соответствующим положениям Конституции РФ, лишь частично их воспроизводя.

Ученые в этой части отдают предпочтение последней названной группе конституций, уставов субъектов РФ. Так, М.С.Саликов предложил брать за основу те основные законы, которые акцентируют внимание на выстраивании системы гарантий прав и свобод, а также механизмов их защиты в контексте следования нормам федеральной Конституции, но избегая излишнего их воспроизводства<sup>1</sup>.

Практико-ориентированным подходом является позиция И.А.Умновой-Конюховой, которой обособляется роль конституций, уставов субъектов РФ в связи с определением ими гарантий реализации прав и свобод, их конкретизацией с учётом региональной специфики. При этом за основу указанным учёным взят принцип благоприятного правового режима, сущность которого состоит в исключительном улучшении правового положения человека по сравнению с установленным базисом на федеральном уровне<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что без частичного воспроизводства положений федеральной конституции была бы потеряна присущая конституциям, уставам субъектов РФ связь с Конституцией РФ, на которую указывается не только в научной доктрине, но и Конституционным Судом РФ, который в своем Постановлении от 18 июля 2003 г. № 13-П на это непосредственно обратил внимание<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Конституционное право субъектов Российской Федерации// Отв. ред. В.А.Кряжков – М.:ООО «Городец-издат», 2002. С.223-224.

<sup>2</sup> См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма – М.: «Дело», 2000. С. 225; См.: Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт – М.: ИНИОН РАН, 1995. С.24.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан»// СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

Ряд ученых, например, А.М.Цалиев, В.А.Черепанов, В.А.Кряжков, допускают возможность воспроизводства конституциями, уставами субъектов РФ норм федеральной конституции.

А.М.Цалиевым воспроизводство отдельных конституционных положений рассматривается как создание дополнительной нормативности<sup>1</sup>.

Функциональный подход представлен В.А.Черепановым, который полагает, что региональные нормы выполняют не повторное регулирование, а выполняют иные юридические, политические и идеологические функции<sup>2</sup>.

По мнению В.А.Кряжкова, установление прав и свобод в конституционно-уставном законодательстве представляет собой дополнительную меру правовой защиты<sup>3</sup>. При таких обстоятельствах воспроизводство (дублирование) как форма защиты может выступать в качестве полезного и неотъемлемого элемента защиты конституционных ценностей, прав и свобод, а также способствовать продвижению гарантий прав и свобод человека на региональном правовом пространстве.

Использование механизма воспроизводства представляется актуальным в контексте закрепления в конституциях, уставах субъектов РФ ценностей и принципов. Эти фундаментальные основания Конституции РФ во многом сказались на их текстовом воспроизводстве учредительными актами субъектов РФ. Практически все они получили идейно-ценностную направленность, присущую в целом Конституции РФ.

Внесение изменений в текст федеральной Конституции в 2020 г. еще раз показало потребность возведения общенациональных ценностей в ранг конституционных. К числу фундаментальных конституционных ценностей относятся признание прав и свобод высшей универсальной ценностью, федерализм, верховенство права, мир, безопасность, благополучие и процветание

---

<sup>1</sup> См.: Цалиев А.М. Особенности конституционного регулирования правового статуса личности на территории Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 21 – 25//СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup>См.: Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между РФ и ее субъектами: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 32.

<sup>3</sup> Конституционное право субъектов РФ / Под ред. В.А. Кряжкова. М., 2002. С. 254.

страны, ответственность перед поколениями и другие публичные принципы и ценности.

При формировании своих преамбул многие конституции, уставы субъектов РФ воспроизвели основополагающие конституционные ценности и принципы, связанные с содержанием прав и свобод, в стремлении к обеспечению их реализации и развития непосредственно в пределах своего региона.

Примерами такого воспроизводства идейно-ценностных установок Конституции РФ могут служить положения преамбул основных законов республик: Алтай, Карачаево-Черкесия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия-Алания, Удмуртия, Чувашия; Кировской области и др.

В них практически единообразно без изменений переносятся такие конституционные ценности и принципы как утверждение прав и свобод человека, гражданский мир и согласие, ответственность перед поколениями, вера в добро и справедливость и другие значимые ценности. Таким образом, большая часть универсальных и общенациональных ценностей, которые провозглашены в Конституции РФ, оказались перенесенными в тексты конституций, уставов субъектов РФ.

Конституции, уставы субъектов РФ, воспроизводя эти ценности, тем самым придают им общенациональный характер и устанавливают механизмы их защиты, повторно закрепляя их в своих основных законах.

Например, основополагающий принцип-ценность равноправие и самоопределение народов воспроизведен без каких-либо вариативных изменений в преамбулах конституций республик Дагестан, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии-Алании, Чувашии.

В некоторых случаях перенесение конституционно-правовых ценностей в региональные тексты учредительных актов и их материализация в совокупности с имеющимися региональными ценностями вполне закономерна и отвечает потребностям современного российского федерализма.

Однако, на наш взгляд, все же более приемлемым является использование приема частичного воспроизводства при осуществлении регионального конституционно-уставного регулирования.

Такое средство позволяет воплощать в реальность феномен «живой конституции», который В.Д.Зорькин образно охарактеризовал в философско-правовом измерении следующим образом: «текст Конституции живет и творит в сложном контексте культуры и идеологий, которые не могут не влиять на его творящее действие...»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, наиболее приемлемой формой воспроизводства мог бы выступить синтез воспроизводства норм с более прагматичным средством – конкретизацией. Это позволит уяснить в процессе трансформации конституционных принципов и норм их глубинный смысл и необходимость их реализации (воплощения) в регионе.

Положительной чертой данного приема является дополнительное смысловое наполнение, обеспечивающее встраивание общенациональных ценностей, принципов, норм и гарантий прав и свобод человека в региональную систему, являющейся неотъемлемой частью федеральной правовой системы, что в свою очередь создает условия для их соприкосновения между собой и запускает процесс их гармонизации в целях построения правового государства, в котором гарантии защиты прав человека могли бы поистине объективироваться. Это позволяет также разделить устоявшиеся ценности, принципы, нормы права и гарантии, а также их реализацию на видовые подкатегории с целью дальнейшего их осмысления с морально-этических, национально-культурных, территориальных особенностей, а также задач и ответственности, стоящих перед регионами. Среди таких примеров можно привести ценностно-ориентирующие положения в Конституции РФ о почтении памяти предков, любви и уважении к Отечеству, вере в добро и справедливость.

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М., 2008. С. 26.

Конституции, уставы субъектов РФ, воспроизводя во многом указанные ценности, наряду с ними делают акцент на обеспечении единства страны, исторических особенностях её существования, используя соответствующую семантическую окраску для придания им еще большей значимости. Это можно проследить на примере положений преамбулы Степного Уложения Республики Калмыкия, где признается «общность исторических судеб народов великой России...». В Конституции Мордовии в тексте преамбулы подчеркивается историческое территориальное единство с отнесением Мордовии к неотъемлемой части Великой России.

Некоторые конституции, уставы субъектов РФ, обеспечивая развитие нововведений, имплементируют их правовые положения в свои тексты таким образом, чтобы изменения на федеральном уровне получили должное отражение и дальнейшую практическую реализацию на региональном уровне. В конституциях республик Марий Эл (ст. 9) и Удмуртии (ст. 6) положения Конституции РФ об уважении труда, величине прожиточного минимума, социальных гарантиях, семейных ценностях не просто были слепо перенесены в качестве дубликата конституционного текста, а непосредственно с возложением на органы государственной власти субъекта РФ обязанности по их претворению на практике путем развития социальных служб, созданию таких условий, которые способствовали бы формированию культурных и семейных ценностей.

Аналогично частичное воспроизводство с дальнейшей конкретизацией распространяется и на отдельные категории принципов, а также права и свободы и гарантии их реализации.

Например, в ст. 42 Конституции РФ закрепляется право на благоприятную окружающую среду, в том числе возможность получения достоверной информации о её состоянии, возмещение ущерба в связи с последствиями совершения экологических правонарушений.

Вместе с тем в ч. 1 ст. 53 Конституции Республики Татарстан идентично воспроизведена указанная выше норма, однако в ч. 2 этой же статьи оказались закреплены дополнительные меры по защите права на благоприятную

окружающую среду. Среди них названы следующие: обеспечение экологической безопасности и рационального природопользования, принятие мер по сохранению и оздоровлению окружающей среды, поощрение деятельности, способствующей обеспечению экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия.

Такое воспроизводство с целью конкретизации федеральных норм находится в общем русле государственной политики российского федерализма и способствует развитию обратной связи регионов по обеспечению своих правозащитных полномочий.

Стоит отметить, что конституционно-уставные положения субъектов РФ не всегда содержат исчерпывающее регулирование тех или иных вопросов, поэтому, как и в федеральной Конституции в них содержатся отсылочные (бланкетные) нормы, выступающие также одним из средств защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов РФ.

Соответственно, *правовое средство защиты прав и свобод в виде отсылки (бланкетности) в конституциях, уставах субъектов РФ* представляет собой такое нормативное строение статей учредительных актов субъектов РФ, в которых защита установленных принципов и норм обеспечивается посредством задействования иных положений этого же нормативного правового акта или других нормативных правовых актов с целью минимизации воспроизводства. К примеру, конституции республик Алтай (ст. 35) и Якутии (часть 3 ст. 32) при защите права на достоинство предусмотрели бланкетную норму о том, что оскорбление национального достоинства преследуется по закону.

Аналогично в Конституции Республики Саха (Якутия) содержатся положения, согласно которым оскорбление национального достоинства и пренебрежение им влечет осуждение в порядке, установленном законом (ч. 3 ст. 32).

Данные нормы региональных конституций являются фактически бланкетными (отсылочными), поскольку защита достоинства реализуется посредством установления соответствующей ответственности на федеральном уровне за противоправные действия с помощью положений статьи 282 УК РФ.

Региональный законодатель прибегает к бланкетности (отсылке) и в статьях, посвященных правовым основам прав и свобод и их гарантий, где среди источников (форм) права приводятся общепризнанные принципы и нормы международного права, Конституция РФ и иные нормативные правовые акты (ст. 17 Конституции Марий Эл, ч. 4 ст. 14 Конституции Республики Северная Осетия-Алания и др.).

Широкое распространение отсылочных норм в конституциях, уставах субъектов РФ обусловлено случаями, когда речь идет о перечислении полномочий различных органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления. Например: ст. 56 Устава Сахалинской области при характеристике органов местного самоуправления отсылает непосредственно к закону, посвященному организации местного самоуправления.

В приведенных примерах такие отсылки помогают в некотором смысле избегать «задвоенности» регулирования и способствуют лаконичному изложению правовых норм.

Самым совершенным правовым средством защиты прав и свобод, безусловно, является *конкретизация принципов и норм права*. С учётом многогранности и востребованности в научном обороте этой категории сформировалось достаточно солидное количество научных взглядов по её пониманию.

В переводе с латинского понятие «конкретизировать» означает придавать наглядный, предметный характер, давать конкретные выражения чему-либо, уточнять что-либо<sup>1</sup>. Конкретизация как категория представляется многогранной. Ее сущность и понимание толкуются учеными по-разному. Анализ некоторой части позиций ученых относительно понимания категории «конкретизация» позволяет разделить их подходы на следующие группы, а именно, по целям (задачам) конкретизации, по форме воплощения, а также понимание ее как части процесса правотворчества.

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов/Под ред. И.В.Лехина и Ф.Н. Петрова. М., 1954. С. 350.

По целям и задачам конкретизации Н.А.Гредескул рассматривал конкретизацию исключительно в процессе реализации права, где функцией суда, по его мнению, является распознавание права<sup>1</sup>. По мнению Н.Б.Зейдер, конкретизация рассматривается как придание праву максимальной определенности в процессе правоприменительной, а именно судебной деятельности<sup>2</sup>.

А.Ф.Ноздрачев определяет конкретизацию как родовое понятие, означающее установление предписаний, разъясняющих или развивающих исходные нормы законов и подзаконных актов, и направленное на такую регламентацию общественных отношений, при которой достигается полнота регулирования, единство правового опосредования общественных отношений определенного вида<sup>3</sup>.

С.Н.Братусь связывает конкретизацию юридических норм с содержанием юридической практики, т.е. через применение права судами. Им выделяются две стадии: применение закона к конкретному содержанию; выработка правоположений, являющихся связующим звеном между правовой нормой и индивидуальным решением<sup>4</sup>.

Существует позиция, что конкретизация имеет место как в процессе правотворчества, так и в процессе применения права. Н.Н.Вопленко полагает, что конкретизация представляет собой правотворческий или правоприменительный процесс, «в котором выражается максимальная определенность и полнота смысла правовых норм, ставших возможными в результате использования средств толкования, детализации, уточнения или развития отдельных элементов норм в целях точного и полного правового регулирования»<sup>5</sup>.

Рассматривая конкретизацию как часть процесса правотворчества К.И.Комиссаров полагает, что конкретизация возможна в сфере регулирования субъективных прав. И она осуществляется судом<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Гредескул Н.А. Современные вопросы права. Харьков: Изд. кн. маг. П.А. Брейтигама, 1906. С. 15.

<sup>2</sup> См.: Зейдер Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу / Зейдер Н.Б. - М.: Юрид. лит., 1966. С. 92.

<sup>3</sup> Ноздрачев А.Ф. Нормативные акты министерств и ведомств СССР: Автореф. дис.... к.ю.н. М., 1968. С.14.

<sup>4</sup> См.: Судебная практика в советской правовой системе/ под ред С.Н.Братуся. М., 1975. С.17.

<sup>5</sup> Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права / Вопленко Н.Н. - М.: Юрид. лит., 1976. С.25.

<sup>6</sup> См.: Комиссаров К.И. Судебное усмотрение в советском гражданском процессе//Советское государство и право. 1969. № 4 С.51-52.

Н.А.Власенко определяет конкретизацию как объективное свойство правового регулирования, заключающееся в переходе от неопределенности юридического предписания к его определенности<sup>1</sup>.

В.М.Баранов определил конкретизацию как «дифференциацию, развивающую содержание и (или) форму чрезмерно абстрактной юридической нормы уполномоченными субъектами в одном или нескольких нормативных актах различной юридической силы посредством специализированных технико-юридических приемов детализации до такой степени определенности, которая необходима для эффективной реализации»<sup>2</sup>.

В.В. Ершов определил конкретизацию права как «объективный процесс восхождения от абстрактного, менее определенного права к праву в большей степени определённого, характеризующийся выработкой управомоченными правотворческими органами и лицами более детальных, уточнённых и т.д. прежде всего специальных принципов и норм права в иных формах национального и (или) международного права, имеющих меньшую юридическую силу»<sup>3</sup>.

Г.Г.Шмелева выработала понятие «правотворческой конкретизации», которую понимает в качестве деятельности компетентных органов по установлению норм права, которая осуществляется с помощью уменьшения объема понятий общей абстрактной нормы, расширяя при этом их содержание с целью повышения точности и определенности при регулировании общественных отношений<sup>4</sup>.

Условное разделение позиций ученых путем разделения их взглядов по пониманию категории «конкретизация» позволяет говорить об ее универсальности и широкой востребованности в случаях, когда речь идет о детализации и развитии

---

<sup>1</sup> Власенко Н.А. Методологические основы исследования конкретизации в праве // Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: Материалы IX Международной научно-практической конференции. — М.: РГУП, 2015 (+CD). С. 71–72.

<sup>2</sup> Баранов В.М. Негативные аспекты конкретизации юридических норм// Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: материалы IX Международной научно-практической конференции. М., 2015. С.62-63.

<sup>3</sup> Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография. – М.: РГУП, 2018. С.328.

<sup>4</sup> См.: Шмелева Г.Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов, 1988. С. 34-35.

более общих, абстрактных понятий, категорий, наполняющих нормы действующего законодательства.

Рассматривая в системном единстве вышеперечисленные взгляды ученых применительно к изучению конституций и уставов субъектов РФ, научный интерес привлекает совокупность позиций ученых, которые конкретизацию рассматривают как часть процесса правотворчества.

Вышеприведенные позиции ученых можно объединить между собой с помощью ключевых терминов, наполняющих данную категорию. Среди таких можно отметить следующие: объективное свойство правового регулирования, переход от неопределенности к определенности, от абстрактного к конкретному, детализация и развитие принципов и норм права, придание праву максимальной определенности и другие.

Используя правовое средство защиты прав и свобод в виде конкретизации в контексте правового регулирования региональными основными законами субъектов РФ ценностей, принципов, норм права и гарантий реализации прав и свобод человека, можно выявлять дополнительные конституционно-правовые смыслы, что безусловно способствует совершенствованию их правозащитного потенциала.

*Конкретизация конституциями, уставами субъектов РФ* принципов и норм права представляет собой объективированную форму выражения конституциями, уставами субъектов РФ своих целей и задач по защите прав и свобод, реализующуюся посредством детализации и развития (расширения содержания) принципов и норм.

Реализацию процесса конкретизации конституциями, уставами субъектов РФ можно рассмотреть через следующие стадийные элементы: детализация и развитие (расширение содержания) как элементы, которые, по нашему мнению, наиболее полно отражают суть этого процесса в контексте конституционно-уставного регулирования правоотношений. При этом развитие правовых предписаний представляет собой итоговый результат выполнения предшествующей стадии – детализации, формирующей соответствующий для этого базис.

Общий вектор конкретизации прав и свобод человека и их гарантий задается с помощью расстановки приоритетов по защите тех или иных прав человека в содержании конституций, уставов субъектов РФ.

*Первичная стадия конкретизации охватывает категорию «детализация», где норма права получает дополнительное лексическое и смысловое наполнение.*

Например, субъекты Федерации в конституциях, уставах право на достоинство и его защиту раскрывают в контексте развития существующей конституционно-правовой системы неотчуждаемых прав человека. В ч. 1 ст.21 Конституции РФ провозглашается в общем виде охрана достоинства и запрет на её умаление. В региональных текстах основных законов субъектов РФ используются вариативные уточняющие формулировки, в которых право на достоинство, будучи универсальной по своей природе, встраивается в ценностно-правовую основу формирования текстов основных законов субъектов РФ.

Достоинство личности в одних случаях включается в основы обеспечения общественного порядка и социального мира (ч. 2 ст. 18 Конституции Республики Дагестан), в других случаях рассматривается как общественная (Преамбула устава Алтайского края) и высшая ценность (ч. 1 ст. 2 Конституции Республики Карелия).

Конституция РФ, закрепляя в ч.2 ст. 69 правовые основы по государственной защите культурной самобытности народов и этнических общностей, одновременно с этим провозглашает гарантии их этнокультурного и языкового многообразия. Несмотря на тот факт, что данная конституционная норма введена не так давно, тем не менее в конституционно-уставных текстах уже имеются нормативные положения, детализирующие направленность ее действия.

Например: ч. 2 ст. 19 Конституции Республики Алтай провозглашает в этой связи свою территорию в качестве очага и хранителя алтайской национальной культуры, провозглашая гарантии её сохранения и развития.

Аналогичные положения имеются и в ст. 15 Конституции Республики Калмыкия, устанавливающей защиту калмыцкой национальной культуры. В ст. 14 Конституции этого же субъекта РФ указывается о содействии в сохранении и защите самобытности, этнической неповторимости и традиций проживающих

народов на основе таких традиционных ценностей как почитание старших, уважение к женщине, любовь и забота о детях.

В ст. 6 Конституции Республики Дагестан помимо защиты культурных и исторических традиций подчеркивается важность гарантирования защиты жизненных интересов на конституционной основе.

Таким образом, сущность детализации как элемента конкретизации состоит в том, что в Конституции РФ устанавливается норма общего характера, а в конституциях, уставах субъектов РФ она видоизменяется применительно к установленным региональным особенностям, что и демонстрируется в вышеназванных примерах.

В конституционном, уставном законотворчестве отдельных субъектов РФ защита некоторых прав не очерчивается границами субъекта Федерации. Тенденцию закрепления такого рода норм можно проследить на примере защиты этнокультурного и языкового многообразия. Примечательной в этом смысле является ч. 2 ст. 1 Конституции Удмуртской Республики, посвященной заботе о сохранении и развитии удмуртской диаспоры, проживающей на территориях других субъектов РФ.

Есть еще одна особенность при конкретизации прав и свобод, которая заключается в том, что конституции, уставы субъектов РФ содержат положения о неполноте перечня закрепляемых прав и свобод, поэтому в некоторых из них обращается внимание на признание и следование другим общепризнанным правам и свободам, а также возможность их расширения на основании закона (ч.4 ст. 23 Конституции Республики Алтай, ст. 35 Конституции Республики Саха (Якутия).

Такое указание свидетельствует не только о воспроизводстве закрепленного Конституцией РФ перечня прав и свобод, но и об учёте общепризнанных принципов и норм международного права, где права и свободы рассматриваются в более широком конституционно-правовом измерении с позиций международного конституционализма.

Не ставя цели охватить всю совокупность закрепляемой системы прав региональными законами, приведем лишь некоторые примеры их конкретизации в

виде детализации. Если в Конституции РФ речь идет о закреплении права на медицинскую помощь (ч. 1 ст.41) и оказании качественной медицинской помощи как предмета совместного ведения (п. «ж» ч. 1 ст. 72), то, например, Конституция Республики Северная Осетия-Алания провозглашает право на квалифицированную медицинскую помощь (ч.1 ст. 41).

Встречается детализация группы естественных прав. К примеру, в ст. 19 Конституции Чеченской Республики во взаимосвязи с регламентацией права на свободу и личную неприкосновенность одновременно поясняется о том, что никто не может содержаться в рабстве.

Дублируя положения федеральной Конституции РФ о неприкосновенности собственности и иные, связанные с ней правомочия, Конституция Республики Татарстан в ст. 19 включает важнейшую оговорку о том, что собственность недопустимо использовать во вред государственным и общественным интересам, а также правам, свободам и достоинству человека. Такая детализация может рассматриваться как способ нахождения баланса реализации права собственности при осуществлении иных прав, среди которых можно привести, например, право на благоприятную окружающую среду.

Примером практической реализации недопустимости использования собственности во вред государственным и общественным интересам могут послужить многочисленные примеры из судебной практики. По обстоятельствам одного гражданского дела, события которого имели место быть на территории Республики Татарстан, собственником имущества допускались противоправные действия по складированию отходов (мусора) в связи со сносом и разборкой здания, что, как следствие, повлекло нанесение вреда окружающей среде. В добровольном компенсаторном порядке возмещения вреда лицо отказалось, что послужило поводом для обращения Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан с иском в суд о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, который был удовлетворен<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 31.10.2019 по делу № 2-6690/2019, 33-18628/2019//СПС КонсультантПлюс

Большинство из приведенных уточнений не касается региональной специфики, а затрагивает интересы каждого в Российской Федерации и федеральный уровень правового регулирования в целом. Наиболее ценным является детализация в контексте региональной специфики.

Достаточно часто конкретизацию в этой форме можно встретить при конституционно-уставном регулировании традиций народов, поскольку именно они определяют особые черты субъекта РФ, а также его исторические, духовно-культурные особенности.

Ярким примером могут служить положения ст.8 Устава Санкт-Петербурга, в которой записаны Петербургские традиции.

Первые две части этой статьи посвящены историческим традициям, в том числе памяти жертв революций, гражданской и Великой Отечественной войн и др.

Остальные традиции сводятся к акцентированию внимания на обеспечении национального равноправия, свободе совести и убеждений, культурному наследию и охране окружающей среды.

Необычным для данного субъекта Федерации является придание важности в последней части этой статьи недопустимости жестокого обращения с животными на основании принципов гуманности. Закрепление подобных формулировок в тексте основного регионального закона свидетельствует о повышенной озабоченности относительно принятия мер по защите животных и создании в соответствии с этим законодательной основы на уровне субъекта РФ по их охране.

Представляется целесообразным привести еще несколько примеров выделяемых традиций отдельных народов. Так, в ст. 35 Конституции Чеченской Республики обозначены следующие священные ценности для данного региона, а именно, уважение к старшему, женщине, людям различных убеждений, гостеприимство и милосердие.

Безусловно данные ценности являются общепризнанными не только для отдельно взятого субъекта, но и для всей России, однако обращение на них дополнительного внимания в регионах с уточнением важности их реализации свидетельствует в целом о стремлении к их неукоснительному воплощению и

формированию у населения правосознания, направленного на их воплощение. Следование названным ценностям и в других субъектах Федерации независимо от их фиксации в законодательстве представляется особо важным.

В качестве примера конкретизации региональных традиций можно привести ч. 6 ст. 3 Устава Архангельской области, где с точки зрения географических и климатических особенностей отмечается о традициях русского поморского Севера. Схожая детализация имеющихся традиций встречается и в других субъектах Федерации. Это конституции республик Алтай (ст. 144), Башкортостан (ст.119), Бурятии (ст. 107), Ингушетии (ст. 106), Мордовии (ст. 107), Татарстан (ст. 121), Тывы (ст.68), а также уставы Пермского края (ч.2 ст. 35), Иркутской области (ст.15) и г. Севастополя (ст.8).

Особенности закрепляемых ценностей вместе с культурными и национальными традициями в конституциях национальных республик повлияли и на конкретизацию в соответствии с ними отдельных прав. Например, важное уточнение при регулировании права на вступление в брак содержится в ст. 37 Конституции Республики Ингушетия, где брак и построение семейных отношений возможны на основе национальных традиций и обычаев.

Нередко в конституциях, уставах субъектов РФ используется такая форма конкретизации, как *развитие (расширение содержания)*. Данная форма проявляется в случаях, когда у регионального правотворческого органа имеется насущная потребность в систематизированной форме описать полномочия, механизмы и меры по защите прав и свобод.

Примечательным примером данной формы в законах субъектов являются положения Устава Свердловской области, обозначенные в главах 13,14. В них приводится сводный перечень мер по обеспечению реализации гарантий по защите прав и свобод в социальной сфере, образовательной, научной, а также защите брачно-семейных прав, охраны и укрепления здоровья, охраны окружающей среды.

В качестве примера можно обратиться к одной из этих статей. Например, ст. 92 Устава Свердловской области затрагивает гарантии прав человека и гражданина

в сферах образования и молодежной политики. Региональный законодатель, развивая их, сделал акцент на создании условий для функционирования образовательных организаций областного уровня, ценностно-содержательные аспекты самого образовательного процесса (патриотизм, гражданственность, трудолюбие, уважение к правам человека), а также предоставлении возможности развития образования и его поддержки путем выделения бюджетных ассигнований и предусмотрении возможностей их законодательного регулирования посредством законотворчества.

Еще одним примером развития может служить ст. 98 Конституции Республики Саха (Якутия), которая регламентирует расширение принципов местного самоуправления. В данной статье выделены принципы сочетания местных и общегосударственных интересов с учётом экономико-географических особенностей, а также принцип соблюдения национально-этнических и исторических традиций.

Вышеуказанные статьи позволяют говорить о примерах конкретизации в форме развития отдельных государственных гарантий, реализуемых на региональном уровне.

Такой подход к конкретизации мог бы воплощаться и в иных учредительных актах субъектов РФ.

Определенный акцент в конституциях, уставах субъектов РФ сделан на детализации и развитии гарантий прав и свобод. В конституциях, уставах субъектов РФ поощряется установление дополнительных гарантий осуществления прав и свобод человека и гражданина. К примеру, ст. 8 Устава Сахалинской области указывает, что на территории Сахалинской области могут быть установлены дополнительные гарантии осуществления прав и свобод человека и гражданина. Схожие положения имеются в уставах Забайкальского края (ч.4 ст. 9), Брянской (ч.4 ст. 7), Ивановской (ч.3 ст. 11), Калининградской (ч.2 ст. 15), Московской (ч. 5, ст. 8), Нижегородской (ч.3 ст. 7), Омской (ч.3 ст. 3), Ростовской (ч.4 ст. 3), Саратовской (ч. 1 ст. 1) областей.

Текстуальное отражение возможностей установления дополнительных гарантий реализации прав и свобод человека согласуется с законоположениями, предусмотренными ч. 3 ст. 48 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Положениями названного Федерального закона регламентируется общая возможность введения дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи, но за счет собственных бюджетных средств отдельного субъекта Федерации.

В уставах Саратовской и Омской областей оговаривается установление дополнительных гарантий со ссылкой на Конституцию РФ. В некоторых случаях даже делается акцент на возможность устанавливать дополнительные гарантии, не предусмотренные Конституцией РФ и иными правовыми актами, но за счет собственных финансовых средств субъекта РФ (ст. 54 Конституции Республики Крым).

Некоторые субъекты развивают ст. 43 Конституции РФ, регламентирующую право на образование и вытекающие из нее гарантии обеспечения этого права. Так, в ст. 21 Устава Новосибирской области право на образование обеспечивается путем создания социально-экономических условий и правовых гарантий функционирования и развития системы образования. В этой же статье указывается о повышении социальной защищенности педагогов и обучающихся (воспитанников).

Значительная часть гарантий, предусматриваемая положениями конституций, уставов субъектов РФ, затрагивает социально-экономическую сферу и развитие региона. Они направлены в целом на повышение благосостояния граждан. Например, Устав Томской области в ст. 46, посвященной принципам социальной защиты населения, ориентирует органы государственной власти на разработку и осуществление программ, плодотворно влияющих на социальную поддержку населения.

В Уставе Ивановской области обеспечивается повышение качества трудовых ресурсов, доходов населения, профилактика безнадзорности и др. (ч. 7 ст. 13 Устава).

Следующим, рассматриваемым в настоящем параграфе правовым средством защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов РФ, является *институционализация или учреждение системы региональных правозащитных органов и определение порядка защиты прав и свобод*.

Текстуальное обозначение отдельными статьями, параграфами, главами органов, ответственных за защиту прав в субъекте РФ в соответствии с предоставляемыми им законом полномочиями, в очередной раз свидетельствует о правозащитной направленности основных региональных законов.

Традиционно по аналогии с федеральными органами государственной власти на уровне субъектов РФ выделяются следующие органы по защите прав и свобод: 1) законодательные, судебные, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ и их должностные лица; 2) органы местного самоуправления и их должностные лица; 3) специализированные правозащитные органы, включающие уполномоченных по правам человека, ребенка, коренных малочисленных народов, а также предпринимателей.

Конституции, уставы субъектов РФ при закреплении правового регулирования государственных органов стремятся обозначить исторические, национальные, культурные и иные особенности в конкретном регионе, которые должны быть учтены при реализации органами государственной власти субъектов РФ своих полномочий (ч. 4 ст. 9 Конституции Республики Татарстан; ч. 5 ст. 6 Конституции Республики Крым; ч. 1 ст. 34 Устава Саратовской области и иные примеры).

Более подробно предназначение органов государственной власти в субъектах РФ раскрывается в уставах Забайкальского края (ч.2 ст. 19), Омской (ч. 2 ст. 15) и Свердловской (ч. 2 ст.16) областей.

В данных уставах говорится не просто о защите прав и свобод, а подчеркивается полная, безусловная и незамедлительная защита. В зависимости от этого выстраивается и сама реализация защиты прав и свобод.

Особенной по содержанию выступает ст. 53 Устава Алтайского края. В ней закрепляется гражданское и национальное согласие в качестве важнейшего условия организации государственной власти в Алтайском крае. Данное законоположение можно распространить на успешное функционирование всех органов государственной власти независимо от ветви власти, поскольку именно системная организованность и гармонизация с гражданским обществом может являться условием эффективного функционирования государственных органов.

Также в ч. 2 этой же статьи согласительные процедуры и суд выделены в качестве способов разрешения споров. В конституционном, уставном законодательстве высказываются дополнительные требования к органам государственной власти, а именно, учитывать исторические, национальные и культурные традиции при осуществлении своих полномочий (ч.4 ст. 9 Конституции Республики Татарстан, ч. 3 ст. 7 Конституции Республики Коми, ч. 5 ст. 6 Конституции Республики Крым, ст. 34 Устава Саратовской области, ч. 1 ст. 91 Устава Забайкальского края).

Условно субъекты Федерации можно разделить на группы в зависимости от уровня закрепления правозащитных органов. Постатейное закрепление правозащитных органов характерно для следующих уставов областей субъектов РФ – Амурской (ч. 2 ст. 8), Архангельской (п.3 ч. 3 ст. 3), Брянской (ч.1 ст. 12), Вологодской (ч. 3 ст. 15), Калининградской (ст. 16), Калужской (ст. 7), Кемеровской (ст. 14) и некоторых других.

Комплексный анализ конституций, уставов субъектов РФ показал, что отдельные субъекты Федерации пошли по пути выделения отдельными главами гарантий защиты прав и свобод, в которых называются специализированные правозащитные органы. Названия таких глав достаточно различны. При их наименовании используются следующие словосочетания: защита и реализация прав и свобод; защита и обеспечение прав и свобод; человек, гражданин и

государственная власть; государственные органы и государственные должности; основы организации государственной власти; другие государственные органы; человек, гражданин, общество и система органов государственной власти; человек и государственная власть; основные принципы государственной власти; другие государственные органы; судебная власть, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности, институт уполномоченного по правам человека.

Лишь малая часть конституций, уставов субъектов РФ посвятили в своих уставах специально выделенные главы, регламентирующие правовой статус правозащитных органов. Среди таких – Республика Адыгея, Красноярский край, а также Владимирская, Иркутская, Ленинградская, Ульяновская области. В качестве цели формирования института региональных правозащитников в положениях конституций, уставов субъектов РФ называется цель обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Следующим видом институционализации защиты прав и свобод выступает определение конституциями, уставами субъектов РФ порядка защиты прав и свобод. Первоосновой реализации порядка защиты прав и свобод является право на обращение и гарантии реализации данного права. Ряд конституций субъектов РФ, закрепляя право направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной и муниципальной власти и их должностным лицам, одновременно устанавливают обязанности по их рассмотрению и даче мотивированного ответа (конституции республик Адыгея (ч. 3 ст. 30), Алтай (ст. 40), Башкортостан (ст. 37), Бурятия (ст. 31), Дагестан (ст. 35)).

Некоторые субъекты Федерации пошли по пути расширения конкретизации помимо указания на требования к мотивированности даваемого ответа. Уставы Забайкальского (ч. 6 ст. 67) и Красноярского (ч. 2 ст. 42) краев включили требования по направлению ответов по существу и принятию в максимально короткие сроки мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов человека. При этом ч. 3 ст. 42 Устава Красноярского края помимо традиционных способов направления ответа

предусматривает возможность доведения информации об ответах на обращения граждан через средства массовой информации.

Акцент на принципе свободы подачи обращений делается в ч. 2 ст. 30 Устава Амурской области, устанавливающей запрет преследования за подачу обращений. Субъекты Федерации могут устанавливать и иные дополнительные гарантии региональными законами (например: ч. 3 ст. 17 Устава Архангельской области). Таким образом, основой реализации правозащитных процедур и дальнейшего выстраивания порядка защиты является право на обращения в государственные органы. На наш взгляд, необходимо на примерах отдельных конституций, уставов субъектов РФ, где вводятся дополнительные гарантии реализации этого права, продолжить распространять эту положительную практику и в других субъектах Федерации.

Требования давать мотивированные, квалифицированные ответы в максимально короткие сроки с незамедлительным принятием мер по восстановлению прав и свобод являются как никогда актуальными. Закрепление и расширение этих требований в других субъектах РФ позволит гражданам выбирать правильную модель защиты своих прав и свобод и получать в соответствии с этим искомый результат.

Что касается порядка реализации права человека обратиться за защитой к региональным правозащитным органам, то в этой части в конституциях, уставах субъектов РФ преобладают отсылочные (бланкетные) нормы.

Полномочия и порядок защиты прав и свобод конкретизируются соответствующими региональными законами. На это напрямую указывается в учредительных актах отдельных субъектов РФ, например ч. 2 ст. 107 (1) Конституции Республики Адыгея, ч. 3 ст. 45 Конституции Республики Марий Эл и др.).

Лишь некоторые конституции, уставы субъектов РФ раскрывают гарантии деятельности региональных уполномоченных в контексте реализации ими процедур защиты. Например, в ст. ст. 121, 122 Устава Красноярского края содержится положение, ориентирующее все региональные органы

государственной власти на необходимость оказания содействия Уполномоченным в предоставлении по его запросам необходимой информации.

В завершение следует отметить, что рассмотрение в настоящем параграфе правовых средств защиты прав и свобод в виде воспроизводства, отсылки (бланкетности), конкретизации, институционализации (учреждение системы региональных правозащитных органов, определение порядка защиты прав и свобод) позволило продемонстрировать индивидуальность и неповторимость учредительных актов субъектов Федерации и вместе с этим показать заложенный в них, но не раскрытый до конца законодательный потенциал по защите прав и свобод.

Первичным правовым средством защиты прав и свобод выступает воспроизводство, которое является дублированием и одновременно приемом для полноценного определения конкретизируемого принципа или нормы права. Дублирование является целесообразным и допустимым лишь в том случае, когда его отсутствие не позволит обеспечить правовую определенность соответствующих конституционных, уставных принципов и норм в сфере защиты прав и свобод.

Отсылка (бланкетность) как правовое средство защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации обеспечивает задействование иных положений этого же нормативного правового акта или других нормативных правовых актов с целью минимизации воспроизводства и придания лаконичности закрепляемого отдельного принципа или нормы права.

Конкретизация воплощается как правовое средство защиты прав и свобод с помощью детализации и развития их содержания, а также гарантий реализации и способствует повышению уровня защищенности прав и свобод на региональном уровне.

Институционализация в качестве правового средства защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации проявляется в учреждении системы правозащитных органов и определении порядка защиты прав и свобод, что обеспечивает дополнительные гарантии защиты прав и свобод.

Подходящим правовым средством защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов РФ должен в идеале выступать синтез частичного воспроизводства принципов и норм права с дальнейшей их конкретизацией.

Использование региональным законодателем лишь одного воспроизводства принципов и норм права не может обеспечить должного правозащитного эффекта, поскольку они уже закреплены на федеральном уровне. Защита прав и свобод конституциями, уставами субъектов РФ является действенной лишь в том случае, когда конституционные нормы воспроизводятся в тексте конституции, устава отдельного субъекта Федерации с целью последующей детализации и развития их содержания с учетом региональных особенностей.

Рассмотрение указанных правовых средств защиты прав и свобод позволило выделить особенности, присущие каждому из них, составляющие единое правозащитное поле в контексте конституционного, уставного регулирования правоотношений.

## **ГЛАВА II. Институциональная характеристика защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации**

### **2.1. Воспроизводство и конкретизация конституциями, уставами субъектов Российской Федерации принципов прав и свобод**

В Российской Федерации сложилась практика, когда конституции, уставы субъектов РФ с разным объемом воспроизводят положения Конституции РФ. Первичное регулирование прав и свобод человека конституции, уставы могут осуществлять лишь в том случае, если они развивают действующую Конституцию РФ, включая в нее дополнительные принципы и нормы права, которые по своей сущности расширяют содержание и не противоречат федеральной Конституции.

Такую конкретизацию содержания прав и свобод можно проследить через закрепление принципов и норм, используя различные основания классификации.

Так, И.А.Умнова-Конюхова предложила классификацию системы универсальных принципов гуманизма, которые находятся в стадии интенсивного развития. К этой группе ею отнесены следующие принципы:

«1) прав и свобод (уважение прав человека, признание равенства прав каждого (равноправия), недопустимость дискриминации, отказ от политики колониализма, расизма, апартеида, свободное определение национальной принадлежности, достойное существование и др.);

2) демократии (свободные, демократичные и справедливые выборы, доступ населения и человека к управлению делами государства, консенсус, субсидиарность, солидарность, консолидация и др.);

3) устойчивого развития (благополучие народа, сбалансированность экономического, социального и экологического развития, всеобщее процветание и достойная работа для всех с учетом разных уровней национального развития и возможностей, свобода от нищеты, голода, болезней и нужды, равный и всеобщий доступ к качественному образованию, национальное примирение, интеграция

нации, стабильность, безопасная среда обитания, всеобщий доступ к недорогому, надежному и устойчивому энергоснабжению, равные возможности, позволяющие в полной мере раскрыть человеческий потенциал и др.);

4) правового государства (верховенство права, справедливость, солидарность, равенство всех перед законом и судом, толерантность, правовая определенность; пропорциональность; доступ к правосудию; независимость судебной власти, обоснованность выносимого решения, справедливость судебного разбирательства, объективность решения, разумность и обоснованность выносимого решения и другие)»<sup>1</sup>.

Использование данной классификации определено тем, что она наиболее полно охватывает выработанные современным правом общие принципы права. При этом хотелось бы отметить, что принципы прав и свобод связаны с принципами демократии, устойчивого развития и правового государства.

Учитывая значимость принципов гуманизма, их воздействие на реализацию прав и свобод человека, представляется возможным рассмотреть в конституциях, уставах субъектов РФ степень закрепления и конкретизацию данных принципов с учетом специфики правового регулирования на уровне субъектов Федерации.

Среди принципов прав и свобод принцип уважения прав человека закрепляется достаточно разнообразными формулировками в конституциях, уставах субъектов РФ.

Принцип уважения прав и свобод непосредственно не сформулирован в Конституции РФ, но в силу признания общепризнанных принципов и норм международного права он выступает одним из основополагающих принципов права в Российской Федерации.

Указанный принцип в широком понимании подразумевает распространение авторитета и незыблемости прав и свобод, а также гарантий их соблюдения всеми государствами, органами, организациями и отдельными людьми.

---

<sup>1</sup> Умнова (Конюхова) И.А. Конституционное право и международное публичное право: теория и практика взаимодействия: Монография/И.А.Умнова (Конюхова). – М.: РГУП, 2016. С. 174.

Среди международных правовых актов, которые составляют правовую основу данного принципа, можно выделить Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., провозглашающую в преамбуле принцип всеобщего уважения и соблюдения прав в качестве обязательства и условия сотрудничества государств в ООН. В ч. 2 ст. 29 этой же Декларации содержится нормативное установление, в соответствии с которым допускаются только такие ограничения прав человека, которые способны обеспечить должное признание и уважение прав и свобод.

В развитие положений вышеназванной Декларации в преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах с отсылкой на Устав ООН закрепляется важнейшая обязанность государств ООН, направленная на поощрение всеобщего уважения и соблюдения прав и свобод.

В обеспечение незыблемости прав и свобод человека и обеспечения их уважения указанный международный документ в ч. 1 ст. 5 дополнительно закрепляет гарантии недопустимости отмены либо ограничений прав человека в большем объеме, чем предусмотрено в Пакте.

В конституциях, уставах субъектов РФ имеются особенности закрепления данного принципа, и зачастую используются следующие формулировки для усиления его значимости, а именно: он сопровождается понятиями «социальная база», «социальная основа».

В конституциях республик Адыгея (ст.3) и Карелия (ст.4) подчеркивается, что взаимное уважение, добровольное и равноправное сотрудничество всех слоев населения, граждан всех национальностей составляет социальную базу (основу) Республики.

Некоторые конституции, уставы субъектов РФ закрепили принцип уважения прав человека в своих преамбулах. Это характерно для Конституции Республики Башкортостан, которая провозглашает уважение к правам и свободам человека и гражданина, всех народов. Аналогично данный принцип в преамбуле Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия проявляется через следующую формулировку: «...уважение к правам других народов и готовность к сотрудничеству...».

Среди принципов прав и свобод человека можно выделить такой фундаментальный принцип как принцип достоинства личности. Регулирование достоинства на конституционном уровне происходит путем признания данной категории в качестве ценностного принципа. Достоинство личности в конституционном праве понимается как многоаспектная категория. Она рассматривается как нравственно-правовое явление<sup>1</sup>, система общечеловеческих и личностных свойств индивида<sup>2</sup>, правовой институт<sup>3</sup>, конституционно-правовой принцип<sup>4</sup>.

Несмотря на многоаспектность и различные подходы к пониманию данной категории представляется наиболее предпочтительнее понимать право на достоинство в качестве фундаментального конституционного принципа, поскольку именно такая трактовка позволяет рассмотреть широту регулируемых общественных отношений и показать её интерпретационные возможности.

В преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1965 г. закрепляется положение, согласно которому достоинство присуще всем членам человеческого сообщества, является основой свободы, справедливости и всеобщего мира<sup>5</sup>.

Согласно статье 21 Конституции РФ достоинство личности охраняется государством, ничто не может быть основанием для его умаления.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон РФ от 14 марта 2020 г. о поправке к Конституции РФ)<sup>6</sup> добавлена новая

---

<sup>1</sup> См.: Власова О.В. Достоинство личности как нравственно-правовая ценность: общетеоретическое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов. 2011. С.9

<sup>2</sup> См.: Штанько И.Н. Достоинство личности как правовое явление: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир. 2006. С.6.

<sup>3</sup> См.: Рыжкова И.А. Влияние усмотрения следователя на реализацию принципа уважения чести и достоинства//Российской следователь. – 2016. - № 12. С. 15.

<sup>4</sup> См.: Умнова И.А., Стальнова А.С. Конституционный принцип уважения достоинства человека: общие подходы в правопонимании и российская конституционная практика // Конституционное и муниципальное право. – 2016 - №10. С. 16; См.: подробнее: Васильева Т.А. Концепция достоинства личности в доктрине и практике органов конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 3 – 8//СПС КонсультантПлюс

<sup>5</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1976 г. - №17(1831). - Ст. 291.

<sup>6</sup> СЗ РФ.2020 № 11. ст. 1416.

статья, устанавливающая гарантии защиты достоинства граждан и уважение человека труда (статья 75<sup>1</sup>).

Таким образом, закрепляется обязанность государства по охране достоинства и устанавливаются запреты совершать действия, приводящие к унижению и умалению достоинства человека.

Конституции, уставы субъектов РФ определяют достоинство как принцип (ценность) и одновременно как объект субъективного права. Упоминание достоинства можно встретить в преамбулах и статьях, касающихся регулирования конституционных ценностей практически в каждой конституции, уставе субъекта Федерации.

В преамбулах конституций, уставов субъектов РФ категория «достоинство» встречается не так часто. Так, Устав Алтайского края закрепляет «достоинство» обезличено, без каких-либо функциональных взаимосвязей по отношению к правам и свободам человека. Вместе с тем, исходя из общего назначения преамбулы, такая связь подразумевается. Наполнение преамбул данной категорией также встречается в уставах Камчатского края и Оренбургской области, где акцент делается на национальной самобытности и достоинстве народов. В преамбуле Устава Ростовской области в схожей интерпретации говорится об уважении исторических традиций, достоинства и самобытности людей всех национальностей.

В текстах самих конституций, уставов категория «достоинство» достаточно широко распространена в модальности субъективного права на охрану достоинства.

Анализ позволяет разделить конституции, уставы субъектов РФ на две группы. Первая группа — это те, в которых региональный законодатель пошел по пути всеобъемлющего воспроизводства положений Конституции РФ. К этой группе можно отнести следующие субъекты РФ: республики Адыгея (ст. 23), Башкортостан (ст. 23), Бурятия (ст. 19), Ингушетия (ст. 20), Карачаево-Черкесия (ст. 18), Коми (ст.ст. 22, 24), Марий Эл (ст. 21), Мордовия (ст. 19), Северная Осетия-

Алания (ст. 21), Татарстан (ст. 32), Хакасия (ст. 17), а также Чеченская (ст. 18), Чувашская (ст. 18) и Кабардино-Балкарская (ст. 25) республики.

При этом в Уставе Саратовской области право на охрану достоинства гарантируется с отсылкой на Конституцию РФ и международно-правовые нормы (ст.12).

Вторая группа – это конституции, уставы субъектов РФ, частично дублирующие положения Конституции РФ. Среди них, например, Республика Тыва (ст. 21, ст. 32, ст. 45). В статье 21 имеются положения, полностью дублирующие Конституцию РФ. Однако категория «достоинство» упоминается также в статье 32, касающейся закрепления прав ребенка, а именно: физическое, умственное, нравственное и духовное развитие в условиях свободы и достоинства. В ст. 45 Конституции Республики Тыва закрепляется обязанность уважать достоинство других лиц.

Достоинство как условие развития личности закрепляется в ст. 19 Устава Магаданской области. В уставах Свердловской области (ст.16) и Забайкальского края (ст. 19) уважение человеческого достоинства определяется как обязанность органов государственной власти.

Третья группа – это конституции, уставы субъектов РФ, где можно выделить достаточные признаки конкретизации указанной категории.

В Уставе Омской области уважение человеческого достоинства понимается как социальная функция органов государственной власти Омской области (часть 2 статьи 15). Указанное положение развивает смысловое наполнение статьи 7 Конституции РФ, где закрепляется категория «достойная жизнь», поскольку целеустановления по обеспечению гарантий социальной защиты и возложение обязанностей на государственные органы способствует действительности их обеспечения.

Можно встретить понимание категории достоинства в качестве общего принципа осуществления прав и свобод, высшей ценности общества и цели деятельности государственных органов (часть 1 статьи 9 Устава Алтайского края).

Четвертая группа – конституции, уставы субъектов РФ, где категория достоинства не нашла своего должного отражения – это, например, уставы Воронежской и Калининградской областей.

Несмотря на закрепление данной категории в конституциях, уставах субъектов РФ, она достаточно редко применялась в судебных решениях конституционных, уставных судов. Как правило, делались ссылки на положения региональной конституции, устава или на международные нормы, раскрывающие смысл данной категории.

Примером комплексного применения принципа уважения достоинства личности в качестве основы защиты конституционных социальных прав является Постановление Конституционного суда Республики Дагестан от 18 апреля 2019 №1-П<sup>1</sup>. При защите социальных прав гражданина Конституционный Суд РД сослался на нормы статьи 22 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.), а также сформулировал правовую позицию о том, что произвольное, то есть в отсутствие установленных законом оснований, лишение гражданина уполномоченным органом права на меры социальной поддержки нарушает не только непосредственно его имущественные права, но и влечет нарушение личных неимущественных прав гражданина, в числе которых здоровье гражданина, достоинство его личности.

Принцип достойного существования, развивающий принцип достоинства, нашел свое закрепление в конституциях, уставах субъектов РФ через провозглашение социального государства, обеспечивающего достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 15 Конституции Республики Адыгея, ст. 14 Конституции Республики Алтай, ст. 11 Конституции Республики Башкортостан и др.). Эти положения воспроизводят статью 7 Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного суда Республики Дагестан от 18.04.2019 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 2 Порядка осуществления ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, введенного постановлением Правительства Республики Дагестан от 2 декабря 2016 года № 374 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Дагестан» в связи с жалобой гражданина Б.М. Гамзатова»// СПС КонсультантПлюс.

В конституциях, уставах субъектов Федерации данный принцип модифицируется применительно к разным понятиям – «достойная жизнь», «свободное развитие человека», «достойные условия жизни, воспитания, образования и деятельности человека», «достойное социальное обеспечение».

Важным в обеспечении достойного существования выступает принцип солидарности, который в Декларации тысячелетия 2000 г.<sup>1</sup> интерпретируется через оказание помощи нуждающимся со стороны людей, находящихся в более благоприятных условиях.

Защита конституциями, уставами субъектов РФ данных принципов выстраивает «дорожную карту», из которой можно вычленить приоритетные направления защиты прав и свобод во взаимосвязи с конституционными принципами равенства и социальной справедливости.

На уровне субъектов РФ данные принципы могут обеспечиваться предоставлением в большем объеме дополнительных льгот, регулированием сумм выплат, субъектного состава получателей и его расширения, а также взаимодействия субъектов РФ с федеральным центром по выделению бюджетных ассигнований для развития регионов.

В совершенно различных формах закрепляются условия реализации принципа достойного существования. Он проявляется в уважении достоинства личности, ликвидации дискриминации, безработицы, создании особых условий по защите пожилых, нетрудоспособных и других категорий нуждающихся.

Из практики ранее функционировавших судов конституционной, уставной юстиции можно также привести некоторые примеры практического воплощения этих основополагающих принципов. Исключение конституционных, уставных судов из системы судов субъектов РФ не повлияло на актуальность вынесенных ими решений. Поэтому при рассмотрении отдельных принципов права в

---

<sup>1</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций (принята 08.09.2000 Резолюцией 55/2 на заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 03.01.2022).

региональном аспекте полагаем целесообразным сопроводить их релевантными правоприменительными решениями судов конституционно-уставной юстиции.

Примером реализации принципа права на развитие и взаимосвязанного с ним права на достойное существование может являться постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 25 декабря 2019 г. № 3-П<sup>1</sup>, в котором Суд устранил ненадлежащее правовое регулирование региональным законодателем порядка ведения учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. На региональном уровне правовое регулирование такого учета заключалось лишь в дублировании положений федерального законодательства, а не в его конкретизации применительно к региональным потребностям.

По обстоятельствам дела заявителя по достижении 14 летнего возраста не поставили на учет для внеочередного предоставления жилого помещения. Его обращения как в администрацию, так и в судебные инстанции каких-либо результатов не принесли из-за того, что региональный законодатель не реализовал свои полномочия по урегулированию порядка формирования списков детей-сирот, нуждающихся в жилых помещениях. Судом было установлено, что, «не закрепив в одном специальном законе регулирование указанных правоотношений, законодатель отсылает правоприменителей к другим законам или актам Правительства Республики Дагестан, которые либо не приняты, либо регулируют иные правоотношения». Устранение указанной неопределенности путем признания абз. 1 части 3 статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 г. № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» не соответствующим положениям Конституции Республики Дагестан позволили заявителю воспользоваться правом на пересмотр вынесенных судебных решений<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. Постановление Конституционного суда Республики Дагестан от 25.12.2019 № 3-П «По делу о проверке конституционности абзаца 1 части 3 статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 г. № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СПС КонсультантПлюс // Опубликовано 30.12.2019 на официальном интернет-портале правовой информации Республики Дагестан <http://pravo.e-dag.ru>.

<sup>2</sup> См.: Там же.

Вышеуказанный пример наглядно демонстрирует, что в некоторых случаях излишнее дублирование федерального законодательства на уровне субъекта РФ без учета региональной специфики приводит к нарушениям общих принципов права, в частности, принципа права на развитие, сущность которого заключается в создании условий для достойного и свободного существования.

В контексте реализации принципов права на достойное существование и права на социальную защиту интересным представляется Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 28 ноября 2013 г.<sup>1</sup> по обращению выпускника политехнического колледжа, который не согласился с полученным размером единовременного пособия, установленного региональным законом.

Полученный заявителем размер пособия в полной мере не позволил реализовать установленную федеральным и республиканским законами меру социальной поддержки, что повлекло нарушение принципа права на достойное существование, включенного в Конституцию Республики Ингушетия. По данному делу Суд признал положения части 6 статьи 3 Закона Республики Ингушетия от 14 сентября 2013 года №31-РЗ «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» не соответствующим Конституции Республики Ингушетия в части отсутствия возможности увеличения (индексации) единовременного денежного пособия, повлекшее нарушение права на социальное обеспечение<sup>2</sup>.

Еще один важный принцип – принцип равноправия, который выражает демократический характер любого государства, относится к категории общепризнанных принципов международного права. Принцип равноправия граждан закрепляется в конституциях, уставах субъектов Федерации в следующих интерпретациях: «...равноправие граждан во всех областях политической, экономической, социальной, духовной и культурной жизни» (ст.3 Конституции

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 28 ноября 2013 г. № 5-П по делу о проверке конституционности части 6 статьи 3 Закона Республики Ингушетия от 14 сентября 2007 года № 31-РЗ «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» //СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Там же.

Республики Адыгея), «равноправие народов» (ст. 2 Конституции Республики Алтай), «...равноправия...» (ст.9 Конституции Алтайского Края), «равноправие и самоопределение народов» (ст. 19 Устава Тверской области), «национальное равноправие» (ст. 8 Устава Санкт-Петербурга). Таким образом, конституции, уставы субъектов РФ выходят за рамки применения субъективных прав человека и закрепляют равноправие применительно к коллективным правам.

Защита этого принципа, как усматривается из приведенных выше положений учредительных актов субъектов РФ, осуществляется лишь путем воспроизводства положений ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, но с некоторым уточнением сфер реализации. Одним из примеров такого воспроизводства являются положения ч. 2 ст. 6 Устава Тульской области. Однако, если Устав Тульской области ограничился формулировкой «иные обстоятельства» при определении открытости перечня сфер реализации принципа равноправия, то в Уставе Чукотского автономного округа содержатся уточнения в виде факторов социального и личного характера (ст.17).

Устав Забайкальского края, не ограничиваясь формулировками принципа равноправия, предусмотренной федеральной Конституцией, акцентирует внимание на гарантиях национального равноправия (ст.101 Устава Забайкальского края). Схожие положения закреплены в Уставе Санкт-Петербурга (ст. 8).

В теории конституционного права принцип равноправия понимается в качестве фундаментального общего принципа права. И.А.Умнова-Конюхова считает указанный принцип базисным условием реализации прав и свобод человека и гражданина, а также других субъектов права, определяющего режим равенства в системе горизонтальных отношений публичной власти<sup>1</sup>.

В конституциях, уставах субъектов РФ закрепляются принципы равноправия граждан и национального равноправия. Несмотря на тот факт, что некоторые конституции, уставы субъектов РФ имеют положения, закрепляющие национальное равноправие, устоявшегося определения они не содержат.

---

<sup>1</sup> См.: Умнова-Конюхова И.А. Общие принципы права в конституционном праве и международном праве: актуальные вопросы теории и судебной практики/И.А.Умнова-Конюхова. – М.: РГУП, 2019. С. 166.

Следующий принцип прав и свобод – принцип недопустимости дискриминации, развивающий принцип равноправия. Он встречается достаточно часто в конституциях, уставах субъектов РФ.

В наиболее общем виде данный принцип воспроизведен в Конституции Республики Адыгея, устанавливающий запрет любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности (ст.10). В других конституциях, уставах субъектов Федерации при закреплении запрета дискриминации региональные законодатели ограничились лишь в части запрета дискриминации на вознаграждение за труд (ст. 34 Конституции Республики Адыгея, ст.40 Конституции Республики Башкортостан, ст. 35 Конституции Республики Бурятия, ст. 36 Конституции Республики Ингушетия, ст. 40 Конституции Кабардино-Балкарской Республики и др.).

Непосредственное применение принципа равноправия нашло отражение в Постановлении Конституционного суда РС (Я) от 21 октября 2016 г. № 4-П в контексте рассмотрения дела о толковании положений ст. 42 Конституции Республики Саха (Якутия), регламентирующих установление мер по защите прав коренных народов, русских и других старожилов.

В описательно-мотивировочной части данного Постановления подчеркивается, что коренной народ Республики является субъектом реализации принципа равноправия и самоопределения народов, и в зависимости от этого даются истолковывающие конституционно-правовой смысл разъяснения. В частности, примечателен смысл, выявленный в ч. 2 ст. 42, где особенности мер защиты и обеспечения прав коренных народов рассматриваются через выделение неотъемлемых черт этих народов, среди которых Судом названа их социально-историческая общность, интеграционная основа их образования, а также идентичность и самостоятельность<sup>1</sup>.

Среди принципов устойчивого развития, наиболее часто закрепляемых в конституциях, уставах субъектов РФ, можно выделить следующие: принципы

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного суда РС(Я) от 21.10.2016 № 4-П «По делу о толковании положений статьи 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия)»//СПС КонсультантПлюс.

благополучия, права на развитие, раскрытия творческого потенциала граждан, сохранения природного баланса, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, социальной защиты населения.

Принцип благополучия нынешних и будущих поколений (благополучия народа, населения) получил закрепление преимущественно в преамбулах конституций, уставов субъектов РФ в следующих интерпретациях: «благополучие для нынешнего и будущего поколения» (Конституция Республики Алтай); «Да будет благополучие!» (Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия); «благополучие и процветание» (Конституция Карачаево-Черкесской Республики); «ответственность за обеспечение благополучия населения» (Конституция Республики Карелия).

Если вышеуказанные примеры изложения принципа благополучия касаются лишь закрепления принципа благополучия внутри конкретного субъекта Федерации, то существуют достаточно интересные формулировки закрепления данного принципа, связывающие его содержание с другими принципами и ценностями или конкретизирующие его применительно к субъекту – государству, человеку, народу и пр. Так, преамбула Устава Амурской области закрепляет программное положение, касающееся заботы о благополучии и процветании России. В уставах Оренбургской и Ростовской областей закреплён принцип благополучия во взаимосвязи с категорией «счастья».

Стоит заметить, что принцип благополучия используется в конституциях, уставах наравне с принципами процветания, достойного уровня жизни, свободного развития человека.

Принцип права человека на развитие также получил закрепление в конституциях, уставах субъектов РФ.

Право человека на развитие в науке рассматривается как возможность каждого развиваться как личность в тех пределах, которые обозначены в конкретном государстве и обществе для человека<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Умнова И.А., Пименов Е.А., Алешкова И.А. Право на развитие в Российской Федерации: вопросы теории и конституционно-правового регулирования: Монография. – М.:РАП, 2012. С.95.

В Конституции РФ данный принцип не получил отражения, но, анализируя содержание конституционных прав, можно прийти к выводу, что такие возможности предоставляются, и реализация этого принципа зависит от нахождения баланса между интересами личности, общества и государства. Ни нормы федерального законодательства, ни законодательство субъектов РФ также не раскрывают принцип права на развитие.

В конституциях, уставах субъектов РФ закрепление данного принципа проистекает через заимствованную категорию из Конституции РФ - «свободное развитие человека», закрепленную в статье 7 Конституции РФ. Использование указанной категории встречается в порядке воспроизводства в следующих конституциях республик: Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Коми, Крым, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Тыва, Чувашия, а также в ряде уставов – Брянской, Ивановской, Иркутской областей.

В некоторых конституциях, уставах субъектов РФ помимо свободного развития человека добавляются категории «народное благосостояние», «доступность основных материальных и духовных благ (ст.4 Конституции Республики Крым, ст. 7 Конституции Чувашской Республики, ст. 4 Устава Магаданской области).

Отдельные конституции, уставы субъектов РФ закрепляют принцип раскрытия творческого потенциала граждан (пп. 6 п. 1 ст. 95 Устава Забайкальского края, пп. 5 п. 1 ст. 68 Устава Приморского края, аналогичные положения закреплены в уставах Тюменской области, Чукотского автономного округа, Мурманской области).

В Конституции Республики Тыва конкретизируется вышеназванный принцип формулировкой «...одаренных и талантливых детей» (ст. 67). Следуя логике данного законоположения, можно предположить, что реализация способностей и раскрытия творческого потенциала особо одаренных и талантливых граждан определяется первоочередной задачей.

Несколько иначе положения, закрепляющие рассматриваемый принцип, раскрыты в Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа. В нем делается акцент

на создание условий и возможностей для социализации и самореализации молодежи и развитию ее потенциала (ст. 76).

Достаточно неординарным представляется положение Устава Калининградской области, где помимо раскрытия творческого потенциала личности указывается на такие важные аспекты как воспитание гражданственности и патриотизма на основе российских культурно-исторических традиций, а также интеграции личности в мировую культуру (п.5 ч. 2 ст.73).

В Уставе Тульской области раскрытие творческого потенциала основано на началах нравственности и взаимопонимания людей (ч. 2 ст. 15).

Принцип обеспечения и поощрения самореализации личности и экономической активности человека нашел отражение в Уставе Иркутской области (ч. 2 ст. 34).

Среди принципов, связанных с правом на развитие, можно выделить принципы экологической направленности. Например, принципы сохранения природного баланса, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов нашли отражение в уставах Алтайского края (ч. 2 ст. 19), Забайкальского края (ч. 2 ст. 69), Иркутской области (ч. 2 ст. 31). В некоторых регионах закрепляются дополнительные правозащитные механизмы отдельных природных объектов. Например, в Уставе Иркутской области помимо установочных принципов охраны окружающей среды предусмотрена отдельная статья, касающаяся защиты природного комплекса бассейна озера Байкал (статья 33).

Можно выделить немногочисленное число уставов субъектов РФ, которые уделили особое внимание принципам социальной защиты населения, среди них уставы Забайкальского (ст. 99), Приморского краев (ст. 66), а также Брянской (ст. 16), Владимирской (ст. 91), Вологодской (ст. 31), Ивановской (ст. 29), Иркутской (статья 34), Самарской (ст.ст. 29, 30) областей. Обобщая вышеуказанные уставы можно выделить наиболее упоминаемые принципы в значительной степени воспроизводящие положения Конституции РФ, а именно, содействия в обеспечении занятости трудоспособного населения, поддержки малоимущих граждан, развития адресной социальной помощи, поощрения благотворительной

деятельности, содействия обеспечению занятости населения, поддержки отдельных категорий граждан, нуждающихся в особой защите со стороны государства, повышения благосостояния населения, создания условий для достойной жизни человека и свободного развития личности.

Среди новых, не закрепленных в Конституции РФ принципов в сфере защиты социальных прав, можно выделить принципы реабилитации инвалидов и развития социальной инфраструктуры, обеспечивающей их нормальную жизнедеятельность (пп. 3 п. 1 ст. 66 Устава Приморского края), доступности социального обслуживания и мер социальной поддержки (ст. 29 Устава Ивановской области), повышения реальных доходов населения (пп. 2 п. 1 ст. 70 Устава Калининградской области).

Следующая категория принципов, рассматриваемая в настоящем исследовании, связана с принципами правового государства.

Одним из основных принципов правового государства является принцип верховенства права. Важно отметить, что сама Конституция РФ не закрепляет напрямую принцип верховенства права, однако в конституционных положениях можно обнаружить отдельные аспекты данного принципа.

Конституция РФ в ч. 1 ст. 1 определяет Российскую Федерацию как правовое государство. В отечественной правовой доктрине не достигнуто однозначности и определенности относительно существенных элементов принципа верховенства права. Распространено мнение, согласно которому «правовое государство» включает в себя понятие «господство права»<sup>1</sup>. Концепция «правового государства» определяет границы действия для государства и его органов, запрещая создавать в произвольном порядке законы. Однако в Конституции РФ определение правового государства как более широкого понятия по отношению к верховенству права не раскрывается.

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Верховенство права в правовом государстве: терминологические вопросы конституционного права // Право и современные государства. 2016. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/verhovenstvo-prava-v-pravovom-gosudarstve-terminologicheskie-voprosy-konstitutsionnogo-prava> (дата обращения: 29.06.2020).

Отдельные ученые определяют понимание верховенства права исходя из содержания Конституции Российской Федерации. Например, Н.В.Варламова понимает верховенство права как верховенство прав человека в контексте смыслов, заложенных в ст.ст. 2 и 18 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>.

По нашему мнению, принцип верховенства права способствует созданию условий повышенной защищенности прав человека в контексте ограничений для органов государства по созданию законов, противоречащих сущности и предназначению права, заключающегося в том, чтобы содействовать в достижении всеобщего блага на основании равенства и справедливости.

Принцип верховенства права как системообразующий принцип можно рассматривать в широком и узком смыслах. В узком смысле этот принцип понимается через требования высшей регулятивной роли права и правового государства (правовой характер принимаемых законов и иных нормативных правовых актов, верховенство права над законом, соблюдение иерархии источников права и другие составляющие). Верховенство права в широком смысле вбирает в себя некоторые принципы конституционализма и либеральной демократии. Из них, как правило, перечисляются принципы свободы, равенства, уважения и приоритета прав человека, разделения властей, независимости судебной власти, неприкосновенности частной собственности<sup>2</sup>.

Верховенство права в конституционно-уставном регулировании понимается, прежде всего, в узком смысле через требования в обеспечении соблюдения иерархии источников права при регулировании прав и свобод. Именно при таких условиях защита прав и свобод как предмет совместного ведения будет реализовываться при гармоничном сочетании законодательства федерального и регионального уровней.

---

<sup>1</sup> См.: Варламова Н.В. Конституционализм: вариативность понятия / Н. В. Варламова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 5(84). С.52

<sup>2</sup> См.: Умнова-Конюхова И.А., Николаев В.А., Принцип верховенства права: эволюции доктрин правопонимания в национальном праве и международном праве / И. А. Умнова-Конюхова, В. А. Николаев// Пробелы в российском законодательстве. - № 4.2019. С.94.

Принцип верховенства нашел свое отражение в некоторых конституциях, уставах субъектов РФ. Например, в Конституции Республики Карелия (ст. 5), Уставе Красноярского края в разделе I «Основные ценности и принципы» закрепляется принцип верховенства права.

Отсутствие прямого упоминания о принципе верховенства права в конституциях, уставах субъектов РФ может быть компенсировано за счет определения его отдельных составляющих, например, путем закрепления в них гарантий от злоупотребления правом и властью.

Обеспечение гарантий проявляется в обязанности органов государственной власти субъектов и их должностных лиц действовать в интересах всего народа, а не какой-либо его части. Такие положения нашли свое отражение в Конституции Республики Карелия (ч. 5 ст. 3), уставах Алтайского (часть 2 статьи 49) и Забайкальского (часть 3 статьи 19) краев, а также Свердловской (часть 3 статьи 16) и Омской (часть 3 статьи 15) областей.

Поскольку принцип верховенства права нашел отражение в Конституции Республики Карелия, представляется важным показать, каким образом данный принцип интерпретируется Конституционным Судом Республики Карелия в своих решениях при защите прав и свобод. Так, верховенство права упоминается в качестве принципа, очерчивающего правовые пределы деятельности органов исполнительной власти республики, полномочия которых ограничены полномочиями федеральных органов государственной власти<sup>1</sup>. В Постановлении от 13 августа 2003 г.<sup>2</sup> Конституционный Суд Республики Карелия принцип верховенства права использовал в контексте применения принципов равенства и справедливости при обосновании социальной дифференциации правового регулирования субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в зависимости от

---

<sup>1</sup> См.: постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 09.04.2002 «По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия Распоряжения Министерства государственной собственности Республики Карелия «Об утверждении Временного порядка учета и распоряжения недвижимым имуществом, перешедшим по праву наследования к государству» от 19 мая 2000 года № 322-р»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 13.08.2003 «По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия правовых предписаний части 1 статьи 12 Закона Республики Карелия «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Карелия «О республиканских социальных и финансовых нормативах Республики Карелия» и Приложения № 11 к указанному Закону»//СПС КонсультантПлюс.

социальной нормы площади жилья. При этом Суд указал, что такая дифференциация содействует равенству социальных возможностей и установление повышенной социальной нормы площади жилья не противоречит требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации, принятых по вопросам совместного ведения.

Принцип верховенства права как субпринцип правового государства упоминается и в Послании Конституционного Суда Республики Карелия Законодательному Собранию Республики Карелия от 16 марта 2006 г. При этом подчеркивается особая роль Конституционного Суда Республики Карелия, деятельность которого направлена на обеспечение конституционной законности и укрепление основ конституционного строя Республики Карелия<sup>1</sup>.

Применение принципа верховенства права прослеживается в решениях при защите прав и свобод в сфере социальной защиты населения. В Постановлении Конституционного Суда Республики Карелия от 8 ноября 2020 г. было установлено, что регулирование правовых отношений по предоставлению социальной поддержки педагогам-пенсионерам, которые проработали в образовательных учреждениях сельской местности более 10 лет, не согласуется с нормами, установленными на федеральном уровне. Суд пришел к выводу, что указанное несогласование норм может привести к дестабилизации единого правового пространства в сфере социальной защиты<sup>2</sup>. Следуя логике Суда, можно предположить, что применительно к этому случаю принцип верховенства используется наряду с принципом правовой определенности, впрочем, это следует из мотивировочной части вышеуказанного решения, где Суд указывает, что противоречащие нормы порождают и противоречивую правоприменительную практику, что ослабляет гарантии государственной защиты конституционных прав и свобод.

---

<sup>1</sup> См.: Послание Конституционного Суда Республики Карелия Законодательному Собранию Республики Карелия от 16.03.2006 «О состоянии конституционной законности в Республике Карелия в 2005 году»//СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 08.11.2007 «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия некоторых положений абзаца 2 части 3 статьи 6 Закона Республики Карелия «Об образовании» в связи с обращением прокурора Республики Карелия»//СПС КонсультантПлюс

В Постановлении Конституционного Суда Республики Карелия от 3 ноября 2017 г.<sup>1</sup> в развитие положений о верховенстве права Суд сослался на выработанную правовую позицию, изложенную в Постановлении Конституционного Суда Республики Карелия от 25 марта 2011 г. относительно соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону, сохранения разумной стабильности правового регулирования и недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм.

Принцип верховенства права применялся Конституционным Судом Республики Карелия и при защите прав в финансово-экономической сфере.

Прямое применение принципа верховенства права во взаимосвязи с принципом равенства всех перед законом и судом прослеживается в Постановлении Конституционного суда Республики Карелия от 29 августа 2008 г., которым положения нормативного правового акта Правительства Республики, устанавливающего методику расчёта арендной платы за имущество, находящееся в собственности Республики, признано в качестве положения, допускающего неопределенность в правовом регулировании<sup>2</sup>.

Примером ссылки на принцип верховенства права при защите прав граждан в сфере нормотворчества может служить Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 11 ноября 2016 года. Суд отметил, что реализация верховенства права, установленная Конституцией Республики Карелия, происходит на каждом этапе законотворческой деятельности с использованием законодательных механизмов, в том числе внутрипарламентского контроля<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 03.11.2017 «По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия правовых предписаний части третьей статьи 3 Закона Республики Карелия от 17 декабря 2004 года № 827-ЗРК «О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия» в связи с обращением Гусаровой Маргариты Геннадьевны» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 29.08.2008 «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия пунктов 1.3 и 3.1 Методики определения уровня арендной платы за имущество, находящееся в собственности Республики Карелия, утвержденной Постановлением Правительства Республики Карелия от 22 февраля 2000 года № 44-П, в связи с обращением общества с ограниченной ответственностью «Петровский»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 11 ноября 2016 года по делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия Закона Республики Карелия от 18 июня 2015 года № 1906-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований и о сроках полномочий органов местного

Анализ судебных решений Конституционного Суда Республики Карелия показал значимость принципа верховенства права и специфику его применения на региональном уровне.

В некоторых конституциях, уставах субъектов Федерации данный принцип провозглашается как принцип организации и деятельности органов государственной власти субъектов. Например, в Конституции Чувашской Республики верховенство права как принцип закрепляется при описании государственной власти Республики – «верховенство права при формировании органов государственной власти и её осуществлении» (ст.3).

Несколько схожее по структуре закрепление данного принципа встречается в положениях Устава Алтайского края. Верховенство права и закона выделяется в контексте установления правовой основы организации и осуществления государственной власти в регионе (ч. 2 ст. 47).

Кроме того, в данном уставе субъекта Федерации раскрывается один из компонентов обеспечения верховенства права и закона как взаимосвязанных категорий путем закрепления обязанности органов государственной власти и должностных лиц защищать перечисляемые в статье источники (формы) права (ст. 51 – верховенство права и закона).

Таким образом, вышеназванный устав выделил лишь позитивистский аспект понимания правовой природы принципов верховенства права и закона, приравняв по содержанию эти категории. Остальная часть конституций, уставов ограничилась формулировками, заимствованными из федеральной конституции: верховенство закона (ст.11 Конституции Республики Бурятия, преамбула Конституции Республики Марий Эл), верховенство основ конституционного строя (ст. 17 Конституции Республики Тыва), верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ст. 20 Устава Забайкальского края, ст. 13 Устава Камчатского края, ст. 3 Устава Вологодской области, ст. 7 Устава Калининградской области и др.).

Следующим принципом правового государства является принцип справедливости, который одновременно является и нравственной категорией. Как ни странно, но категория справедливости не так часто встречается в положениях региональных конституций, уставов. Справедливость как отдельная категория наиболее часто в преамбулах определяется как принцип, идеал или абстрактная категория.

Закрепление справедливости в преамбулах в качестве принципа характерно для конституций республик Алтай, Тыва, а также Устава Калужской области. В качестве идеала данная категория представлена в конституциях следующих республик: Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Крым. Упоминание справедливости в качестве абстрактной категории характерно для конституций республик: Адыгея, Удмуртия, Хакасия, Чечня; уставов Забайкальского, Ставропольского краев, Амурской, Брянской, Саратовской областей.

По видовому признаку принцип справедливости устанавливается в качестве основы организации различных сфер жизни. Например: ч. 2 ст. 3 Конституции Республики Саха (Якутия) закрепляет принцип справедливости в качестве основы деятельности государства, т.е. основы государственного устройства, в сфере воспитания, образования, науки и культуры. Устав Брянской области в п. «б» ч. 1 ст. 14 провозглашает его также в качестве основы деятельности. Принцип социальной справедливости упоминается в ст. 9 Устава (Основного закона) Алтайского края при перечислении общих принципов осуществления прав и свобод.

В отдельных статьях региональных законов, регулирующих казачество, используется термин «историческая справедливость» (ст. 8.1. Устава Волгоградской области, ст. 77 Устава Ростовской области).

Принципы толерантности и терпимости как принципы правового государства нашли закрепление в Конституции Республики Башкортостан через религиозную сферу – «... содействует поддержанию толерантности, терпимости и уважения между верующими различных вероисповеданий» (ст. 30). Устав Калининградской области в п. 6 ч. 2 ст. 73 определяет принцип терпимости в

качестве одного из направлений осуществления областной государственной политики в сфере воспитания и образования.

Следующую группу принципов, конкретизируемых в конституциях, уставах субъектов РФ составляют принципы права мира.

И.А.Умновой-Конюховой классифицированы принципы мира на две подгруппы: общесоциальные и специальные. К общесоциальным принципам отнесены принципы свободы и мира, единства справедливости и мира, взаимообусловленности прав человека и мира, толерантности и мира, федерализма и мира, устойчивого развития и мира, общественного согласия и политической стабильности. Среди специальных принципов особое внимание уделено принципу мира как высшей ценности<sup>1</sup>.

Примерами закрепления общесоциальных принципов мира являются положения преамбул конституций, уставов субъектов РФ.

Принцип общественного согласия нашел отражение в преамбулах некоторых конституций, уставов. Среди них можно выделить следующие субъекты РФ, провозглашающие «гражданский мир и согласие»: Адыгея, Алтай, Карачаево-Черкесия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия-Алания, Удмуртия, Хакасия, Чечня, Чувашия, ряд областей – Кировская, Курганская, Свердловская, Томская, Ульяновская, Челябинская и Ханты-Мансийский автономный округ-Югра.

Принципы федерализма в контексте обеспечения мира и общественного согласия нашли закрепление в следующих субъектах РФ: Республика Татарстан, Пермский край, а также в следующих областях: Брянская, Ивановская, Магаданская, Московская, Орловская и Тамбовская.

Обеспечение политической стабильности нашло отражение в преамбуле Устава Калужской области.

Специальный принцип мира как высшей ценности несколько иначе сформулирован в учредительных актах субъектов. Он провозглашается не как

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Умнова И. А. Право мира: курс лекций /И.А.Умнова. - М.: Эксмо, 2010. С. 74-75.

высшая ценность, а как высшая цель (ст. 3 Конституции Республики Ингушетия и ч. 2 ст. 10 Конституции Карачаево-Черкесской Республики).

Важно отметить, что Законом РФ от 14 марта 2020 г. о поправке к Конституции РФ введена новая статья 79<sup>1</sup>, устанавливающая обязательства Российской Федерации по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, а также обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

Схожие по характеру законодательные положения уже были ранее закреплены в различных аспектах в конституциях и уставах субъектов РФ.

Принцип обеспечения безопасности мира нашел закрепление в Конституции Республики Алтай, которая в дополнение к положениям федеральной Конституции конкретизирует положениями о мирной жизни народов республики, положениями о сохранении и развитии культурных и духовных ценностей (ст.4). Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия в ст. 6 установила приверженность принципам мира и добрососедства. В Степном Уложении закрепляется важный институт ответственности за нарушение мира, а именно, ст. 10 закрепляет ответственность за существующие глобальные общечеловеческие проблемы и обязанности к их разрешению в духе любви, сострадания, милосердия и прогресса, а также содействия устройству мира на Земле. Аналогичные положения закрепляет ст. 3 Конституции Республики Ингушетия.

Принципы мира нашли отражение в Конституции Республики Дагестан, где существует норма о признании антиконституционными действий, нарушающих мирную совместную жизнь (ст. 5). Схожие принципы имеются в Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

Обобщая изложенное следует отметить, что воспроизводство принципов прав и свобод, используется в конституциях, уставах субъектов РФ намного чаще, чем их конкретизация.

Воспроизводство как инструмент имплементации принципов в региональное конституционное, уставное законодательство может служить лишь предпосылкой к их дальнейшей конкретизации.

Вместе с тем установлено, что конкретизация принципов прав и свобод человека, демократии, устойчивого развития, правового государства в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации минимализируется.

В результате анализа положений конституций, уставов субъектов РФ на предмет воспроизводства и конкретизации принципов прав и свобод определены следующие проблемы с подходами к их решению.

Во-первых, исключительно программное закрепление принципов прав и свобод в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации недостаточно, и в связи с этим предлагается пересмотреть подход исключительного их воспроизводства. Представляется необходимым применять инструмент воспроизводства конституционных принципов права с их последующей конкретизацией. Использование региональным законодателем этого подхода позволило бы активизировать процесс расширительного восприятия конституционного пространства с помощью конституционного, уставного регулирования.

Во-вторых, фрагментарность закрепляемых принципов прав и свобод, их разобщенность по отношению к текстовому и смысловому содержанию положений снижает авторитетность и потенциал конституций, уставов субъектов Российской Федерации в контексте защиты прав и свобод. В этой связи региональным законодателям целесообразно предложить проводить дифференциацию и дальнейшую систематизацию принципов прав и свобод.

В-третьих, воспроизводство принципов права безотносительно к присущим региону специфике, потребностям и целям защиты прав и свобод представляется нецелесообразным.

Процесс конкретизации наряду с воспроизводством принципов прав и свобод, по нашему мнению, должен расширяться за счет повышения законодательных инициатив субъектов Российской Федерации.

## **2.2. Конкретизация конституциями, уставами субъектов Российской Федерации содержания прав и свобод и гарантий их реализации**

Существуют устоявшиеся научные взгляды по определению степени конкретизации конституциями, уставами субъектов РФ содержания прав и свобод человека, а также гарантий их реализации.

И.А.Умнова-Конюхова и А.С.Степаненко исключают возможность регулирования прав и свобод человека с помощью конституционного (уставного) регулирования, поскольку в предмет их регулирования могут включаться только гарантии и механизмы защиты прав и свобод человека<sup>1</sup>. Схожей позиции придерживается Н.С.Бондарь, который допускает осуществление субъектами Федерации правового регулирования путем установления (конкретизации) механизмов реализации тех или иных прав, свобод и обязанностей, включая дополнительные (региональные) гарантии<sup>2</sup>. Н.А.Михалевой указывалось на целесообразность в конституциях (уставах) субъектов РФ сосредоточиться на обеспечении и гарантировании основных прав и свобод человека и гражданина<sup>3</sup>.

Более широко возможности регулирования прав и свобод человека субъектами РФ понимаются А.Е.Бочило. Позиция автора обосновывается открытостью перечня прав и свобод человека, установленного ч. 1 ст. 55 Конституции РФ<sup>4</sup>.

Синтез содержания вышеперечисленных взглядов ученых представляет на первый взгляд различное видение правовых пределов и возможностей регулирования прав и свобод человека конституциями, уставами субъектов РФ. Регулирование прав и свобод из предмета ведения конституций, уставов субъектов

---

<sup>1</sup> См.: Умнова (Конюхова) И.А., Степаненко А.С. Легитимность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в контексте их защиты органами конституционного контроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 23 – 29//СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С.360.

<sup>3</sup> См.: Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. 366 с.//СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> См.: Бочило А.Е. Соотношение категорий «регулирование» и «защита» прав и свобод личности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (концептуальные основы)// Российский юридический журнал. – 2012. – № 1(82). С.35.

РФ исключить полностью нельзя, т.к. на региональном уровне регулирование ограничивается лишь конкретизацией прав и свобод и их гарантий, характеризующих создание повышенного уровня защиты, а не в осуществлении регулирования в объеме, который присущ Федерации в целом как предмету её исключительного ведения.

Стоит обратить внимание, что конкретизация содержания прав и свобод не всегда осуществляется с учётом региональной специфики, а даже в большей степени отражает те приоритеты, которые лежат в конституциях, уставах субъектов РФ в основании защищаемых ими приоритетных ценностей.

Тем самым конституции, уставы субъектов РФ предопределяют те правовые положения, которые могли бы быть закреплены на федеральном уровне. Инициирование опыта закрепления отдельных ценностей, лежащих в основе формирования приоритетных направлений защиты прав и свобод в конституциях, уставах субъектов РФ целесообразно в дальнейшем перенаправлять в русло федеральной защиты на основе обобщения регионального опыта.

Важнейшей задачей, стоящей в настоящее время перед субъектами РФ, является создание действенного механизма защиты прав и свобод, который может реализоваться через систему гарантий.

Степень защиты прав и свобод на уровне субъекта РФ зависит от различных факторов, а именно, от состояния социально-экономического развития региона, устойчивости демографических показателей, наличия/отсутствия экологических проблем, степени развития и гармонизации межнациональных отношений и других. Нравственные и культурно-исторические гарантии прав и свобод можно выделить как особую группу аксиологических ценностей, влияющих на содержание и реализацию прав и свобод.

В учредительных актах субъектов РФ содержатся многочисленные отсылки к морали, а также нравственным принципам жизнеобеспечения. Наполнение норм права морально-нравственными категориями свидетельствует об особом подходе конституций, уставов субъектов РФ к традициям народов, проживающих на территории субъектов РФ. Указанное позволяет выделить характерные черты,

позволяющие идентифицировать степень развития духовно-нравственных основ путем их законодательной регламентации.

Наиболее часто можно встретить такие формулировки как «нравственные принципы предков» (преамбула Конституции Республики Тыва, Устав Брянской области, Устав Саратовской области), «приверженность вековым нравственным традициям» (преамбула Устава Кировской области).

В Уставе Владимирской области наиболее полно регулируются дополнительные гарантии, направленные на укрепление развития духовного мира человека и нравственности. В ст. 87 указанного Устава перечисляются основы воспитания и формирования личности, а именно, воспитание гражданственности, нравственности, духовности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к Родине, родному краю, семье, бережного отношения к окружающей среде. Ст. 90 в дополнение положений вышеназванной статьи предусматривает развитие различных программ и социальной поддержки культуры и искусства, а также особый правовой режим их охраны.

В ч. 5 ст.100 Устава Забайкальского края уделяется внимание духовно-нравственной поддержке социально незащищенным группам населения путем развития служб социального мониторинга и различных форм патронажа. В Архангельской области в целях утверждения духовно-нравственных ценностей закрепляется возможность областными законами вводить праздничные дни и памятные даты (п. 7 ст. 1 Устава).

В Конституции Карачаево-Черкесской Республики с учетом региональных особенностей в ч. 4 ст. 35 закрепляется система нравственных гарантий прав человека, включающая общепризнанные прогрессивные традиции и обычаи народов Республики, уважение к старшему, женщине, людям различных религиозных убеждений, милосердие. Аналогичные положения нашли отражение в Конституции Чеченской Республики в ч. 4 ст. 35.

Конституция Республики Алтай закрепила занятие общественно-полезным трудом, почитание старших, уважение к женщине, любовь к Отечеству в качестве

основополагающего направления в воспитании детей в семье, школе и обществе (ч. 3 ст. 49).

Подобного рода гарантии встречаются в регулировании Конституции Республики Калмыкия, устанавливающей гарантии сохранения самобытности и этнической неповторимости, традиций калмыцкого, русского и других народов, выделяя элементы нравственных основ человеческого бытия, а именно, почитание старших, уважение к женщине, любовь и забота о детях (ст. 14).

В целях обеспечения защиты нравственности, безопасности детства и национальной безопасности в целом конституции Карачаево-Черкесской и Чеченской республик включают запрет на пропаганду расового, национального, религиозного или языкового превосходства, насилия, в том числе и запрет пропаганды порнографии (ч. 2 ст. 26 указанных конституций).

Ч. 5 ст. 33 Конституции Кабардино-Балкарской Республики закрепляет требования по запрету информации, несовместимой с морально-нравственными и национальными традициями и устоями.

Упоминание нравственных аспектов встречается и в продолжении положений Конституции РФ, закрепляющих право на развитие личности. Ч. 2 ст. 11 Конституции Республики Саха (Якутия) в качестве цели воспитания в семье ставит формирование человека как свободной, нравственной и просвещенной личности, а также носителя национальной и общечеловеческой культуры. Также в этой региональной Конституции устанавливается обязанность уважать нравственно-этические ценности и нормы взаимоотношений, которые сложились в условиях Севера (ч. 2 ст. 32).

В целях усиления нравственных общесоциальных элементов деятельности субъектов права можно выделить достаточно интересное положение, в соответствии с которым человек вправе пресекать антиобщественные действия в местах общего пользования, трудовой деятельности, местах жительства (ст. 30 Устава Томской области).

Расширяя содержание прав и свобод, закрепленных в Конституции Российской Федерации, конституции, уставы субъектов РФ подчеркивают

морально-нравственные ценности своих народов и населения, их общественных формирований. Регионы в составе Российской Федерации важное значение уделяют правам титульных наций и народов.

Ст. 2 Устава Краснодарского края закрепляет положение о том, что Краснодарский край представляет собой историческую территорию формирования казачества, исконного проживания русского народа, составляющего большинство населения края. Устав Ставропольского края гарантирует сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций проживающим народам, казачеству и малочисленным этническим общностям (ч. 3 ст. 3). Более подробная регламентация казачества содержится в уставе Волгоградской области, где дается соответствующее определение казачеству, и закрепляется за органами государственной власти обязанность осуществления необходимых мер по реализации федерального законодательства в этой сфере (ст. 8.1). Несколько схожие положения предусмотрены в Уставе Ростовской области, определяющие донское казачество и соответствующие правотворческие гарантии, направленные на его возрождение.

Однако по сравнению с иными уставами субъектов РФ более полным представляется правовое регулирование казачества именно в Уставе Ростовской области, поскольку в нем конкретизируются права, в том числе потомков донских казаков на создание казачьих общественных объединений (ст. 79), а также правовой статус деятельности казачьих обществ и общественных объединений (ст. 80).

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Всероссийского казачьего общества, в 57 субъектах РФ приняты законы по взаимодействию с казачьими обществами, а также по привлечению казаков к государственной и иной службе. Однако указывается и на ряд проблем в правовом регулировании, так как в большинстве субъектов РФ не урегулирован порядок несения службы казаками,

не определены социальные гарантии, отсутствует механизм реализации государственной поддержки казачьих обществ<sup>1</sup>.

В субъектах РФ лишь на уровне правительства принимаются концепции государственной политики в отношении казачества. Например: Концепция реализации государственной политики в отношении казачества на территории Ростовской области<sup>2</sup>, содержащая основы формирования и развития государственной политики в отношении российского казачества и ее реализации на территории Ростовской области.

В Ставропольском крае Правительством утверждена государственная программа «Межнациональные отношения, профилактика терроризма и поддержка казачества» № 623-п от 29 декабря 2018 года. Среди целей указанной программы обозначены гармонизация межнациональных отношений, укрепление общероссийской гражданской идентичности населения Ставропольского края, привлечение членов казачьих обществ к несению государственной службы, сохранение и развитие традиционной казачьей культуры и др<sup>3</sup>.

Несмотря на принятие программ поддержки казачества на уровне субъектов РФ, в специальной научной литературе, посвященной проблемам развития казачества, делается акцент на недостаточных мерах государственной поддержки казачества на региональном уровне. Как отмечает С.С.Зенин, законы о мерах государственной поддержки казачества как этнокультурной общности приняты лишь в 4 субъектах (Ульяновской области, Красноярском и Краснодарском краях и в Республике Северная Осетия)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Территориальные органы полиции перейдут в новый формат взаимодействия с казачьими обществами // URL: <https://vsko.ru/territorialnye-organy-policzii-perejdut-v-novyy-format-vzaimodejstviya-s-kazachimi-obshhestvami/> (дата обращения 13.12.2020) – Официальный сайт Всероссийского казачьего общества.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Ростовской области от 6 декабря 2012 г. № 1060 «Об утверждении Концепции реализации государственной политики в отношении казачества на территории Ростовской области» // URL: <https://www.donland.ru/activity/1180/> (дата обращения 13.12.2020) – Официальный портал Правительства Ростовской области.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Ставропольского края от 29 декабря 2018 г. № 623-п Об утверждении государственной программы Ставропольского края «Межнациональные отношения, профилактика терроризма и поддержка казачества» // URL: <http://pravo.stavregion.ru/docs/7547> (дата обращения 13.12.2020).

<sup>4</sup> См.: Зенин С.С. Отдельные особенности правового регулирования казачества в субъектах Российской Федерации // Lex Russica. 2019. №5 (150). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otdelnye-osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-казачества-v-subektah-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 13.12.2020).

Вопросы о социальных гарантиях и иных видах поддержки и защиты казачества могли бы регулироваться более полно с помощью конституций, уставов субъектов РФ.

Конкретизация социальных и экономических прав в конституциях, уставах субъектов РФ преимущественно направлена на расширение их гарантий.

Конституции республик Мордовии и Чувашии усилили государственную защиту в сфере труда. Так, ч. 3 ст. 35 Конституции Республики Мордовия содержит положение, согласно которому органы государственной власти и местного самоуправления принимают меры по сохранению и созданию новых рабочих мест, а также условий для свободного распоряжения способностями к труду. Аналогичные положения содержатся в ч. 3 ст. 34 Конституции Чувашской Республики.

Повышенная социальная защита населения при регулировании вопросов в сфере труда закрепляется и в Уставе Магаданской области путем формирования дополнительных мер, направленных на увеличение занятости населения и создание новых рабочих мест (ч. 2 ст. 23).

Конституция Республики Адыгея в качестве дополнительных гарантий реализации трудовых прав включает меры по развитию системы трудоустройства и защите от безработицы (ч. 1 ст. 34).

В развитие положений федеральной Конституции помимо закрепления права на охрану труда и здоровье некоторые уставы ввели дополнительную поддержку со стороны органов государственной власти субъектов РФ, направленную на оказание содействия в организации, функционировании и укреплении социального партнерства в целях развития многоуровневого договорного регулирования социально-трудовых отношений и согласования социально-экономических интересов участников трудовых отношений (ст. 34 Устава Вологодской области, ст. 47 Устава Мурманской области, ч. 3 ст. 17 Устава Новосибирской области, ч. 2 ст. 21 Устава Омской области, ст. 21 Устава Свердловской области).

В сфере права на образование можно выделить также ряд дополнительных гарантий, закрепляемых субъектами РФ. Так, в Республике Саха (Якутия) ч. 4 ст.

22.1 Конституция гарантирует государственные образовательные стандарты с учетом национальных, этнокультурных и иных особенностей.

В Республике Алтай на уровне Конституции нашли отражение национальные, социально-экономические, экологические, культурные, этнокультурные, демографические особенности при разработке и реализации региональных программ развития образования (ч. 4 ст. 44).

Определённое внимание в учредительных актах субъектов уделено расширению гарантий в сфере прав на занятие предпринимательской деятельностью и защите прав потребителей. Комплексный характер предпринимательской деятельности и сферы рынка потребления накладывает на субъекты РФ некоторые обязательства по принятию нормативных правовых актов, направленных на защиту прав человека в этой сфере.

Анализ конституций, уставов субъектов РФ позволил выделить лишь некоторые субъекты Федерации, устанавливающие дополнительные гарантии предпринимательской деятельности и защиты прав потребителей, предусмотрев правовое регулирование отдельной статьей. Это уставы Саратовской (ст. 24), Омской (ст. 67), Самарской (ст. 34), Свердловской (ст. 83), Оренбургской (ст. 77) областей, а также Устав Чукотского автономного округа (ст. 83), содержащие положения, посвященные защите интересов прав потребителей и поддержке общественной деятельности по их защите.

В частности, к дополнительным гарантиям реализации предпринимательской деятельности отнесена государственная поддержка, реализующаяся путем закрепления приоритетов в финансовой, налоговой и бюджетной политике субъекта РФ, создании рабочих мест, решении в пределах компетенции органов государственной власти субъекта РФ вопросов организации розничных рынков на территории региона и содействию в развитии конкуренции.

Уставы Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Чукотского автономного округа имеют отдельную статью, касающуюся поддержки предпринимательства в социально-значимых сферах и защиты прав потребителей. Соответственно, можно выделить дополнительные гарантии по поддержке и

развитию предпринимательства в социально значимых сферах, а также гарантии, направленные на способствование возрождению традиционных ремесел и промыслов путем установления приоритетов в финансовой, налоговой и бюджетной политике округа (ст. ст. 68, 83 уставов).

Среди гарантий свободы экономической деятельности в ч. 1 ст. 66 Устава Омской области выделяется гарантия, направленная на создание условий, стимулирующих деловую активность населения. Таким образом, Омская область принимает на себя повышенные обязательства по созданию надлежащих условий регулирования экономической деятельности.

В развитие ст. 34 Конституции РФ можно привести положения конституций, уставов субъектов РФ, в которых обозначены гарантии, направленные на стимулирование развития и поддержку предпринимательства.

Данные положения нашли отражение в следующих уставах (ч 2 ст. 13 Устава Хабаровского края, ч. 2 ст. 15 Устава Новосибирской области, ч. 3 ст. 76 Устава Оренбургской области, ч. 2 ст. 63 Устава Сахалинской области, ч. 1 ст. 83 Свердловской области, ч. 2 ст. 22 Устава Тамбовской области, ст. 161 Устава Тверской области, ч. 1 ст. 25 Устава Челябинской области, ст. 68 Устава Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, ч. 1 ст. 83 Устава Чукотского автономного округа).

Таким образом, если ст. 34 Конституции РФ закрепила право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, то в конституциях, уставах субъектов РФ регламентируется усиление этого права путем создания дополнительных механизмов реализации. Исходя из анализа учредительных актов субъектов Федерации можно прийти к выводу об установлении повышенных обязательств, накладываемых на органы государственной власти субъектов РФ с целью создания дополнительных условий защиты прав и свобод.

В некоторых конституциях, уставах субъектов РФ можно обнаружить дополнительные экологические гарантии права на благоприятную окружающую среду. Позитивным примером являлись положения ст. 22 Устава Хабаровского

края от 30 ноября 1995 года. Данная статья регламентировала нормативные положения об учете общественного мнения при строительстве промышленных и иного назначения объектов, а также при осуществлении хозяйственной деятельности, представляющей особую опасность для природной среды и жизнедеятельности населения. Однако данное положение формально можно было признать декларативным по причине отсутствия его дальнейшего развития в законодательстве Хабаровского края. В связи с этим был неясен порядок, процедура выражения и учет общественного мнения при строительстве вышеуказанных объектов промышленного назначения. Вместе с тем в Уставе Хабаровского края от 19 мая 2022 г. данное положение и вовсе не нашло закрепление. Приведенный пример обеспечения реализации экологических прав граждан нуждался лишь в конкретизации в региональных законах, чтобы придать ему характер действенности.

Субъекты РФ, устанавливая различные запреты на использование природных ресурсов во вред интересам страны и населения, тем самым не только воспроизводят содержание федерального законодательства, но и раскрывают его смысл, комплексируют нормы, имеющиеся в законах и иных нормативных правовых актах.

В Уставе Амурской области акцент сделан на запрете использования природных ресурсов в ущерб интересам народа Российской Федерации и его будущих поколений (ч. 2 ст. 14). Указанная норма безусловно развивает положения Конституции РФ и федерального законодательства. Например: пп. 5 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации»<sup>1</sup> в качестве одного из принципов установил охрану, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения биологической безопасности.

Более развернуто вопросы защиты экологических прав регламентированы в ч. 2 ст. 6 Конституции Республики Саха (Якутия). В ней содержится запрет на

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2021 № 1(часть I). Ст. 31.

хранение и использование промышленных отходов ядерного, химического, бактериологического и иных видов производства, а также испытания оружия массового поражения, нарушающие права и охраняемые законом интересы населения.

В свое время указанное положение Основного закона Республики Саха (Якутия) рассматривалось Верховным Судом РФ на предмет противоречия федеральному законодательству. По мнению прокуратуры, выступающей инициатором такой проверки, такие положения идентичны ч. 2 ст. 10 Конституции Республики Алтай, признанные не соответствующими Конституции РФ постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июля 2000 г. № 10-П. В удовлетворении заявленных прокурором требований было отказано на том основании, что указанные положения судом были признаны по факту воспроизводящими положения федеральных законов, которые также устанавливают в этой области запрет действий, приводящих к нарушению прав и интересов населения. Обосновывая свои выводы, суд в мотивировочной части решения сослался на преамбулу Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» и положения преамбулы и статей Федерального закона от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия»<sup>1</sup>.

Положение ч. 2 ст. 6 Конституции Республики Саха (Якутия) может расцениваться лишь как воспроизводящее и конкретизирующее в определенной мере положение федерального закона, поскольку в них делается акцент на защите населения от противоправных действий в связи с использованием промышленных отходов и иных видов производства.

В качестве примера одновременного воспроизводства и конкретизации положений федерального законодательства можно привести также ст. 10 Конституции Республики Хакасия, положения которой направлены на запрет

---

<sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 27.07.2002 № 74-Г02-21//СПС КонсультантПлюс.

захоронения экологически вредных отходов производства, доставленных из-за пределов республики, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Выделяются немногочисленные особенности конституционно-уставной регламентации права на обращение в государственные органы и получение достоверной информации в контексте выделения дополнительных гарантий реализации этих прав.

Субъекты РФ в развитие положений ст. 33 Конституции РФ, устанавливающей право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепили в своих конституциях, уставах положения, конкретизирующие указанное право.

Анализ конституций и уставов субъектов РФ показал, что конкретизация права на обращение в государственные органы не получила развития, поскольку региональный законодатель не уделил этому должного внимания. Но несмотря на воспроизводство положений Конституции РФ, все же можно встретить отдельные статьи конституций, уставов субъектов РФ, где вышеуказанное право так или иначе получает дополнительное развитие. Так, ч. 3 ст. 30 Конституции Республики Адыгея, ч. 1 ст. 40 Конституции Республики Алтай, ст. 35 Конституции Республики Дагестан, ст. 22 Конституции Республики Карелия, ст. 29 Конституции Республики Хакасия дополняют право корреспондирующей обязанностью рассмотреть поступившее обращение, принять по ним решение и дать мотивированный ответ.

Если в вышеназванных конституциях право дополняется обязанностью, то в ст. 33 Конституции Республики Марий Эл это право сформулировано несколько иначе: направлять и получать мотивированный ответ в сроки, установленные законом.

Вместе с тем можно выделить конституции, уставы субъектов РФ, где региональный законодатель предусмотрел расширенный перечень прав, а именно, возможность обращаться не только в органы государственной власти, но и иные организации, осуществляющие публично значимые функции и их должностным лицам. Это характерно для уставов Владимирской (ч. 3 ст. 4), Орловской (ст. 18), Тверской (ст. 47), Тульской (ст. 9) областей.

Представляется, что в уставах Забайкальского края и Красноярского края наиболее полно прописано право на обращение граждан, поскольку указанное право конкретизируется путем упоминания следующих принципов процедуры рассмотрения обращений: объективность, всесторонность, своевременность (ч. 6 ст. 67 и ч. 2 ст. 42 уставов).

Устав Красноярского края установил дополнительную гарантию, связанную с возможностью доведения до граждан сведений об обращениях и ответах через средства массовой информации (ч. 3 ст. 42).

Уставы Пермского края (ч. 2 ст. 11) и Ивановской области (пп. 1 ч. 2 ст. 4) закрепляют дополнительную гарантию доступности обращений граждан.

Следует констатировать, что остальные субъекты РФ достаточно формально подошли к конкретизации данного права и расширению гарантий реализации в своих учредительных актах. В остальных случаях региональный законодатель обходится дублированием данного права со ссылкой на федеральное законодательство (примером может служить ст. 18 Устава Московской области от 11 декабря 1996 (устав утратил силу) либо вообще отсутствием правового регулирования в учредительных актах субъектов (в качестве примера можно привести Республику Тыва, Вологодскую область, а также устав Московской области от 23 ноября 2022 г. и др.).

Регулирование гарантий реализации права на пользование родным языком представляется особо значимым для регионального законодателя в силу того, что данное право составляет основу формирования социокультурной идентичности проживающих народов в субъектах Федерации.

Конституция РФ установила базовые положения, касающиеся запрета пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ).

В ст. 68 Конституции Российской Федерации с учетом внесенных изменений в 2020 г. закреплено, что государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский как язык государствообразующего народа,

входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

Согласно частям 2 и 3 указанной статьи республики вправе устанавливать свои государственные языки, а также гарантии всем народам на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»<sup>1</sup> установил правовые основы защиты языков народов Российской Федерации путем закрепления социальной, экономической и юридической защиты языков народов Российской Федерации.

В этой связи представляется возможным показать степень гарантированности права на сохранение родного языка в конституциях и уставах субъектов РФ с учетом региональных особенностей.

Так, на уровне региональных конституций ряд субъектов РФ закрепили положения в развитие Конституции РФ о том, что каждый имеет право на пользование родным языком, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Эти положения характерны для конституций 18 республик, за исключением Калмыкии, Карелии, Саха (Якутия) и Удмуртии. Что касается уставов субъектов РФ, то в большинстве из них отсутствует отдельная статья, регулирующая сходные положения, касающиеся регулирования правового статуса языков. Например, уставы Приморского, Ставропольского, Хабаровского краев, а также уставы Архангельской, Астраханской, Белгородской, Вологодской, Воронежской, Кировской, Костромской, Курганской, Курской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Оренбургской, Орловской областей и др.

Большая часть республик закрепили в качестве государственных языки титульных народов.

Анализируя правовое регулирование языков в конституциях, уставах субъектов РФ можно выделить следующие группы учредительных актов: 1) закрепляющие двуязычие и многоязычие; 2) устанавливающие только русский

---

<sup>1</sup> Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

язык; 3) определяющие наряду с русским дополнительные языки в зависимости от региональной специфики с учётом этнического состава проживающего населения.

Закрепление двуязычия характерно для конституций следующих республик, а именно: республики Адыгея – русский и адыгейский (ст. 5), Алтай – алтайский и русский (ст. 13), Башкортостан – башкирский и русский (ст. 1), Бурятия – бурятский и русский (ст. 67), Ингушетия – ингушский и русский (ст. 14), Калмыкия – калмыцкий и русский (ст. 17), Марий Эл – марийский и русский (ст. 15), Мордовия – русский и мордовский (ст. 12), Коми – коми и русский (ст. 67), Северная Осетия-Алания – осетинский и русский (ч. 1 ст. 15), Татарстан – татарский и русский (ч. 1 ст. 8), Тыва – тувинский и русский (ч. 1 ст. 5), Удмуртия – русский и удмуртский (ст. 8), Хакасия – русский и хакасский (ст. 69), Чечня – чеченский и русский (ст. 10), Чувашия – чувашский и русский (ст. 8).

Закрепление в конституциях субъектов РФ в качестве государственных двух и более языков в зависимости от региональных особенностей встречается в следующих субъектах РФ: Республика Дагестан – русский язык и языки народов Дагестана (ч. 1 ст. 11), Кабардино-Балкарская Республика – кабардинский, балкарский и русский языки (ч. 1 ст. 76), Карачаево-Черкесская Республика – абазинский, карачаевский, ногайский, русский и черкесский (ч. 1 ст. 11), Республика Крым – русский, украинский и крымско-татарский языки (ч. 1 ст. 10).

В уставах субъектов РФ, как правило, при правовом регулировании языков указывается русский в качестве государственного, а относительно иных языков народов, проживающих на территории субъекта Федерации, при регулировании содержится отсылка на федеральное законодательство (ст. 27 Устава Красноярского края, ч. 2 ст. 16 Устава Амурской области, ч. 1 ст. 6 Устава Еврейской автономной области).

Субъекты РФ, устанавливая наряду с русским языком иные государственные языки, упоминают лишь о сохранении и развитии последних. Исключением является правовое регулирование путем закрепления гарантий в Конституции Республики Калмыкия, которая устанавливает содействие сохранению

самобытности и этнической неповторимости традиций народов республики, при этом уделяется внимание и русскому народу.

Отдельный научный интерес представляет исследование механизма защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в конституциях, уставах субъектов РФ с учётом региональных особенностей.

Следует отметить, что термины «народ», «нация», «коренной народ» однозначно не определены в праве, научной и правоприменительной сферах и находятся в стадии непрерывного развития и попытках ученых дать определение, отвечающее критериям и особенностям коренных народов.

Конституция РФ упоминает три термина: «коренные малочисленные народы», «этнические общности» (ч. 1, 2 ст. 69), «малочисленные этнические общности» (п. «м» ч. 1 ст. 72)

Положения, посвященные защите прав коренных малочисленных народов и иных народов, предусматриваются в учредительных актах следующих субъектов Федерации. Это Республика Алтай, Республика Карелия, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Архангельская область, Вологодская область, Иркутская область, Кемеровская область, Курская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Сахалинская область, Смоленская область, Тамбовская область, Томская область, Тюменская область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Субъекты РФ можно разделить условно на несколько групп. К первой группе можно отнести субъекты Федерации с достаточно слабым правовым регулированием положений, предусматривающих защиту прав коренных малочисленных народов. К таким субъектам РФ относятся: Республика Алтай, Республика Карелия, Республика Хакасия, Алтайский край, Краснодарский край,

Амурская область, Архангельская область, Вологодская область, Псковская область, Томская область, Тюменская область.

В некоторых основных законах субъектов РФ не упоминаются коренные малочисленные народы, поскольку они являются мононациональными. Например, устав Липецкой области.

Ко второй группе субъектов РФ можно отнести те, которые уделяют достаточное внимание регулированию и защите прав коренных малочисленных народов, развивая и конкретизируя нормативные правовые акты федерального уровня, наполняя положения дополнительными гарантиями, позволяющими обеспечить защиту прав коренных народов – это Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Иркутская область, Кемеровская область, Магаданская область, Мурманская область, Сахалинская область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Забайкальский край, Красноярский край.

В некоторых субъектах Федерации подчеркивается особый статус коренных малочисленных народов путем упоминания о них в преамбулах.

Можно выделить уставы, где в качестве целей его принятия выделяется защита интересов коренных малочисленных народов. Среди таких можно упомянуть уставы Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа. В них особое внимание уделяется статусу коренных малочисленных народов. Среди указанных субъектов РФ есть и такие, которые предусматривают главы, посвященные защите прав коренных малочисленных народов, что придает правовому регулированию системный характер. Например: учредительные акты Забайкальского края и Ханты-Мансийского автономного округа (содержат главы 14 и 10).

Продолжая классификацию субъектов РФ, предусматривающих механизм защиты прав коренных малочисленных народов, можно выделить группу субъектов РФ, предоставляющих повышенную защиту прав посредством указания специализированных прав и институтов.

В Магаданской области, например, правом принимать участие в законотворческом процессе обладает уполномоченный представитель в Думе в чьи полномочия входит защита прав коренных малочисленных народов (ч. 1 ст. 58 Устава), в Сахалинской области аналогичным правом обладает представитель коренных малочисленных народов Севера при областной Думе (п. 2 ст. 47 Устава). Кроме того, этим же уставом в п. 15 ч. 1 ст. 20 предусмотрено среди полномочий областной Думы определение статуса такого представителя.

Особенностью Устава Ханты-Мансийского автономного округа – Югры является включение в структуру Думы такого правозащитного института как Ассамблея представителей коренных малочисленных народов Севера (п. 1 ч. 1 ст. 27). Один из заместителей Председателя Думы возглавляет данный институт. При этом он наделяется правом законодательной инициативы.

Устав Чукотского автономного округа устанавливает законотворческие процедуры согласования проектов нормативных правовых актов, касающихся коренных малочисленных народов. П. 2 ч. 2 ст. 63 Устава закрепляет положение, согласно которому законопроекты, сопряженные с интересами прав коренных малочисленных народов Севера, принимаются Думой автономного округа при участии Чукотской региональной общественной организации «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». При этом конкретизируются конкретные сферы, по которым правомочна участвовать данная общественная организация.

Устав Красноярского края определяет статус и порядок деятельности Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов (пп. «п» п. 1 ст. 61; пп. «з» п. 1 ст. 62; ч. 4 ст. 121).

Таким образом, в названных учредительных актах субъектов РФ прослеживается закрепление повышенных механизмов защиты прав коренных малочисленных народов путем создания специализированных органов, полномочных обеспечивать реализацию гарантий их прав.

В ходе анализа конституций, уставов субъектов РФ можно сделать выводы, что не все учредительные акты делают акцент на проживающих в субъектах РФ коренных малочисленных народов.

Лишь три субъекта РФ выделяют коренные малочисленные народы – это уставы Ненецкого автономного округа (ст. 15 «Ненецкий и другие коренные малочисленные народы Севера»), Ханты-Мансийского автономного округа (ч. 2 ст. 1 «ханты, манси и ненцы»), Мурманской области (ч. 2 ст. 21 «коренной малочисленный народ Севера – саамам»).

Наиболее полно особенности нормативного закрепления защиты прав коренных малочисленных народов регламентированы в Конституции (Основном законе) Республики Саха (Якутия). Ч. 1 ст. 42 содержит гарантию сохранения и возрождения коренных народов Республики, а также русских и других старожилов. Следует отметить, что ч. 2 ст. 42 помимо коренных народов Республики Саха (Якутия) устанавливает права и гарантии коренных малочисленных народов Севера.

Из-за сложности выработки определения прав коренных народов попытку уточнить данное понятие предпринял Конституционный Суд Республики Саха (Якутия). В своем Постановлении от 21 октября 2016 г. № 4-П<sup>1</sup>, обобщая внутригосударственное и международное правовое регулирование, Суд выявил конституционный смысл положений вышеуказанной статьи.

Несмотря на попытку Конституционного Суда Республики выработать понимание особенностей содержания прав коренных малочисленных народов, тем не менее данное им определение вызывает различные научные дискуссии<sup>2</sup>, что лишь указывает на дальнейшую потребность внести терминологическую ясность в понятие права коренных малочисленных народов.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда РС(Я) от 21 октября 2016 № 4-П «По делу о толковании положений статьи 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия)»// Якутские ведомости, № 43, 8 ноября 2016.

<sup>2</sup> См., например: Тумусова Т.Н. О толковании понятия «коренной народ» в решении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 22 - 26.

Более подробно конкретизацию прав и гарантий коренных малочисленных народов предлагается рассмотреть на примере учредительных актов Республики Саха (Якутия) и Ямало-Ненецкого автономного округа, поскольку в них используются схожие правовые конструкции, характерные и для других субъектов Федерации.

В Конституции Республики Саха (Якутия) конкретизируются права коренных малочисленных народов путем закрепления права на замену военной службы альтернативной гражданской службой в соответствии с федеральным законом (ст.27). По вопросам ведения Республики Саха (Якутия) предусматривается образование целевых фондов и фондов социальной защиты и развития коренных малочисленных народов Севера, а также защита исконной среды обитания и их традиционного образа жизни (п. 8 ст. 38). Также вышеуказанной Конституцией закрепляется возможность создания национальных административно-территориальных образований в соответствии с волеизъявлением населения на территории компактного проживания коренных малочисленных народов (ст. 43). Например: муниципальное образование «Анабарский улус (район), в который входят территории сельских поселений Саскылахский национальный наслег, Юрюнг-Хаинский национальный наслег. Регулирование местного самоуправления в учредительном акте Республики осуществляется с учетом исторических и местных традиций и национально-этнических особенностей. Кроме того, основным учредительным актом Республики коренные малочисленные народы выделяются в качестве особого субъекта природопользования, гарантируя коллективные права на природные ресурсы (ч. 5 ст. 5). В развитие названных положений ст. 104 Конституции Республики предусмотрела меры компенсации за ущерб, причиненный окружающей среде и традиционному образу жизни коренных народов.

Некоторая специфика в закреплении положений, регламентирующих вопросы защиты прав коренных малочисленных народов и иных народов, традиционно проживающих на территории края, прослеживается в ч. 2 ст.101 Устава Забайкальского края. В данной статье уделено особое внимание на

содействие со стороны органов государственной власти края в решении проблем этнических общностей путем предоставления гарантий национального равноправия, сохранения и развития национальных языков и культур, удовлетворения культурно-образовательных, информационных и иных гуманитарных потребностей и иных интересов граждан, связанных с их национальной принадлежностью. Одновременно в ч. 2 ст. 102 закрепляются гарантии социальной, экономической и юридической защиты языков коренных малочисленных народов и иных народов.

Следующим субъектом РФ, уделяющим особое внимание защите прав коренных малочисленных народов, является Ямало-Ненецкий автономный округ.

Среди прочих целей преамбула устава указанного субъекта Федерации выделяет обеспечение прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера и иных народов, объединений, относящихся к ним (пп. 5 п.1). Этнический, национальный состав населения и особенности его трудовой деятельности позволяют выделить особенности социальной политики субъекта РФ. Ч. 2 ст. 8 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа закрепляет установление дополнительных гарантий прав коренных малочисленных народов Севера и их объединений. В ч. 2 ст. 13 этого же Устава указывается, что при осуществлении мер социально-экономического развития региона учитываются особенности существования коренных малочисленных народов, включая их традиционный образ жизни, хозяйственную занятость, промыслы, самобытную культуру.

В Уставе закрепляются отдельные направления сотрудничества автономного округа с другими субъектами Федерации. Такое сотрудничество состоит в разработке совместных программ по сохранению и развитию традиционной хозяйственной деятельности и традиционных промыслов коренных малочисленных народов Севера и иных этнических общностей (пп. 3 ч. 2 ст. 3). Устав определяет и некоторые дополнительные полномочия Правительства автономного округа. Он устанавливает соответствующие меры обеспечения и реализации гарантий прав коренных малочисленных народов Севера, иных народов и их объединений (п. 10 ч. 1 ст. 39). В части административно-

территориального устройства автономного округа закрепляется принцип развития национальных культур, культурно-бытовых традиций хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера и этнических общностей, проживающих на территориях административно-территориальных единиц.

Коренные малочисленные народы и национальные меньшинства, населяющие территории некоторых субъектов, нуждаются в дополнительных гарантиях защиты их коллективных прав, поэтому субъекты Федерации вправе при необходимости учреждать должности уполномоченных по правам коренных малочисленных народов. Такой специализированный орган поверхностно упоминается лишь в Уставе Красноярского края. В Республике Саха (Якутия) и Камчатском крае правовой статус правозащитника закреплен другими региональными законами. Полагаем недостаточным нормативное закрепление этого правозащитного органа в конституциях, уставах субъектов РФ.

Как следует из доклада Уполномоченного по защите прав коренных малочисленных народов Севера за 2021 г., наиболее востребованными по обращениям граждан являются сферы защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, доступа к водным биологическим ресурсам<sup>1</sup>.

Осуществление данным институтом правозащиты в названных сферах в большей степени путем правового просвещения и разъяснения действующего законодательства способствует созданию условий по упрочению гарантий защиты прав коренных малочисленных народов и реализации конституционно-уставных положений.

Полагаем, что этот правозащитный орган заслуживает включения в конституции, уставы субъектов РФ путем определения его правового статуса и места среди других правозащитных органов по той причине, что в некоторых конституциях, уставах субъектов РФ в качестве цели создания провозглашается

---

<sup>1</sup> См.: Доклад по вопросам соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Камчатского края, за 2021 год//URL: <http://www.prava41.ru/rus/files/doklad-upkmmn-za-2021-god.pdf> (дата обращения 29.05.2022).

защита коренных малочисленных народов и уделяется повышенное внимание обеспечению гарантий соблюдения их прав.

В результате анализа содержания конституций, уставов субъектов Российской Федерации установлено, что конкретизация прав и свобод осуществляется в двух направлениях.

Первое направление реализуется путем закрепления положений, составляющих частично предмет федерального регулирования. В них выстраивается ценностный аспект содержания прав и свобод. В перспективе они становятся или могут стать предметом закрепления в Конституции Российской Федерации.

Второе направление корреспондируется с конкретизацией прав и свобод с учётом региональной специфики, включающей территориальные, этнокультурные, географические и другие особенности. Благодаря этому направлению конкретизации устанавливается повышенный уровень защиты прав коренных малочисленных народов, казачества, других коллективных субъектов и отдельных категорий населения, а также обеспечивается языковая, национально-культурная и иная идентичность населения, проживающего на территории субъектов Российской Федерации.

Следует констатировать, что к первому названному направлению конкретизации конституции, уставы субъектов РФ больше тяготеют исходя из комплексного анализа содержания их норм. Соответственно, воспроизводство с целью дальнейшей конкретизации общефедеральных правовых положений и институтов занимает преобладающее место в конституциях, уставах субъектов РФ. В контексте опережающего правового регулирования отдельные правовые положения общефедерального уровня могут являться предметом регулирования конституций, уставов субъектов РФ, если они повышают уровень защищённости прав и свобод.

По нашему мнению, уделение недостаточного внимания конкретизации прав и свобод с учётом региональной специфики может объясняться отсутствием внесения конструктивных обновлений в положения конституций, уставов

субъектов Российской Федерации с момента их принятия. Вносимые в них в настоящее время изменения носят лишь коррекционный характер в части положений, возможность регулирования которых может осуществляться исключительно Федерацией и лишь в связи с проводимым на федеральном уровне реформированием.

Мотивировать субъекты Российской Федерации осуществлять правотворческие функции по внесению изменений в свои учредительные акты может лишь принятая на федеральном уровне концепция рекомендательного характера, касающаяся развития потенциала конституций, уставов субъектов Российской Федерации с целью усиления гарантированности прав и свобод человека в субъектах Российской Федерации. В ней могли бы содержаться рекомендации по совершенствованию содержания конституций, уставов субъектов Российской Федерации с учётом региональной специфики.

### **2.3. Закрепление в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации системы правозащитных государственных органов субъектов Российской Федерации**

Защита прав и свобод позиционируется в качестве важнейшей задачи любого современного демократического государства. Федеративное устройство РФ и отнесение Конституцией РФ вопросов защиты прав и свобод одновременно к ведению РФ (п. «в» ст. 71 Конституции РФ) и совместному ведению РФ и субъектов Федерации (п. «б» части 1 ст. 72) повлияло на организацию и дальнейшее развитие системы правозащитных органов, а также их регламентацию на конституционном, уставном уровне субъектов РФ.

Правозащитная система и деятельность как конституционно-правовые категории являются достаточно распространенными в употреблении в научной литературе, законодательной и правоприменительной сферах.

В самом широком понимании правозащитной функции можно констатировать, что она присуще всем органам государственной власти федерального и регионального уровней.

Для определения содержания такой широкой категории «правозащита как деятельность», некоторые ученые предложили ее рассматривать в широком и узком смыслах. Для разграничения узкого и широкого понимания функции защиты прав человека В.В.Чуксина предложила использовать фактически такой критерий как принцип верховенства права<sup>1</sup>.

Правозащитная деятельность в широком смысле указанным учёным рассматривается через законодательную и правоохранительную практику государства в целом<sup>2</sup>. При таком подходе правозащитная деятельность охватывает весь спектр деятельности государственных органов, которые преследуют единую комплексную цель - обеспечение защиты прав и свобод. Узкий подход В.В.Чуксиной обозначен через совокупность контрольных и мониторинговых механизмов, представленных организационными структурами, а также специализированными на содействии правам и их защите органами<sup>3</sup>.

Еще один подход узкого понимания представлен в работе Ю.В.Кима, который на основе анализа некоторых научных работ предложил понимание правозащитной деятельности через целенаправленную деятельность публичных и непубличных организационных структур по восстановлению нарушенных прав и свобод, реализуемую с использованием правовых средств и способов защиты<sup>4</sup>.

Аналогично систему государственных органов субъектов РФ можно классифицировать в широком и узком смыслах по отношению к осуществляемой ими правозащитной деятельности, используя названные обобщающие подходы к «правозащите» как деятельности.

---

<sup>1</sup> См.: Чуксина В.В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование). Дисс. ... докт. юрид.наук. Иркутск. 2015. С. 40

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См. подробнее: Там же.

<sup>4</sup> Ким Ю.В. О понятиях правозащитной деятельности и правозащитной системы или же к вопросу об организационно-правовых предпосылках «всемирного счастья» // Конституционное и муниципальное право. 2021. №1. С. 27 – 35//СПС КонсультантПлюс

С точки зрения широкого понимания системы правозащитных органов в эту систему можно включить все существующие органы государственной власти субъектов РФ. Среди них органы прокуратуры, исполнительной власти субъектов РФ, их территориальные органы, законодательные органы, иные государственные органы субъектов РФ, а также государственные органы, непосредственно осуществляющие защиту прав и свобод. В узком понимании речь идет только о специализированных правозащитных государственных органах субъектов РФ.

Конституция Российской Федерации заложила общую направленность деятельности всех органов государственной власти, провозгласив соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина обязанностью государства (ст. ст. 2 и 17). Ст. 45 Конституции РФ установила гарантии государственной защиты прав и свобод человека. Часть 2 указанной статьи подразумевает, что в процесс защиты прав помимо государственных органов могут быть также задействованы организации и иные общественные структуры.

Субъекты РФ самостоятельны в установлении системы органов государственной власти, которая определяется основами конституционного строя, принципами организации системы органов публичной власти в соответствии с положениями ч. 2 ст. 11, ст. 70 Конституции Российской Федерации и иных законов.

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) определил органы государственной власти субъектов РФ как элементы единой системы публичной власти, установив базовые требования по их формированию.

В систему органов государственной власти указанным законом включается законодательный орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, высший исполнительный орган субъекта РФ, а также иные органы государственной власти субъекта РФ, которые могут формироваться конституцией, уставом субъекта РФ (ч. 2 ст. 4).

Публичная сущность функционирования системы органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению правозащитных функций проявляется в конституционно-уставном закреплении целей, основополагающих принципов функционирования, а также содержания их деятельности.

В качестве примера можно привести уставы Воронежской (часть 1 статьи 14), Кировской областей (часть 2 статьи 1) и г. Москвы (часть 1 статьи 7), в которых в качестве целей и основного содержания деятельности органов государственной власти закрепляются обеспечение прав и свобод человека и гражданина, экономическое, социальное и культурное развитие региона в интересах его населения.

Правозащитные органы государственной власти на уровне субъектов РФ по цели осуществляемой деятельности можно условно разделить на две группы.

Первая группа включает те органы, для которых правозащитная деятельность не является основной наряду с присущей им деятельностью (функцией). Так, к данной группе относятся следующие органы общей компетенции: законодательные органы государственной власти субъектов РФ, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, прокуратура.

Следует отметить, что большинство конституций, уставов субъектов РФ выделяют специальные главы, посвященные организации законодательной, исполнительной и судебной власти на территории субъекта Федерации.

Правозащитный потенциал законодательных органов субъектов РФ, по мнению некоторых ученых, представляется несколько недооцененным. В этой связи следует согласиться с мнением Н.В.Гончаровой, отмечающей недостаточную освещенность в конституционно-правовой литературе роли законодательных органов государственной власти в осуществлении правозащитной деятельности<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что защита прав и свобод посредством правотворчества является достаточно широким инструментом, с помощью которого формируется

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Гончарова Н.В. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Орёл, 2011. С.55-56.

базис и основополагающие направления в контексте построения правового государства.

В этой связи возникает необходимость в развитии конституционно-правовой ответственности правотворческих органов, в частности законодательных органов государственной власти субъектов РФ<sup>1</sup>. Такое развитие является актуальным, например, когда выявлены компетентными органами нарушения региональным законом положений конституции или устава субъекта РФ, а законодательный орган действенных мер по устранению нарушений не принимает.

Среди особенностей конституционно-уставного регулирования законодательных (представительных) органов субъектов РФ можно выделить следующие: различия в их наименовании, сроках полномочий, численном составе, организационной структуре, а также в порядке взаимоотношений с различными органами и гражданским обществом.

В зависимости от наименования законодательного органа можно выделить следующие:

Законодательное собрание – 1 республика (Республика Карелия), 7 краев (Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский), 19 областей (Амурская, Владимирская, Вологодская, Иркутская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Ленинградская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Пензенская, Ростовская, Свердловская, Тверская, Ульяновская, Челябинская) 1 автономная область (Еврейская автономная область), 2 города федерального значения (г. Санкт-Петербург и г. Севастополь) и 1 автономный округ (Ямало-Ненецкий).

Народное собрание – 3 республики (Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия).

Государственное собрание – 5 республик (Республика Алтай (Эл Курултай), Башкортостан (Курултай), Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия)).

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Овсепян Ж.И. Конституционно-правовая ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ / Ж. И. Овсепян // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2019. – № 4. С. 65-73.

Государственный Совет – 6 республик (Адыгея (Хасэ), Коми, Крым, Татарстан, Удмуртия, Чувашия).

Народный Хурал – 2 республики (Бурятия, Калмыкия).

Верховный Хурал – 1 республика (Тыва).

Парламент – 3 республики (Кабардино-Балкарская, Северная Осетия-Алания, Чеченская).

Верховный Совет – 1 республика (Хакасия).

Дума – 1 край (Ставропольский), 22 области (Астраханская, Белгородская, Брянская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Калининградская, Костромская, Курганская, Курская, Магаданская, Московская, Мурманская, Новгородская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тульская, Тюменская, Ярославская), 1 город федерального значения (Москва) и 2 автономных округа (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Чукотский автономный округ).

Губернская Дума – 1 область (Самарская).

Законодательная Дума – 1 край (Хабаровский) и 1 область (Томская).

Областной Совет народных депутатов – 1 область (Орловская)

Областное Собрание депутатов – 2 области (Архангельская и Псковская).

Собрание депутатов – 1 округ (Ненецкий автономный округ).

В отличие от федерального двухпалатного законодательного органа субъекты Федерации использовали однопалатную модель организации работы парламентов.

Последним субъектом РФ, имевшим двухпалатный парламент, была Свердловская область, однако, и в ней еще в 2010 г. в результате проведенных реформ он был упразднен. Указанное объяснялось тем, что переход к компактной однопалатной системе экономически целесообразнее<sup>1</sup>.

К правозащитным функциям региональных законодательных органов можно отнести следующие:

---

<sup>1</sup> См.: Последний из двухпалатных (expert.ru) URL: <https://expert.ru/2010/12/1/poslednij-iz-dvuhpalatnyih/#> (Дата обращения: 10.02.2021)

- осуществление регионального правотворчества путём принятия конституции, устава субъекта РФ, поправок к ним, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ;
- систематическое осуществление мониторинга принимаемых законов на соответствие стандартам, закрепленным в конституции, уставе субъекта РФ;
- реализация контрольных полномочий за исполнительными и административными органами по осуществлению ими правоприменительной деятельности в сфере защиты прав человека (заслушивание отчетов правительства, направление депутатских запросов, проведение парламентских расследований);
- содействие в создании эффективных механизмов отчетности органов исполнительной власти субъектов РФ и координации исполнительной ветви власти.

Во вторую группу можно отнести органы, обладающие специальными правозащитными полномочиями: конституционные, уставные суды (в настоящее время упразднены Федеральным конституционным законом от 08 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»<sup>1</sup>), конституционные, уставные советы при законодательных органах субъектов РФ, а также уполномоченные по правам в субъектах РФ по различным направлениям защиты.

Например, ст. 12 Устава Брянской области определяет правовые основы органов, обеспечивающих защиту прав и свобод, деятельность которых определяется как федеральным, так и региональным законодательством. В указанном Уставе определяется должность и правовой статус уполномоченных в целях содействия эффективной защите прав человека, а также перечисляются имеющиеся должности уполномоченных.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8029

В результате внесенных поправок в Конституцию РФ в системе правозащитных органов субъектов РФ произошли коренные изменения, затронувшие, в частности, судебную систему субъектов Федерации.

Согласно Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>1</sup> ч. 3 ст. 118 Конституции РФ претерпела изменения и её положения оказались изложенными без включения конституционных, уставных судов субъектов РФ в систему судов РФ, что положило начало процессу их ликвидации с установлением переходного периода со сроком до 1 января 2023 года.

В настоящее время к судам субъектов РФ формально могли бы быть отнесены лишь мировые судьи, однако они входят в единую судебную систему Российской Федерации, а порядок их деятельности устанавливается федеральным законом.

Особенностью конституционного, уставного правосудия являлось то, что оно было наиболее приближено к региональному законотворчеству. Комплексное применение этими судами конституционных, уставных норм, осуществление их толкования предоставляло тем самым повышенные гарантии защиты прав и свобод на уровне тех субъектов РФ, где были созданы такие специализированные суды. Благодаря деятельности этих судов конституционные, уставные нормы, образно говоря, получали «второе дыхание». Выработанные судами конституционной, уставной юстиции правоприменительные позиции во многом уточняли и развивали основные региональные законы. Поэтому их упразднение для конституций, уставов субъектов РФ, где эти суды существовали, может сказаться не самым лучшим образом.

Большинство ученых положительно характеризовали деятельность таких органов конституционной, уставной защиты. Например: Б.С.Эбзеев акцентировал внимание на преимущественном положении тех субъектов РФ, где такие суды

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

созданы, поскольку население этих регионов находилось в более выгодном положении в плане обеспечения их прав<sup>1</sup>. На целесообразность создания конституционных, уставных судов обращалось внимание и С.Г.Павликовым, обосновывающим их наличие повышением роли регионов в развитии федеративных отношений, а также способствованием обеспечению верховенства Конституции РФ<sup>2</sup>.

Несмотря на тот факт, что конституционные, уставные суды были созданы не во всех субъектах РФ, нельзя в полной мере утверждать о том, что граждане остальных регионов, где такие суды не создавались, оставались без защиты.

На момент существования немногочисленных по своему количеству органов конституционной, уставной юстиции действовал фактически альтернативный порядок подведомственности дел. Абз. 9 п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» установлен порядок, согласно которому, в случае отсутствия в субъекте РФ конституционного, уставного суда, категория дел о соответствии конституциям, уставам субъектов РФ законов субъектов РФ и иных правовых актов, в том числе правовых актов органов местного самоуправления, находится в компетенции судов общей юрисдикции.

Таким образом, областные и им равные суды общей юрисдикции вправе были замещать отсутствующий конституционный, уставной суд в части их компетенции.

Указанные положения несмотря на упразднение конституционных, уставных судов субъектов РФ сохранились, но по факту потеряли актуальность в контексте достижения цели, для которой они вводились, в связи с упразднением последних, а именно, способствовать устранению конкуренции между судами общей юрисдикции и конституционными, уставными судами.

---

<sup>1</sup> См.: Эбзеев Б.С. Конституционное правосудие в России: системность и роль в обеспечении единства и целостности российского государства//Конституционное правосудие в РФ: правовое регулирование, опыт, перспективы. Казань, 2005. С.15.

<sup>2</sup> Павликов С. Г. О совершенствовании правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / С. Г. Павликов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3. – С. 31-35//СПС КонсультантПлюс.

Практика судов общей юрисдикции в контексте рассмотрения вышеуказанной специфичной категории дел в порядке административного судопроизводства, к сожалению, не получила широкого распространения.

Вместе с тем за время работы конституционных, уставных судов в правоприменительной практике имели место коллизионные случаи, когда по одному и тому же вопросу судами принимались в какой-то части диаметрально противоположные решения, что, в свою очередь, негативно сказывалось на вопросах обеспечения гарантированности защиты прав и свобод.

Отдельными учеными обращалось внимание на подобные случаи. В частности, И.А.Умнова-Конюхова связывала случаи пересечения подведомственности споров с выражением конституционными, уставными судами активной позиции, опосредованной защитой положений, закрепленных в конституциях, уставах субъектов РФ<sup>1</sup>.

Политические причины, приводящие к неизбежности конфликтов между ветвями власти, охарактеризованы А.В.Савоськиным и А.О.Казанцевым на примере функционирования Уставного суда Челябинской области по рассмотренному им делу о транспортном налоге, которое впоследствии являлось предметом рассмотрения уже Конституционного Суда РФ, но в рамках проверки областного закона на соответствие Конституции РФ<sup>2</sup>.

В настоящее время перед научными и практическими работниками появилась задача по поиску альтернативного органа. Предложенный федеральным законодателем орган – конституционные, уставные советы не смогут в полном объеме заменить конституционные, уставные суды, в случае их повсеместного создания в регионах. Отсутствие в них такой существенной черты, имеющейся у судебной власти, а именно независимость, может поставить под сомнение саму объективность при принятии решений в ходе осуществления деятельности при

---

<sup>1</sup> Умнова (Конюхова) И.А., Алешкова И.А. Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики: монография. М.: РГУП, 2016. 184 с.//СПС КонсультантПлюс.  
<sup>2</sup> См.: Савоськин, А. В. Возможно ли упразднение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации? / А. В. Савоськин, А. О. Казанцев // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6(43). – С. 1108-1114.

законодательных органах субъектов РФ, поскольку нахождение их в составе законодательной ветви власти фактически лишает их в некоторой степени самостоятельности в части принятия решений по решению вопросов по обеспечению защиты прав и свобод посредством реализации конституционной, уставной законности.

Например, если проанализировать ч. 2 ст. 2 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)»<sup>1</sup>, то выделяемый среди перечисленных принципов – принцип функциональной независимости, по нашему мнению, еще раз выступает подтверждением изложенного выше тезиса. Формально это свидетельствует о частичной зависимости созданного органа от законодательного органа субъекта РФ. Следует отметить, что в ст. 2 Закона Республики Башкортостан от 21 ноября 2022 г. № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан»<sup>2</sup> принцип независимости оказался и вовсе не включен в число принципов деятельности органа.

Безусловно, ликвидация конституционных, уставных советов вызывала обоснованную критику среди ученых. Например, А.М.Цалиев оценил ликвидацию конституционных, уставных судов субъектов РФ как «окончательную централизацию судебной власти»<sup>3</sup>. Следует согласиться с позицией ученого, поскольку действительно субъекты РФ оказались лишены полноценных органов конституционно-уставной юстиции с их полномочиями, установленными в ранее действующей редакции (ред. от 08.12.2020), предусмотренной ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 2356-3 № 623-VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)»// Якутские ведомости, № 20, 03.06.2021.

<sup>2</sup> Закон Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» (принят Государственным Собранием - Курултаем РБ 17.11.2022)// Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан, 22.12.2022, № 36(762), ст. 2193.

<sup>3</sup> Цалиев А.М. О судебной власти в России (в свете конституционных новелл) // Российский судья. 2021. N 4. С. 35 – 40//СПС КонсультантПлюс

<sup>4</sup> СЗ РФ.1997. № 1. Ст. 1.

С нашей точки зрения, предложенные Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» конституционные, уставные советы, в силу их консультативно-экспертной природы, не смогут заменить полномочный судебный орган, обладающий всеми необходимыми полномочиями и гарантиями независимости, характерными для судебной системы в целом. Поэтому идея заменить данными органами существовавшие органы конституционной, уставной юстиции является не самым лучшим решением, поскольку на уровне субъектов РФ должна также эффективно работать система сдержек и противовесов в механизме разделения властей.

Статус новых органов – конституционных, уставных советов, нуждается в конкретизации в конституциях, уставах субъектов РФ и иных региональных законах. В некоторых субъектах РФ уже ведется законотворческая работа по включению в свои основные законы конституционных, уставных советов. Пионером в этом выступила Республика Саха (Якутия), которая в ст. 67.1 своей Конституции обозначила Конституционный совет в качестве регионального государственного органа, действующего в целях обеспечения верховенства, прямого действия Основного закона, укрепления конституционной законности, сохранения и развития конституционных ценностей.

С 1 января 2023 г. в Конституции Республики Башкортостан вступили в силу положения статьи (78.1), регулирующие деятельность Конституционного совета Республики Башкортостан.

Дальнейшее укрепление правозащитного потенциала на уровне субъектов РФ видится в настоящее время в расширении правового регулирования института правозащитников в субъектах РФ, которые занимают особое место в правозащитной системе региональных органов государственной власти, как органы, обладающие независимостью в ходе осуществления своих полномочий. Несмотря на тот факт, что защита прав и свобод свойственна всем органам государственной власти, представляется необходимым в рамках настоящей работы

уделить внимание развитию и особенностям функционирования института правозащитника (омбудсмена) в субъектах РФ.

Так, к системе специализированных правозащитных органов субъектов РФ можно отнести уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка, уполномоченных по защите прав предпринимателей и уполномоченных по защите прав коренных малочисленных народов.

Таким образом, институт уполномоченных в целом условно можно разделить на две группы: уполномоченные общей и специальной компетенции. Для уполномоченных общей компетенции целью деятельности является защита прав человека в целом. На уровне субъектов РФ к ним относятся уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации.

Деление института правозащитника в регионах по специализациям позволило провести дифференциацию их полномочий и сосредоточить защиту на определенной категории граждан. Несмотря на правовое регулирование в настоящее время базовых полномочий вышеуказанных правозащитников федеральными законами, можно выделить в этом важную роль и конституций, уставов субъектов РФ с другими региональными законами.

Именно конституции, уставы субъектов РФ, создавая эти органы впервые закрепили их правовой статус, а также цели и задачи деятельности, дав импульс для дальнейшей конкретизации полномочий в специальных региональных законах.

Например, Устав Иркутской области в главе 16 (2) определяет основы статуса Уполномоченного по защите прав предпринимателей в области, ст. 52 Конституции Республики Тыва определяет одновременно основы деятельности уполномоченных по правам человека и ребенка в Республике Тыва.

Таким образом, конституции, уставы субъектов РФ посредством опережающего правотворчества заложили правовые основы функционирования правозащитников на региональном уровне. Сформированные региональные нормы были унифицированы и положены в основу принятия федеральных законов, устанавливающих необходимый перечень средств и процедур защиты прав с

возможностью его расширения на региональном уровне в пределах предметов ведения с целью усиления гарантированности прав человека.

С учётом особенностей федеративного устройства Российской Федерации правозащитный институт уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в своем формировании преодолел закономерные последовательные этапы становления.

Первоначальное правовое регулирование на федеральном уровне было обозначено в ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>1</sup>, установившей возможность создания и конституционного, уставного регулирования на уровне субъектов Федерации должности регионального омбудсмена. Данная редакция просуществовала до внесения изменений Федеральным конституционным законом от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ. Этот этап позволил на конституционно-уставном уровне в контексте конкретизации правового регулирования законами субъектов РФ учредить должности региональных омбудсменов.

Данный этап можно охарактеризовать рубежным, поскольку он заложил основы для дальнейшего реформирования, тем самым обусловив переход к дальнейшему укреплению этого правозащитного института на федеральном уровне.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> в результате внесения поправок в 2015 г. появилась новая глава под названием «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации», где в рамках неё введена статья 16<sup>1</sup> Уполномоченный по

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

правам человека в субъекте Российской Федерации (в настоящее время положения утратили силу).

Указанной статьей определялся правовой статус регионального правозащитника и основные принципы организации этого института на уровне субъектов Федерации.

К иным государственным органам региональные правозащитники с правом их учреждения конституциями, уставами субъекта РФ отнесены Федеральным законом № 414-ФЗ.

Укрепление статуса института региональных уполномоченных породило необходимость принятия единого специального федерального закона. Идея создания такого рамочного закона не нова. Некоторые субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, ранее выступали за его принятие еще с начала 2000-х годов. Примером может служить Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 31 октября 2001 г. № 773 «О законодательной инициативе о принятии Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что отдельные нормативные положения проекта этого федерального закона до настоящего времени могут представлять научный интерес и быть использованными при совершенствовании ныне принятого Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ). Данный закон укрепил единую государственную правозащитную систему, создав равные возможности по защите прав человека на уровне субъектов Федерации и решил большинство неурегулированных научных и правоприменительных проблем, связанных с деятельностью данного института.

В целом учеными положительно было воспринято принятие Федерального закона № 48-ФЗ, поскольку этот закон во многом устранял накопившиеся проблемы в определении правового статуса региональных правозащитников.

---

<sup>1</sup> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, № 1, 23.01.2002.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

Например, Т.Д.Зражевская, характеризуя положительные черты указанного закона, акцентирует внимание на устранении с его помощью возникших ранее разночтений в понимании целей и задач деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ<sup>1</sup>.

Принятие такого закона отвечает требованиям ст. ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, а участие в его принятии федерального и региональных правозащитников при поддержке региональных парламентов показывает положительный пример реализации положений ст. 72 Конституции РФ, которыми защита прав человека отнесена к совместному ведению.

Что касается уполномоченных специальной компетенции, то они осуществляют правозащитную деятельность в отношении отдельных категорий субъектов: детей, предпринимателей, коренных малочисленных народов. Возможно создание уполномоченных по другим категориям лиц, нуждающихся в повышенной правовой защите.

Правовую основу на федеральном уровне составляют следующие федеральные законы: Федеральный закон № 414-ФЗ, Федеральный закон № 48-ФЗ, Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 501-ФЗ), Федеральный закон от 7 мая 2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 78-ФЗ).

Вышеупомянутые законы содержат лишь одиночные отсылки к конституциям, уставам субъектов РФ, предоставляя этим правовым актам лишь некоторую дискрецию в правовом регулировании. Дополнительные возможности регулирования со стороны регионов сведены к минимуму. Исходя из этого можно отметить вектор централизации и стандартизации правового статуса региональных правозащитников на федеральном уровне.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Зражевская, Т. Д. Эффективность института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / Т. Д. Зражевская // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 4(80). С.125.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

Так, например, Федеральный закон № 78-ФЗ содержит отсылку к конституциям, уставам субъектов РФ в контексте предоставления им возможности наделения дополнительным полномочием регионального омбудсмана по защите прав предпринимателей в части направления высшему должностному лицу субъекта РФ мотивированных предложений об отмене или приостановлении действий актов органов исполнительной власти субъекта РФ (п. 5 ст. 6).

В ст. 2 Федерального закона № 48-ФЗ уделено внимание учредительным актам субъектов РФ, которые перечисляются среди прочих правовых актов федерального и международного уровня, составляющих правовую основу деятельности.

Определенная дискреция данным законом представлена в следующих случаях.

Во-первых, порядок назначения на должность регулируется конституцией, уставом субъекта РФ и (или) законом субъекта РФ с учетом требований этого Федерального закона.

Во-вторых, региональный законодатель в конституциях, уставах субъектов РФ вправе регулировать сроки назначения региональных правозащитников, но данный срок должен составлять не более 5 лет (ч. 1 ст. 6).

В-третьих, конституцией, уставом субъекта РФ может предусматриваться предоставление региональному правозащитнику права законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта РФ в целях осуществления деятельности по совершенствованию нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 13).

В-четвертых, перечень полномочий по защите прав человека является открытым и может расширяться конституциями, уставами субъектов РФ и иными законами субъектов РФ.

Анализ конституций, уставов субъектов РФ на предмет предоставления права законодательной инициативы региональным правозащитникам общей и специальной компетенции показал различное правовое регулирование этого вопроса.

Субъекты Федерации по закрепляемому праву в конституциях, уставах можно разделить на четыре группы.

В первую группу включаются субъекты РФ, конституции, уставы которых предоставляют право законодательной инициативы одновременно трём видам уполномоченных: по защите прав человека, ребенка и предпринимателей. К ним относятся Конституция Республики Тыва (ст. 108), а также уставы Алтайского края (ст. 75), Брянской области (ст. 48), Калужской области (ч. 2 ст. 43), Тульской области (ч.1 ст. 37), Иркутской области (ч. 2 ст. 53), Кемеровской области – Кузбасса (ст. 12), Томской области (ч.5, ст.63), Тамбовской области (ч. 8 ст. 55).

Вторая группа охватывает основные законы субъектов РФ, которые предоставляют право законодательной инициативы не всем видам правозащитников, и, как правило, наряду с уполномоченным по правам человека упоминается либо уполномоченный по правам ребенка, либо уполномоченный по защите прав предпринимателей. В качестве примеров могут выступать Конституция Республики Дагестан (ст. 69) и уставы Калининградской (п.2 ч.1 ст.21), Волгоградской (ст. 34), Оренбургской (ст. 37) областей.

К третьей группе можно отнести субъекты РФ, учредительные акты которых предоставили право законодательной инициативы лишь уполномоченному по правам человека. Это конституции Республики Ингушетия (ст. 81), Кабардино-Балкарской Республики (ст. 106), Республики Татарстан (ст. 76), а также уставы Камчатского края (ст. 16), Пермского края (ст. 19), Приморского края (ч. 5 ст. 30), Владимирской области (ст. 17), Воронежской области (п.1 ч.1 ст. 18), Кировской области (ст. 48), Нижегородской области (ст. 48), Самарской области (ст. 77), Сахалинской области (ст. 47), Смоленской области (ст. 26), Тверской области (ст. 100), Архангельской области (ч.1 ст. 42) и устав г. Москвы (ст. 36).

К четвертой группе относятся субъекты РФ, в конституциях, уставах которых отсутствует упоминание региональных правозащитников среди субъектов, наделенных правомочиями по реализации права законодательной инициативы в рамках своего ведения.

Большинство субъектов РФ в своих конституциях, уставах ограничиваются лишь упоминанием уполномоченных в качестве субъектов права законодательной инициативы. Примером редкого исключения является Иркутская область, где в ч. 2 ст. 53 Устава конкретизируются и определяются достаточно широкие границы возможной законодательной инициативы. Так, для Уполномоченного по правам человека в Иркутской области установлены вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, а также упомянуты вопросы организации и деятельности Уполномоченного. Для Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области определены вопросы защиты прав и законных интересов детей, а также организационные вопросы деятельности.

Рассмотрение конституций, уставов субъектов РФ показывает, что далеко не все субъекты наделяют своих уполномоченных различной специализации правом законодательной инициативы в законодательных органах. Вместе с тем Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации также не наделен правом законодательной инициативы, впрочем, как и Генеральный прокурор Российской Федерации в соответствии со ст. 104 Конституции РФ.

Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ несмотря на процесс централизации их правового регулирования еще остаются полноценными органами государственной власти субъектов РФ. Дополнительную координирующую роль в их функционировании выполняет федеральный Уполномоченный. Это прослеживается при проведении координационных советов российских уполномоченных по правам человека по проблемам, посвященным различным тематикам и областям защиты прав человека.

В конституциях, уставах субъектов РФ, где уполномоченные по правам человека не наделены правом законодательной инициативы, данному высшему должностному лицу порой бывает достаточно проблемно донести до регионального законодателя свою позицию при выявлении ненадлежащего законодательного регулирования в субъекте РФ и активизировать внесение изменений в текущее региональное законодательство, а в некоторых случаях,

затрагивающих федеральное регулирование, - побудить регионального законодателя выйти с правом законодательной инициативы на федеральном уровне. Положительные перспективы создания единой государственной правозащитной системы обозначила Т.Д.Зражевская, отметив в этом роль по координации деятельности региональных омбудсменов на федеральном уровне, осуществляемой со стороны Уполномоченного по правам человека в РФ<sup>1</sup>. Т.Н.Москалькова предложила перспективы укрепления сотрудничества между уполномоченными по правам человека в части повышения роли региональных советов и дальнейшего преобразования Координационного совета уполномоченных по правам человека в постоянно действующий Всероссийский координационный совет уполномоченных по правам человека с закреплением его статуса на уровне федерального закона<sup>2</sup>. Вместе с тем можно предложить и другой вариант развития и укрепления позиций региональных омбудсменов в свете уже формируемых конституционных, уставных советов при законодательных органах субъектов РФ.

Полагаем полезным дополнить положения Федерального закона № 414-ФЗ возможностью конституциями, уставами субъектов РФ назначать уполномоченных по правам человека в субъектах РФ как правозащитников общей компетенции членами создаваемых конституционных, уставных советов с правом совещательного голоса.

Реализация данного предложения позволит в работе конституционных, уставных советов субъектов РФ учитывать выявляемые региональными правозащитниками проблемы в рамках своей деятельности.

В целом конституции, уставы по структуре закрепления института правозащитника можно разделить на три группы:

- конституции, уставы субъектов РФ, где региональным законодателем институт правозащитника выделен отдельными главами (Конституция

---

<sup>1</sup> Зражевская Т.Д. Проблемы совершенствования института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / Т.Д.Зражевская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2020. – № 4. С.13.

<sup>2</sup> Москалькова Т.Н. Институт Уполномоченных по правам человека – новый этап развития //Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации № 10. 2021. С. 16.

Республики Адыгея, а также уставы Красноярского края, Иркутской, Ленинградской, Смоленской и Ульяновской областей);

- конституции, уставы субъектов РФ, использующие в своей структуре модель закрепления специальными статьями, посвященными региональным правозащитникам (Конституция Республики Тыва, уставы Пермского края, Хабаровского края, Архангельской, Брянской, Владимирской, Кемеровской области – Кузбасс, Новосибирской, Оренбургской, Саратовской, Тульской областей, а также в уставах Санкт-Петербурга и Чукотского автономного округа);

- конституции, уставы субъектов РФ, закрепляющие положения о региональных правозащитниках в рамках отдельных статей общего характера, посвященных защите прав человека в целом (уставы Амурской, Калининградской, Калужской, Курганской, Магаданской, Свердловской, Тверской областей, а также Устав г. Севастополя).

Из вышеприведенных конституций, уставов субъектов РФ можно выделить те, которые придают повышенное значение своим региональным правозащитникам, закрепив основы их деятельности в самых первых статьях. Среди таких учредительных актов субъектов РФ можно выделить следующие: уставы г. Севастополя, Забайкальского края, а также Амурской, Магаданской, Костромской и Свердловской областей.

Устав г. Севастополя, (ч. 2 ст. 3) определяет подробнее других уставов цели создания региональных уполномоченных. Среди таких целей отмечены следующие: 1) обеспечение взаимодействия граждан РФ, общественных объединений с органами государственной власти и местного самоуправления; 2) защита конституционных прав и свобод граждан, общественных объединений при проведении государственной политики, а также осуществление общественного контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Особенность двухуровневой системы института правозащитника в Российской Федерации и его деятельность на основе принципа независимости

наряду с аналогичными органами в субъектах Федерации делает этот институт уникальным в контексте отсутствия таких зарубежных аналогов.

Важную роль в построении этой двухуровневой системы выполняет федеральный Уполномоченный, который в рамках своей компетенции оказывает необходимую правовую и методическую помощь региональным институтам правозащиты при решении ими вопросов регионального уровня. Т.Н.Москалькова охарактеризовала уникальность построения такой двухуровневой системы, отметив, что «разноуровневые элементы, взаимно дополняя друг друга, создают общую мощную архитектуру системы государственной правозащиты»<sup>1</sup>.

На встрече с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ Президент РФ В.В.Путин отметил, что «институт уполномоченных по правам человека состоялся... Он нужен, он востребован обществом. Именно здесь люди находят поддержку в защите своих социальных, трудовых, жилищных, экономических и политических прав...»<sup>2</sup>.

В качестве цели создания этих правозащитных институтов в профильных законах указываются следующие:

- обеспечение дополнительных гарантий государственной защиты прав человека и гражданина на территории соответствующего субъекта (Федеральный закон № 48-ФЗ);
- обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, местного самоуправления и должностными лицами (Федеральный закон № 78-ФЗ);
- обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей и соблюдения их прав со стороны государственных органов и органов местного самоуправления (Федеральный закон № 501-ФЗ).

---

<sup>1</sup> Защита прав и свобод человека на юге России: материалы Межрегиональной научно-практической конференции (Пятигорск, октябрь, 2017 г.). – Кисловодск. – 2017 г. С.11.

<sup>2</sup> Встреча Президента Российской Федерации В.В.Путина с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации//URL: <https://urpch.admhmao.ru/vse-novosti/355230/> (дата обращения 24.05.2021).

Неурегулированным со стороны федерального законодательства оказались лишь уполномоченные по правам коренных малочисленных народов в субъектах Федерации, регулирование которых всецело осталось на усмотрение регионального законодателя.

В качестве основы по защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации выступают следующие правовые акты: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>1</sup>, Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.»<sup>2</sup>.

Ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 48-ФЗ предусматривает возложение на регионального правозащитника функций уполномоченных по различным направлениям защиты прав – ребенка и коренных малочисленных народов.

Данные нормы позволяют восполнить отсутствие института Уполномоченного по защите прав коренных малочисленных народов в некоторых субъектах РФ, где это действительно необходимо. Оставление правового регулирования на усмотрение субъектов РФ в части создания и определения полномочий такого института возможно объясняется спецификой защиты данной категории граждан и учёта региональных особенностей.

Анализ конституций, уставов субъектов Федерации показал, что в некоторых субъектах создан институт Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов. В других упоминается лишь об общественных объединениях с правом согласования ключевых вопросов по принятию правовых актов субъектов РФ и учёта статуса коренных малочисленных народов.

В Красноярском крае примером формирования института Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов могут служить положения пп. «п» п. 1 ст. 61 Устава Красноярского края, определяющего полномочие Законодательного Собрания субъекта РФ по формированию регионального правозащитника и его

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2012. № 52, Ст. 7477.

заместителей, среди которых уполномоченные по правам ребенка и коренных малочисленных народов в крае. В развитие данных положений принят отдельный Уставной закон Красноярского края от 16 июня 2016 г. № 10-4679 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае»<sup>1</sup>, которым устанавливается право регионального уполномоченного назначать с согласия законодательного органа двух специализированных правозащитников: по правам ребенка и коренных малочисленных народов. Таким образом, особенность формирования специализированных правозащитников в Красноярском крае заключается в том, что они назначаются вступившим в должность Уполномоченным по правам человека в крае с согласия Законодательного собрания края по внесенной им кандидатуре.

В Уставе Камчатского края отсутствует упоминание об институте уполномоченного по правам коренных малочисленных народов, однако этот недостаток компенсирует имеющийся Закон Камчатского края от 19 декабря 2013 г. № 367 «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае»<sup>2</sup>. Уполномоченный в данном субъекте РФ назначается на должность Законодательным Собранием Камчатского края. Некоторая роль в назначении должностного лица данным Законом отведена специализированной региональной общественной организации - Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Камчатского края, которая среди прочих субъектов наделена правом внесения одной кандидатуры на должность Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов.

Непосредственное участие институтов гражданского общества в двух названных субъектах Федерации в процессе назначения уполномоченных по правам коренных малочисленных народов безусловно является положительной тенденцией, ведущей к укреплению легитимности этого института.

---

<sup>1</sup> Документ опубликован 04.07.2016 на официальном интернет-портале правовой информации Красноярского края <http://www.zakon.krskstate.ru> // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Документ опубликован в издании «Официальные Ведомости», Спецвыпуск № 3, 20.12.2013 //СПС КонсультантПлюс.

Аналогичное правовое регулирование характерно для Республики Саха (Якутия), осуществляемое законом субъекта РФ от 24 июня 2013 г. 1220-3 № 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)»<sup>1</sup>, однако в этом субъекте РФ Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов назначается на должность Главой республики с учётом мнения общественных организаций малочисленных народов и с согласия парламента.

В дополнение к названному институту защиты прав постановлением Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 3 июля 2018 г. ГС № 1410-V «О Положении об Ассамблее депутатов - представителей коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) при Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»<sup>2</sup> утверждена Ассамблея коренных малочисленных народов Севера в качестве постоянно действующего совещательного органа при Государственном Собрании. В задачи и функции данного органа входит законопроектная деятельность, направленная на защиту прав и законных интересов коренных малочисленных народов.

Кроме того, в развитие федерального законодательства, предоставляющего гарантии защиты коренным малочисленным народам, на уровне субъектов Федерации формируются советы уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В Хабаровском крае<sup>3</sup> и Камчатском крае<sup>4</sup> такие советы создаются при губернаторе и оформляются соответствующим его постановлением. Компетенция таких советов, как правило, однородна и мало различается. Вместе с тем в Камчатском крае на такой совет возложено осуществление функций по

---

<sup>1</sup> Документ опубликован 26.07.2013 в издании «Ил Тумэн», № 29 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 03.07.2018 ГС № 1410-V «О Положении об Ассамблее депутатов - представителей коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) при Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»// Якутские ведомости, № 27, 12.07.2018.

<sup>3</sup> См.: Постановление Губернатора Хабаровского края от 09.04.2003 № 113 (ред. от 23.10.2018) «О советах уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Хабаровском крае»// Собрание законодательства Хабаровского края, 27.05.2003, № 4(9).

<sup>4</sup> См.: Постановление Губернатора Камчатского края от 16.07.2018 № 55 «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Камчатском крае»//СПС КонсультантПлюс

рассмотрению обращений по вопросам обеспечения защиты прав и законных интересов коренных малочисленных народов. Эти функции закрепляются в самом общем виде и по тексту этого правового акта не раскрываются, а процедуры и порядок такой защиты не конкретизируются. В Амурской области Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов сформирован при Правительстве области<sup>1</sup>.

Помимо формирования советов на региональном уровне существует практика усиления гарантий защиты прав коренных малочисленных народов путём заключения соглашений между правительством субъекта РФ и специализированными общественными организациями. В качестве примера можно привести Соглашение между Правительством Республики Коми и Общероссийской общественной организацией «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» о сотрудничестве в сфере социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (Заключено в г. Сыктывкаре 09.07.2014 № 84). Среди основных положений соглашения выделяются устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера, реализация федеральных и региональных программ, создание условий для их развития и защиты и др.

Вышеуказанный пример свидетельствует о том, что отсутствие института уполномоченных по защите коренных малочисленных народов в субъектах РФ может компенсироваться другими инструментами гражданского общества, а именно, повышением роли и статуса специализированных региональных общественных организаций. Рассмотрим некоторые отдельные примеры закрепления их роли и статуса в учредительных актах субъектов Федерации.

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства Амурской области от 20.08.2018 № 110-р «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Амурской области при Правительстве Амурской области» //СПС КонсультантПлюс

В Сахалинской области закреплён статус представителя коренных малочисленных народов Севера при действующем парламенте (п. 15 ч. 1 ст. 20 Устава Сахалинской области).

Наличие региональной общественной организации – Ассамблеи представителей коренных малочисленных народов, характерно для Ханты-Мансийского автономного округа (пп. 1 ч. 1 ст. 27 Устава). При этом частями 2 и 3 этой же статьи указанного Устава устанавливается, что один из заместителей Председателя Думы возглавляет такую ассамблею, чем подчеркивается статусность этого органа при парламенте в этом субъекте Федерации. Ст. 49 этого же Устава устанавливается право законодательной инициативы Ассамблеи представителей коренных малочисленных народов Севера.

Устав Чукотского автономного округа закрепляет статус региональной общественной организации «Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». П. 2 ч. 2 ст. 63 этого Устава устанавливает императивное требование, согласно которому законопроекты, затрагивающие права и интересы коренных малочисленных народов Севера, принимаются законодательным органом при непосредственном участии данной региональной общественной организации. Далее по тексту Устава конкретизируется перечень вопросов, который связан с необходимостью участия этого совещательного органа. Среди таких вопросов выделяются следующие: определение статуса родовых угодий, резервных территорий, правовое регулирование традиционного промысла и хозяйственной деятельности и др.

Как следует из Распоряжения Правительства от 8 мая 2009 г. № 631-р, территории 28 субъектов Российской Федерации охватывают места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации<sup>1</sup>. Безусловно в этих субъектах

---

<sup>1</sup> См: Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации»//СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

должно уделяться повышенное внимание защите прав коренных малочисленных народов, а соответственно и совершенствоваться система правозащитных органов.

Анализ текущего законодательства показывает предпосылки по созданию государственного института уполномоченных по защите прав коренных малочисленных народов, функционирование которого будет осуществляться в субъектах РФ, где будет острая необходимость.

Слабое внедрение и развитие этой идеи на уровне субъектов РФ делает необходимым активизировать формирование законодательной базы на федеральном уровне. Создание в настоящее время в субъектах Федерации многочисленных совещательных органов породило проблему воспроизводства функций и полномочий таких органов. Разработка и принятие Федерального закона «Об уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации» позволило бы унифицировать имеющийся положительный опыт защиты прав коренных малочисленных народов в субъектах Федерации и установить базовый набор функций и полномочий этого органа с возможностью их расширения в зависимости от потребностей субъекта РФ взамен создания дублирующих друг друга совещательных органов и вытекающих из них пересекающихся полномочий.

В некоторых работах предлагается учредить федерального Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов<sup>1</sup>. В других случаях предлагается создать базис этого института на уровне одного из федеральных округов. В частности, О.В.Колесникова предлагает в период формирования данного института «административную вертикаль создать на уровне Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, включающих большинство территорий проживания КМН»<sup>2</sup>. Этим же автором предлагается дальнейший путь развития этого института в

---

<sup>1</sup> См.: Иванов В. М. Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера / В. М. Иванов. — Текст : непосредственный // Юридические науки: проблемы и перспективы : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2015 г.). — Казань : Бук, 2015. — С. 24-27. — URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/141/7801/> (дата обращения: 07.05.2021).

<sup>2</sup> Колесникова О.В. Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные направления совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 63 - 70.

контексте расширения функционального потенциала. Безусловно, указанные предложения заслуживают внимания и дальнейшего научного осмысления.

Однако полагаем целесообразным принять федеральный закон, регулирующий базовый инструментарий деятельности уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в субъектах РФ, носящий рамочный характер с наличием отсылочных (бланкетных) норм на конституции, уставы субъектов РФ, с помощью которых предоставлялась бы возможность осуществления ими правового регулирования отдельных полномочий.

Предлагаем на федеральном уровне принять закон «Об уполномоченных по правам коренных малочисленных народов», в котором были бы закреплены общие принципы правового статуса, осуществления деятельности по защите прав коренных малочисленных народов с учётом специфики, заложенной в конституциях, уставах субъектов РФ, а также отражены диспозитивные начала процесса его создания на уровне субъектов РФ, где в этом есть необходимость с учетом численности проживающих коренных малочисленных народов.

Подводя итоги проведенного анализа системы региональных правозащитных органов, можно сделать некоторые выводы.

Роль конституций, уставов субъектов РФ в правовом регулировании правозащитных институтов заключается в выполнении ими функции опережающего правового регулирования. Отдельные нормы конституций, уставов субъектов РФ и иных региональных законов оказались перенесены на федеральный уровень и легли в основу их обобщения в целях принятия соответствующих федеральных законов, которые в настоящее время устанавливают единые базовые требования к порядку защиты прав и свобод.

Принятие модельных законов на федеральном уровне об уполномоченных по правам различной специализации – по правам человека, ребенка, предпринимателей позволяет говорить о стремлении к обеспечению равной защиты в каждом субъекте РФ путем законодательного уравнивания их базовых правозащитных возможностей. При этом конструкция такого закона должна обладать свойствами рекомендации, дескрипции. Вместе с тем недостатком

принятых федеральных законов об уполномоченных по различным направлениям защиты является отсутствие отсылочных норм на положения конституций, уставов субъектов РФ. Поэтому полагаем обязательную унификацию полномочий региональных правозащитников излишней, поскольку, если создание и упразднение этого органа регулируется конституцией, уставом субъекта РФ, то и порядок защиты прав и свобод должен ими конкретизироваться.

В связи с упразднением конституционных, уставных судов субъектов РФ правозащитная нагрузка региональных правозащитников усилится, что в свою очередь потребует дальнейшего развития их статуса.

Предложенные Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» конституционные, уставные советы при законодательных органах субъектов Российской Федерации, в силу их консультативно-экспертной природы, не смогут в полной мере заменить конституционные, уставные суды как полновластные региональные судебные органы по защите прав и свобод, которые могли создаваться в субъектах Федерации.

Дополнительным органом, который в пределах своих полномочий мог бы способствовать реализации конституционной, уставной защиты прав и свобод, а также прямому применению конституций, уставов субъектов Российской Федерации являются уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Поэтому с учётом формирования конституционных, уставных советов при законодательных органах субъектов Российской Федерации предлагаем включить уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как правозащитных органов общей компетенции в качестве членов таких советов с правом совещательного голоса.

Непосредственное участие уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в деятельности конституционных, уставных советов будет способствовать реализации конституционно-уставной защиты прав и свобод, а

также прямому применению конституций, уставов субъектов РФ региональными правозащитниками.

Данные нововведения могут быть реализованы путем внесения изменений в Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Предлагается статью 37 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» дополнить частью 3.1. в следующей редакции: «Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации могут включаться конституцией, уставом субъекта Российской Федерации в качестве членов конституционных, уставных советов с правом совещательного голоса в случае их создания при законодательном органе соответствующего субъекта Российской Федерации в целях обеспечения повышенных гарантий конституционно-уставной защиты прав и свобод человека»<sup>1</sup>.

#### **2.4. Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации как органы региональной правозащиты**

Особый правовой статус, которым наделены уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, объясняется тем, что, с одной стороны, они не обладают властными полномочиями, а с другой – их нельзя отнести к определенной ветви власти с должной определенностью.

Потребность в функционировании омбудсмена в современном демократическом государстве объясняется тем, что существующие государственные институты не всегда способны эффективно решать задачи по

---

<sup>1</sup> См.: Приложение №4 к настоящему исследованию.

превенции нарушений прав и свобод со стороны органов публичной администрации<sup>1</sup>.

Важная роль этого института в современных демократических государствах подчеркивается австрийским ученым Габриэле Кучско-Штадльмайер, отметившей, что «...концепция конституционного омбудсмана неразрывно связана с идеями демократии, верховенства права и прав человека. Во всем мире само слово «омбудсмен» вызывает чувство безопасности, защищенности и свободы»<sup>2</sup>.

Стремительное развитие института региональных уполномоченных в субъектах РФ на базе федерального омбудсмана безусловно отвечает международному опыту федеративных государств, где такие институты возникли раньше с учётом собственной федеративной специфики.

Приведём примеры организации таких институтов в некоторых федеративных государствах. В ФРГ развитие омбудсменов в землях пошло по пути парламентской модели, предполагающей зависимость от парламента и осуществление взаимодействия с региональными комитетами по петициям, являющихся органами региональных парламентав (ландтагов). Стоит отметить, что в ФРГ отсутствует федеральный омбудсмен общей компетенции. На уровне Федерации действует лишь уполномоченный специальной компетенции – Уполномоченный бундестага по делам армии.

Функционирование правозащитников на уровне земель Германии имеет выраженное деление по сферам защиты. Направление защиты по делам гражданской администрации характерно для земли Рейнланд-Пфальц, защиту по социальным вопросам осуществляет омбудсмен в Шлезвиг-Гольштейн и др<sup>3</sup>.

При этом, например, для омбудсмана земли Рейнланд-Пфальц характерно совмещение функций омбудсмана и уполномоченного национальной полиции.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Овсепян Ж.И. Концептуальные основы учреждения института омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современном мире (практика зарубежных государств) / Ж. И. Овсепян // – 2020. – № 4. С. 89.

<sup>2</sup> Цит. по: Умнова-Конюхова И.А., Николаев В.А. Институт правозащитника в европейских странах: общее и особенное в системе и правовом статусе [Текст] // Законы России. - 2020. - № 4. С. 78.

<sup>3</sup> См.: Волков Н.А. Возникновение и особенности функционирования института уполномоченных по правам человека (омбудсманов) в зарубежных странах // Среднерусский вестник общественных наук. – 2009. – № 3(12). – С. 97-98

Правовой основой функционирования региональных уполномоченных в ФРГ выступает ст. 17 Основного закона ФРГ, провозглашающая право направлять индивидуальные или коллективные просьбы или жалобы в компетентные учреждения или органы народного представительства<sup>1</sup>. Конкретизируются названные положения соответствующими конституциями земель. В частности, в ст. 11 Конституции Республики Рейнланд-Пфальц установлено, что любое лицо вправе обратиться в компетентные органы или представительный орган<sup>2</sup>. Согласно п. 1 ст. 90а Конституции Рейнланд-Пфальц Ландтаг назначает Комитет по петициям, который принимает решения по обращениям, адресованным Ландтагу<sup>3</sup>. П.1 ст. 102 положений Регламента государственного парламента земли Рейнланд-Пфальц устанавливает, что представления, поступающие в парламент или Комитет по петициям, направляются омбудсмену<sup>4</sup>.

В соответствии с государственным законом об омбудсмене земли Рейнланд-Пфальц и уполномоченном государственной полиции от 3 мая 1974 г. омбудсмен имеет задачу по усилению позиции гражданина в отношении с властью в рамках права парламентского контроля государственного парламента. Также омбудсмен является одновременно государственным комиссаром полиции<sup>5</sup>. Как отметила омбудсмен земли Рейнланд-Пфальц по вопросу её правового статуса «омбудсмен – это не надзорный орган, а посредник между людьми и публичной администрацией...я не могу ни отменять требования закона, ни отменять решение

<sup>1</sup> См.: Основной закон Федеративной Республики Германия// Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп.- М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 164 – 245//СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> См.: Verfassung für Rheinland-Pfalz (Конституция земли Рейнланд-Пфальц) [Электронный ресурс] //URL: [https://www.rlp.de/fileadmin/user\\_upload/Landesverfassung.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/user_upload/Landesverfassung.pdf) (дата обращения 15.05.2021)

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См.: Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. Juni 2017 (Регламент Государственного парламента земли Рейнланд-Пфальц в редакции от 1 июня 2017 г.) [Электронный ресурс] //URL:[http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/oqd/page/bsrlpprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-LTGO2RP2017rahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=0#jlr-LTGO2RP2017pP102](http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/oqd/page/bsrlpprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-LTGO2RP2017rahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=0#jlr-LTGO2RP2017pP102) (дата обращения 15.05.2021).

<sup>5</sup> См.: Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei Vom 3. Mai 1974 (Государственный закон об омбудсмене земли Рейнланд-Пфальц и уполномоченном государственной полиции от 3 мая 1974 г.) [Электронный ресурс] //URL:[http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/10fr/page/bsrlpprod.psml;jsessionid=B543912683EC6E617B30DCAD9C048D4C.jp20?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=30&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-B%C3%BCrgBGRPrahen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#jlr-B%C3%BCrgBGRPV1P1](http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/10fr/page/bsrlpprod.psml;jsessionid=B543912683EC6E617B30DCAD9C048D4C.jp20?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=30&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-B%C3%BCrgBGRPrahen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#jlr-B%C3%BCrgBGRPV1P1) (дата обращения 15.05.2021).

суда...»<sup>1</sup>. Соответственно, при защите прав человека омбудсмен в землях Германии действует не с использованием императивных предписаний во взаимодействии с органами публичной администрации, а с использованием так называемого «мягкого права», позволяющего находить компромисс при решении спорных вопросов с властями.

Аналогичный институт правозащитника действует на земле Мекленбург-Передняя Померания. Его деятельность основывается на законе о рассмотрении предложений, запросов и жалоб от граждан и об Уполномоченном по правам человека в земле Мекленбург-Передняя Померания (закон о петициях и омбудсмене) от 5 апреля 1995 года<sup>2</sup>. В соответствии с п. 1 ст. 6 указанного закона задачей омбудсмента является защита прав граждан перед государственными органами, а также консультирование и поддержка граждан по социальным вопросам, в частности забота об интересах людей с ограниченными возможностями<sup>3</sup>. Как и на земле Рейнланд-Пфальц омбудсмен совмещает свои полномочия с полномочиями представителя государственной полиции.

Интересным представляется опыт работы омбудсменов и в другом федеративном государстве – Австрийской Республике. В этом государстве действует совет (коллегия) омбудсмента на общегосударственном уровне, однако допускается создание аналогичного органа на уровне земель. Коллегия омбудсмента является правозащитной палатой республики. В Австрии опыт организации региональных омбудсменов имеет также специфические черты, связанные с особенностями федеративного устройства.

Правовой основой коллегии омбудсмента является Конституция Австрии, Федеральный конституционный закон о Коллегии Омбудсмента, а также регламент Коллегии Омбудсмента. Ст. 148i Конституции Австрии предоставляет возможность

<sup>1</sup> Interview: Bürgerbeauftragte Barbara Schleicher-Rothmund (Интервью: омбудсмен Барбара Шлейхер-Ротмунд) [Электронный ресурс] //URL: [https://www.vdk.de/rheinland-pfalz/pages/petition/79188/wir\\_sind\\_nicht\\_im\\_dschungel?dscc=ok](https://www.vdk.de/rheinland-pfalz/pages/petition/79188/wir_sind_nicht_im_dschungel?dscc=ok) (дата обращения 15.05.2021)

<sup>2</sup> Gesetz zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz – PetBüG M-V) Vom 5. April 1995\* //URL: [https://www.vdk.de/rheinland-pfalz/pages/petition/79188/wir\\_sind\\_nicht\\_im\\_dschungel?dscc=ok](https://www.vdk.de/rheinland-pfalz/pages/petition/79188/wir_sind_nicht_im_dschungel?dscc=ok) (дата обращения 15.05.2021).

<sup>3</sup> См.: Там же.

землям распространять юрисдикцию федеральной правозащиты на региональный уровень. В Австрии лишь в двух землях имеются региональные омбудсмены. Это Тироль<sup>1</sup> и Форарльберг<sup>2</sup>. В этих землях компетенция федерального омбудсмена ограничена лишь рассмотрением жалоб на федеральные органы власти, в остальной части действуют созданные региональные омбудсмены в рамках своей компетенции. Земли Австрии, где такой институт не создан, подпадают полностью под юрисдикцию федерального омбудсмена.

Другим примером организации системы омбудсменов является федеративное государство Индия. Закон о правах человека Индии 1993 г. устанавливает правовые основы деятельности федеральной Комиссии по правам человека Индии и комиссий штатов. Глава III данного закона содержит достаточно широкие функции деятельности федеральной комиссии по правам человека Индии, при этом их перечень не является исчерпывающим (пп. «J» п. 12 закрепляет положение, согласно которому комиссия может выполнять и другие функции, которые может счесть необходимыми для защиты прав человека). Глава V указанного закона содержит положения, позволяющие создавать Комиссию по правам человека в штатах для осуществления возложенных на неё полномочий с учетом особенностей, установленных настоящей главой. Таким образом, этот закон выступает в качестве модельного для организации аналогичных органов в пределах штатов Индии<sup>3</sup>.

Российская Федерация, следуя общим тенденциям создания института специализированных правозащитных органов в федеративных государствах, наработала определенный законодательный базис в этом направлении. При этом законодательное регулирование имеет определенные общие и отличительные черты в сравнении с другими зарубежными государствами федеративного устройства.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт омбудсмена федеральной земли Тироль//<https://www.tirol.gv.at/landtag/landesvolksanwaeltin/> (дата обращения 22.05.2021)

<sup>2</sup> Официальный сайт омбудсмена федеральной земли Форарльберг//<https://www.landesvolksanwalt.at/> (дата обращения 22.05.2021)

<sup>3</sup> The Protection of Human Rights Act, 1993//URL:[https://nhrc.nic.in/sites/default/files/PHRA\\_Bilingual\\_2018.pdf](https://nhrc.nic.in/sites/default/files/PHRA_Bilingual_2018.pdf) (дата обращения 15.06.2021)

Российский опыт организации омбудсменов отличается тем, что он выбрал в себя определенные положительные черты зарубежного опыта и пошел по пути расширения правового регулирования и открытия новых горизонтов по созданию разветвленной системы субсидиарных правозащитных органов на федеральном уровне и уровне субъектов РФ как общей компетенции, так и специальной, деятельность которых сосредотачивается на защите отдельных групп граждан.

Нацеленность их деятельности на осуществление дополнительных гарантий защиты прав граждан корреспондирует с их особым положением в системе органов конституционно-уставной защиты.

Законодательство Российской Федерации прошло определенный путь развития с момента первых идей и упоминаний о возможности учреждения государственных правозащитников в регионах до принятия рамочного федерального закона.

Регламентация их статуса, принципов деятельности, а также порядка защиты прав и свобод содержится в принятом Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ).

В положениях этого закона можно вычлениить те нормы, которые позволяют с помощью конституционно-уставного регулирования и иного регулирования законами субъектов РФ дополнять правовой статус региональных правозащитников иными элементами, а также позволяют расширять инструментарий возможностей при реализации ими своих полномочий, однако он достаточно ограничивает субъекты РФ в этом направлении.

В ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 48-ФЗ указывается, что свои функциональные возможности правозащитник реализует с помощью средств, закрепленных в различных правовых актах, подробно перечисленных в статье. Среди них названы и законы субъекта РФ. Такая оговорка в этом законе представляется исключительно важной в условиях федерализации этого правозащитного института. Однако, на наш взгляд, она несовершенна и не

позволяет раскрыть в полной мере правовой статус этого правозащитного органа как регионального.

В Федеральном законе № 48-ФЗ не обозначена роль конституций, уставов субъектов РФ в определении статуса этого правозащитного органа. Их упоминание ограничивается лишь несущественными возможностями регионального законодателя в расширении порядка и срока назначения на должность уполномоченных по правам человека в субъекте РФ, а также возможностей наделения их правом законодательной инициативы.

На этих немногочисленных отсылках обрывается дальнейшее упоминание о роли конституций, уставов субъектов РФ в нормативной регламентации деятельности региональных правозащитников.

Анализ законодательства субъектов РФ показал, что роль конституций, уставов субъектов Федерации заключается лишь в определении основ правового статуса региональных правозащитников. Как правило, упоминание о правозащитнике в текстах региональных основных законов начинается со слов: «В целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав...». И далее по тексту содержится отсылка на соответствующий закон субъекта РФ. Характерным примером могут служить положения Конституции Республики Адыгея, а именно, регулирование, предусмотренное главой 8 (1), посвященной Уполномоченному по правам человека в регионе.

Для определения доли правового регулирования статуса региональных правозащитников законами субъектов РФ можно условно разделить нормы названного Федерального закона № 48-ФЗ на две группы.

Первая группа – это нормы, затрагивающие организационные основы функционирования уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

В связи с принятием названного Федерального закона об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ некоторые субъекты Федерации пошли по пути признания утратившими силу своих ранее действующих законов с одновременным принятием обновленных. Например, Закон Тамбовской области от 29 января

2013 г. № 236-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Тамбовской области»<sup>1</sup> утратил силу в связи с принятием Закона Тамбовской области от 21 июля 2020 г. № 499-3 «О правовом регулировании отдельных вопросов деятельности Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области»<sup>2</sup>. Примечательным в правовом регулировании указанного закона является то, что им конкретизируются лишь отдельные элементы правового статуса регионального правозащитника в части порядка назначения и освобождения от должности, процедуры подготовки доклада и другие вопросы обеспечения его деятельности.

Конкретизация в части реализации правозащитных возможностей упоминается лишь в ст. 8 данного регионального закона, где уточняются вопросы образования общественных приемных в целях содействия реализации конституционных прав граждан. Данные законоположения напрямую корреспондируют с установлениями ст. 12 Федерального закона № 48-ФЗ, регламентирующими возможности привлекать на общественных началах помощников и формировать общественные приемные. Стоит отметить, что в самом Федеральном законе оговорки о закрытом перечне полномочий не содержится.

Вместе с тем не все региональные законы дублируют вышеназванный федеральный закон, как это представлено в законодательстве Тамбовской области.

Развитие федерального законодательства в региональных законах, посвященных уполномоченным по правам человека в субъектах РФ, может прослеживаться и с закрепления дополнительных общих принципов их деятельности.

Так, в ст. 3 Федерального закона № 48-ФЗ обозначены основные принципы, на которых основывается деятельность регионального правозащитника, – справедливости, гуманности, законности, гласности и беспристрастности.

---

<sup>1</sup> Закон Тамбовской области от 29.01.2013 № 236-3 (ред. от 02.03.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Тамбовской области» (документ утратил силу 01.08.2021)// СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Закон Тамбовской области от 21.07.2020 № 499-3 (ред. от 27.07.2022) «О правовом регулировании отдельных вопросов деятельности Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области» (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 10.07.2020 № 1288)//СПС КонсультантПлюс

Некоторые субъекты Федерации в своих региональных законах расширили перечень данных принципов, включив наряду с вышеуказанными принципы инициативности, ответственности, объективности, доступности, а также взаимодействия и сотрудничества с органами государственной и муниципальной власти и их должностными лицами (например: законы Республики Хакасия<sup>1</sup> и города Севастополя<sup>2</sup>).

Ранее дополнительные принципы содержались в законах Удмуртской Республики<sup>3</sup> и города Москвы<sup>4</sup>.

Есть законы, которые уточняют вопросы, касающиеся порядка реализации человеком права на обращение в защиту своих прав. В федеральном законе № 48-ФЗ говорится о годичном пресекательном сроке обращения к региональному правозащитнику, однако в то же время не конкретизируется порядок его восстановления или преодоления. Немногочисленная часть субъектов Федерации в своих региональных актах восполняет эту неопределенность. В качестве таких субъектов можно привести региональные законы, регламентирующие деятельность уполномоченных по правам человека – законы Республики Ингушетия (ч. 2 ст. 16)<sup>5</sup>, Пермского края (подп. 2 ч. 2 ст. 19)<sup>6</sup> и г. Москвы (ч. 2 ст. 9)<sup>7</sup>.

Например, в Законе г. Москвы об Уполномоченном по правам человека в г. Москве в ч. 2 ст. 9 предусматривается механизм восстановления пропущенного пресекательного годичного срока, в течение которого может быть подана жалоба, однако заявителю для этого требуется назвать уважительную причину.

---

<sup>1</sup> Закон Республики Хакасия от 09.07.2010 № 63-ЗРХ (ред. от 15.07.2021) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Хакасия»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Закон города Севастополя от 26.06.2015 № 159-ЗС (ред. от 06.06.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в городе Севастополе»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Закон УР от 12.10.2015 №62-РЗ (ред. от 13.01.2021) «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» //СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> Закон г. Москвы от 15.04.2009 № 6 (ред. от 13.10.2021) «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» //СПС КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> См.: Закон Республики Ингушетия от 31.01.2017 № 3-РЗ (ред. от 13.07.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> См.: Закон Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК (ред. от 07.10.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>7</sup> См.: Закон г. Москвы от 15.04.2009 № 6 (ред. от 06.04.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве»// СПС КонсультантПлюс.

Если обратиться ко второй группе норм, включающих регулирование самих полномочий, установленных статьей 11 Федерального закона № 48-ФЗ, то можно акцентировать внимание на открытость представленного в ней перечня полномочий. В ч. 2 указанной статьи закрепляется отсылочная норма на возможное нормативное регулирование законами субъектов РФ принимаемых мер по защите прав и свобод, не противоречащих федеральным установлениям.

Можно выделить немногочисленное количество субъектов РФ, которые в рамках предоставленных Федеральным законом № 48-ФЗ возможностей используют свое право по расширению списка мер, которые могли бы применяться региональными правозащитниками в целях выполнения заложенной в них прежде всего конституциями, уставами субъектов РФ неотъемлемой функции по обеспечению реализации дополнительных гарантий защиты прав и свобод на территории субъекта РФ.

Закон НАО от 2 октября 2006 г. № 760 «Об Уполномоченном по правам человека в Ненецком автономном округе» предусматривает дополнительные полномочия, закрепленные в пунктах 5-7 ст. 13, а именно, включает информирование соответствующих органов о фактах нарушения прав и свобод граждан, а также полномочия в законодательной сфере о возможности принимать участие в разработке нормативных правовых актов, связанных с правами и свободами человека<sup>1</sup>.

Указанное полномочие может расцениваться даже как более прогрессивное относительно традиционно предоставляемого права законодательной инициативы. У регионального правозащитника появляется возможность участвовать в работе соответствующих комитетов (комиссий) по вопросам разработки и принятия нормативных правовых актов законодательным органом субъекта Федерации.

Следующим субъектом Федерации, предусматривающим в региональном законе о правозащитнике дополнительные полномочия выступает Республика Саха (Якутия). В п. «в» ч. 1 ст. 26 Закона Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002

---

<sup>1</sup> Закон НАО от 02.10.2006 № 760-ОЗ (ред. от 02.07.2021) «Об Уполномоченном по правам человека в Ненецком автономном округе» // СПС КонсультантПлюс.

г. № 56-3 № 449-П<sup>1</sup> «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)» предусматривается правомочие по присутствию в судебном рассмотрении дела в порядке надзора. В то же время, по нашему мнению, данное положение нуждается в корректировке в связи с тем, что в ходе отправления правосудия правозащитник как федерального, так и регионального уровня в соответствии с действующим законодательством не может воздействовать каким-либо образом на суд в силу действия принципа независимости судебной власти. Какой-либо надзор уполномоченные по правам человека осуществлять не вправе. Целесообразнее данное положение можно было бы сформулировать следующим образом: Уполномоченный вправе присутствовать при рассмотрении дела в порядке осуществления мониторинга соблюдения прав человека при отправлении правосудия. Расширение практики использования данного полномочия в других субъектах РФ позволяло бы более развернуто отражать в своих ежегодных докладах информацию о проблемах отправления правосудия в регионах, выделять не свойственные другим регионам проблемы, а также предлагать механизмы обеспечения большей доступности правосудия для граждан.

Другим примечательным полномочием является возможность сообщать в обезличенной форме результаты рассмотрения жалобы заявителя путем размещения сведений на официальном сайте регионального Уполномоченного. Такая возможность формулируется Законом Ставропольского края от 27 июля 2020 г. № 93-кз «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае»<sup>2</sup> (п. 7 ч. 1 ст. 15).

В Областном законе Ленинградской области от 12 февраля 2021 г. № 5-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области»<sup>3</sup> п. 6 ч. 1 ст. 14 обозначает право регионального правозащитника обращаться в компетентные федеральные органы государственной власти при выявлении необходимости

---

<sup>1</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 17.10.2002 56-3 № 449-П (ред. от 09.12.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)» (принят постановлением ГС (Ил Тумэн) РС(Я) от 17.10.2002 3 N 450-П)//СПС КонсультантПлюс

<sup>2</sup> Закон Ставропольского края от 27.07.2020 № 93-кз (ред. от 30.05.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае» (принят Думой Ставропольского края 16.07.2020)//СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Областной закон Ленинградской области от 12.02.2021 № 5-оз (ред. от 06.07.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области» (принят ЗС ЛО 27.01.2021)//СПС КонсультантПлюс.

принятия системных мер по устранению нарушений прав и свобод человека и гражданина. Тем самым данным законоположением расширяется содержание ч. 4 ст. 10 Федерального закона № 48-ФЗ, которым предусматриваются в этих случаях лишь право обратиться к федеральному Уполномоченному, что представляется слишком ограничивающим права регионального уполномоченного. Согласно информации, размещенной в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 г. к Уполномоченному поступило 489 обращений от региональных уполномоченных по правам человека по вопросам оказания содействия в разрешении конкретных жалоб граждан<sup>1</sup>.

В связи с этим стоит отметить, что на основании проанализированного опыта деятельности региональных уполномоченных по правам человека в зарубежных странах, использование права обращения к федеральному Уполномоченному со стороны региональных правозащитников целесообразно и обосновано лишь тогда, когда на региональном уровне ими исчерпаны всевозможные правовые средства защиты прав, предоставленные федеральным и региональным законодательством.

Само расширение возможностей по взаимодействию с федеральными органами государственной власти может способствовать своевременному информированию о состоянии дел, связанных с соблюдением прав человека в регионе, а также условий по их свободной реализации.

В Федеральном законе № 48-ФЗ целесообразным было бы внести корректирующее изменение, рассмотрев круг субъектов, к которым региональный уполномоченный мог бы обращаться в случае необходимости принятия системных мер по устранению нарушений прав человека с целью привлечения к проблеме пристального внимания других компетентных органов.

В некоторых субъектах Федерации уточняются вопросы реализации региональными правозащитниками своих полномочий по направлению государственным и муниципальным органам замечаний и предложений. На

---

<sup>1</sup> См.: Москалькова Т.Н. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 г. // URL: [https://cdnstatic.ig.ru/uploads/attachments/2022/06/01/doklad\\_ombudsmena\\_2021\\_e73.pdf](https://cdnstatic.ig.ru/uploads/attachments/2022/06/01/doklad_ombudsmena_2021_e73.pdf) (дата обращения 16.06.2022)

федеральном уровне этот вопрос урегулирован в аспектах, затрагивающих лишь права человека. На уровне субъектов РФ в законах добавлены вопросы, посвященные совершенствованию административных процедур (ч. 2 ст. 11 Закона Республики Адыгея<sup>1</sup>, п. 3 ч. 2 ст. 22 Закона Республики Ингушетия<sup>2</sup>, п. 1 ч. 2 ст. 16 Закона Кабардино-Балкарской Республики<sup>3</sup>, п. 1 ч. 1 ст. 19 Закона Карачаево-Черкесской Республики<sup>4</sup>, п. «а» ст. 28 Закона Республики Саха (Якутия)<sup>5</sup>, п. «а» ч. 1 ст. 19 Закона Красноярского края<sup>6</sup>, п. 4 ч. 3 ст. 15 Закона Архангельской области<sup>7</sup>, п. 3 ч. 3 ст. 16 Закона Самарской области<sup>8</sup>, п. 5 ч. 3 ст. 12 Закона Свердловской области<sup>9</sup>).

Комплексный анализ региональных законов об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ позволил выявить и такое не свойственное данному институту полномочие, как возможность составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с КоАП, действующим в регионе. Такая возможность предусматривается в некоторых субъектах РФ – Кабардино-Балкарской Республике, Нижегородской<sup>10</sup> и Оренбургской областях<sup>11</sup>.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 23 Закона Оренбургской области от 1 октября 2003 г. № 489/55-III-03<sup>12</sup> «Об административных правонарушениях в Оренбургской

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Адыгея от 13.02.2008 № 148 (ред. от 08.08.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Адыгея»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Закон Республики Ингушетия от 31.01.2017 № 3-РЗ (ред. от 13.07.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия»//СПС КонсультантПлюс

<sup>3</sup> См.: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.11.2006 № 82-РЗ (ред. от 08.12.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> См.: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13.07.2020 № 43-РЗ (ред. от 29.12.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике»// СПС КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 17.10.2002 56-3 № 449-П (ред. от 09.12.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> См.: Уставный закон Красноярского края от 16.06.2016 № 10-4679 (ред. от 10.11.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» //СПС КонсультантПлюс.

<sup>7</sup> См.: Закон Архангельской области от 15.07.1997 № 34-10-ОЗ (ред. от 29.06.2022) «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>8</sup> См.: Закон Самарской области от 24.11.2000 № 45-ГД (ред. от 01.06.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>9</sup> См.: Закон Свердловской области от 18.10.2010 № 72-ОЗ (ред. от 14.07.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области»// СПС КонсультантПлюс.

<sup>10</sup> См.: Закон Нижегородской области от 30.12.2020 № 171-З (ред. от 02.12.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>11</sup> См.: Закон Оренбургской области от 18.11.2010 № 3997/924-IV-ОЗ (ред. от 26.10.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>12</sup> См.: Закон Оренбургской области от 01.10.2003 № 489/55-III-03 (ред. от 26.10.2022) «Об административных правонарушениях в Оренбургской области»//СПС КонсультантПлюс.

области» Уполномоченный по правам человека в Оренбургской области правомочен составлять протоколы об административных правонарушениях в случае совершения правонарушений, связанных с вмешательством в его законную деятельность с целью повлиять на решение. Ч.2 ст. 23 данного Закона предусматривает наказание за совершение этого же правонарушения с квалифицирующими признаками.

Приведенные немногочисленные примеры собственного регулирования субъектами РФ полномочий региональных правозащитников позволяют говорить о недостаточной оперативности законодательных органов субъектов РФ в части обеспечения своевременного внесения изменений в региональные законы и прежде всего в конституции, уставы субъектов РФ, которые в этой части нуждаются в правовом обновлении.

С учетом правовых и организационных возможностей региональных правозащитников, их деятельность не должна подменять иные органы государственной власти, а также органы местного самоуправления. Они должны быть сосредоточены на проблемах регионального характера, а их деятельность целесообразно в большей мере направлять на защиту ценностей, принципов и норм своих основных законов субъектов РФ, которые по своему характеру и особой правовой природе являются продолжением прямого действия Конституции РФ, но с учётом региональной специфики отдельного региона.

Поскольку создание этого органа в субъекте РФ основывается до настоящего времени на диспозитивных началах, было бы более приемлемым оговориться о конституционно-уставных функциях этого органа. Это в полной мере отвечало бы основам российского федерализма, заложенного в Конституции РФ. Ведь должность федерального Уполномоченного хоть и косвенно, но указывается в ст. 103 Конституции РФ. Однако такое достаточно беглое упоминание восполняется правовыми позициями высших судов в Российской Федерации. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 21 декабря 2004

г. № 437-О<sup>1</sup> пришел к выводу о том, что уполномоченный по правам человека в Российской Федерации является конституционным органом, учрежденным в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан.

Практически идентичные выводы о правовой природе этого правозащитного органа делает и Верховный Суд РФ, подчеркивая его особый статус (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 19 октября 2016 г.)<sup>2</sup>).

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации регламентируется федеральным конституционным законом, а в Конституции РФ ему не посвящено даже отдельной статьи, за исключением положений п «е» ч. 1 ст. 103, регламентирующей полномочие по назначению и освобождению от должности Уполномоченного, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом, а также требования к кандидату на эту должность. Эта особенность совершенно не свойственна другим органам такого ранга.

Можно провести аналогию с региональным уровнем, где в конституциях, уставах субъектов РФ отсутствует надлежащее правовое регулирование статуса региональных правозащитников. Данная проблема отсутствия выстроенных целей и задач их деятельности в регионах осталась нерешенной и после принятия Федерального закона № 48-ФЗ.

Полагаем, что вопрос определения основ правового статуса регионального правозащитника в указанном законе проработан недостаточно. Вышеуказанные примеры правового регулирования, а также толкование судами статуса федерального Уполномоченного, справедливо позволяют отнести этот орган в разряд особого конституционного органа, содействующего реализации дополнительных гарантий государственной защиты прав человека.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 437-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 20 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»// СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016)// СПС КонсультантПлюс.

Представляется целесообразным в положениях Федерального закона № 48-ФЗ оговориться о конституционно-уставных функциях уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Акцент на конституциях, уставах субъектов РФ как учредительных актов субъектов РФ необходим для того, чтобы проводить линию водораздела между федеральным уровнем защиты прав человека и защиты в отдельном субъекте Федерации.

Исключительно скупое упоминание в этом специализированном законе роли конституций, уставов субъектов РФ ведет к некоторым негативным последствиям, складывающимся на практике функционирования этого регионального правозащитного института.

Поскольку уполномоченные по правам человека в субъектах РФ относятся все же к органам государственной власти субъектов РФ, у них должна быть выстроена определенная специфика при осуществлении защиты прав человека. Она должна проявляться в таких свойствах, которые позволили бы её отличать от защиты прав человека на федеральном уровне, где Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации охватывает уже федеральную сферу защиты прав.

Настоящее положение дел с правовым регулированием и в научной литературе подвергается критике. Характерна точка зрения Ю.В.Кима, который, рассуждая о правозащитной деятельности и сопоставляя потенциал прокуратуры с региональными правозащитниками, пришел к выводу, что он «несопоставим с организационно-правовыми ресурсами как Уполномоченного по правам человека в РФ, так и уполномоченными по правам человека в субъектах РФ»<sup>1</sup>.

Данная позиция представляется дискуссионной, поскольку анализу должны подвергаться все показатели деятельности. Органы прокуратуры и региональные правозащитники имеют одну цель – защита прав человека, но при этом у них

---

<sup>1</sup> Ким Ю.В. О понятиях правозащитной деятельности и правозащитной системы или же к вопросу об организационно-правовых предпосылках «всемирного счастья» // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 27 - 35.// СПС КонсультантПлюс.

разные полномочия и организационные ресурсы для осуществления своей деятельности.

Однако в части выполняемых целей и задач, а также направленности реформирования действующего законодательства, уполномоченные по правам человека в субъектах РФ подвергаются риску в действительности стать органами, дублирующими по своему функционалу территориальные органы прокуратуры в субъектах РФ, не говоря уже о дублировании деятельности федерального Уполномоченного.

Как показали немногочисленные примеры, вариативность установления иных полномочий по сравнению с представленными в Федеральном законе № 48-ФЗ крайне мала. Субъекты Федерации неохотно их расширяют, а те полномочия, которые дополнительно вводятся, не способствуют определению особенностей защиты прав человека в отдельном субъекте Федерации.

С учётом важности этого органа в системе органов государственной власти субъекта РФ, а также выполняемой роли в правозащитной сфере, было бы правильным выделить отличительные особенности его функционирования в субъекте Федерации.

Сравнивая полномочия, обозначенные в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и полномочия, представленные в Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», можно отметить тенденцию к уравниванию полноты мер, которые правозащитники вправе использовать при реализации своих полномочий.

Различаются они лишь по субординационным признакам, обусловленным правовым статусом и наличием отдельных «эксклюзивных» полномочий, присущих федеральному Уполномоченному, например, предусмотренная пп.3 п. 1 ст. 29 названного Федерального конституционного закона возможность Уполномоченного обращаться в суды с ходатайствами о проверке вступивших в законную силу судебных актов.

Отсутствие определения целей и задач деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ как региональных органов государственной власти сказывается частично и на практике.

Анализ докладов региональных уполномоченных по правам человека за 2020-2021 гг. на предмет применения и защиты положений конституций, уставов субъектов РФ показал крайне редкое их использование. Упоминания о конституциях, уставах субъектов РФ в докладах, как правило, ограничивается описательной формой.

Например, применение положений ст.ст. 37 и 46 Конституции Республики Башкортостан связывается в Докладе Уполномоченного с оценкой состояния соблюдения прав человека и выделения из общего тематического списка проблем наиболее острых, подлежащих оперативному решению. Выделяются в соответствии с реализацией указанных конституционных положений проблемы социально-экономического характера, среди которых наиболее острыми представляются вопросы предоставления нуждающимся жилища<sup>1</sup>.

В ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике за 2020 г. ссылка на правозащитные возможности региональной конституции ограничивается указанием на использование правозащитником права законодательной инициативы, которая ею предусматривается. Пользуясь им, Уполномоченным был внесен на рассмотрение законодательного (представительного) органа субъекта Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в статью 28<sup>1</sup> Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Предложенные изменения, по мнению Уполномоченного, будут содействовать в защите этой слабовозащищенной категории граждан<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан за 2020 год «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Башкортостан в 2020 году» // URL: <https://upchr.bashkortostan.ru/documents/reports/391200/?ysclid=lgc8j0ub8q596032716> (дата обращения – 12.12.2021).

<sup>2</sup> См.: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике за 2020 год «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Карачаево-Черкесской Республике в 2020 году» // URL: <http://upchkchr.ru/wp-content/uploads/2021/03/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-%D0%B7%D0%B0-2020.docx> (дата обращения - 12.12.2021).

При оценке состояния правового регулирования на предмет соблюдения права человека на свободу совести и вероисповедания Уполномоченный по правам человека в Республике Крым в своем докладе за 2020 г. отразил важность положений Конституции РФ и Конституции Республики Крым, гарантирующих обеспечение равных прав и свобод в вопросах удовлетворения этнокультурных потребностей, а также сохранение и развитие национальной идентичности, традиций и языков. В докладе подробно продемонстрированы меры, принимаемые по воплощению закрепленных основными законами гарантий прав человека в этой сфере<sup>1</sup>.

Более конструктивное применение положений основного регионального закона усматривается в Докладе Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл за 2020 год. Региональным правозащитником в ходе изучения поступившей жалобы была обнаружена правовая неопределенность в положениях ч. 1 ст. 8 Закона Республики Марий Эл «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл», которыми устанавливается ответственность за действия (бездействие), создающие шум во временной период, отведенный для отдыха гражданина<sup>2</sup>. Поэтому региональный уполномоченный обратился с соответствующим запросом в Конституционный Суд Республики Марий Эл, которым 30 августа 2021 г. было принято решение признать вышеуказанную норму соответствующей республиканской конституции, однако в то же время на регионального законодателя судом возложена обязанность по уточнению правовой конструкции «бездействие, создающее шум». Как отметил

---

<sup>1</sup> См.: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Крым за 2020 год «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Крым в 2020 году»// URL: [https://ombudsman.rk.gov.ru/uploads/txteditor/ombudsman/attachments//d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpfXgCYI\\_%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%202020.pdf](https://ombudsman.rk.gov.ru/uploads/txteditor/ombudsman/attachments//d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpfXgCYI_%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%202020.pdf) (дата обращения - 12.12.2021).

<sup>2</sup> См.: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл за 2020 год «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл в 2020 году»// URL: <https://marie-el.gov.ru/upload/ombudsman/DocLib9/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%A3%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%202020%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf?ysclid=lgc849tojf875381465> (дата обращения - 12.12.2021).

Конституционный Суд Республики Марий Эл в описательно-мотивировочной части решения «само по себе бездействие не может создавать шум»<sup>1</sup>.

В Республике Татарстан применение Уполномоченным положений региональной конституции связывается с защитой провозглашенных в ней положений о государственной защите старости (ч. 1 ст. 38). Региональным Уполномоченным обращается особое внимание на реализацию этих конституционных положений. В республике принимаются меры по созданию системы дополнительного ухода, оказания комплексной помощи лицам пожилого возраста, нуждающимся в постороннем уходе. В качестве одного из примеров в содействии и обеспечении восстановления права на достойную жизнь и старость в докладе называются сведения о помощи гражданину 1947 г.р., который после семейной ссоры оказался без средств к существованию и ночевал в подъезде. Уполномоченным по результатам взаимодействия со специализированным социальным центром удалось определить бездомного гражданина в приют, где ему стали доступны в пользовании необходимые блага<sup>2</sup>.

В Калининградской области хотя региональным Уполномоченным в Докладе за 2020 г. примеры уставной защиты прав и свобод не приводятся, тем не менее, в разделе, посвященном судебной защите прав, им анализируется уровень соблюдения гарантий прав человека в связи с упразднением Уставного суда Калининградской области.

Во-первых, по его мнению, с упразднением данного суда возможности защиты прав человека будут более ограничены.

Во-вторых, требования, предъявляемые к обращениям в Уставной суд, являлись более упрощенными по сравнению с Конституционным Судом РФ.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 30.08.2021 «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл абзаца первой части 1 статьи 8 Закона Республики Марий Эл от 4 декабря 2002 года № 43-З «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл» в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл»//СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> См.: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан (Татарстане) за 2020 год «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан в 2020 году»// URL: [https://upch.tatarstan.ru/file/pub/pub\\_2695547.pdf](https://upch.tatarstan.ru/file/pub/pub_2695547.pdf) (дата обращения - 12.12.2021).

В-третьих, специалисты уставного суда оказывали помощь гражданам с оформлением обращений в Суд, что способствовало его большей доступности<sup>1</sup>.

Из вышеуказанного следует, что региональный уполномоченный остался органом, который, обладая независимостью и довольно обширным функционалом полномочий по защите прав и свобод, смог бы заменить в какой-то части упраздненные конституционные, уставные суды в субъектах РФ путем осуществления непосредственной защиты прав и свобод, а также гарантий их реализации, выраженных в основных законах субъектов Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Псковской области в сфере реализации защиты права человека на удовлетворение образовательных, культурных, религиозных и иных потребностей, установленных ст. 18 Устава Псковской области, в ежегодном докладе за 2020 г. привел в качестве примера жалобу гражданина, который полагал свои права нарушенными в связи с незаконным отчислением из образовательной организации, осуществляющей свою деятельность на территории Псковской области. Несмотря на установленное отсутствие нарушений прав гражданина, по результатам изучения представленных документов региональный правозащитник во взаимодействии с руководством образовательной организации определил необходимые меры, направленные на содействие гражданину в дальнейшем осуществлении своих образовательных прав<sup>2</sup>.

В Докладе за 2021 г. этого же регионального правозащитника обращено внимание на реализацию положений ст. 21 Устава Псковской области, посвященной гарантиям права народности сету на исконную среду обитания, а также сохранение самобытности, языка, обычаев и традиций. В названном докладе

---

<sup>1</sup> См.: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Калининградской области за 2020 год «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в 2020 году» // URL: [http://ombudsman39.ru/wp-content/uploads/2021/04/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-%D0%A3%D0%9F%D0%A7-%D0%9A%D0%9E-2020\\_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B0%D1%8F-%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F.pdf?ysclid=lgc8abtrfw120380457](http://ombudsman39.ru/wp-content/uploads/2021/04/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-%D0%A3%D0%9F%D0%A7-%D0%9A%D0%9E-2020_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B0%D1%8F-%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F.pdf?ysclid=lgc8abtrfw120380457) (дата обращения - 12.12.2021).

<sup>2</sup> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Псковской области за 2020 год «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Псковской области в 2020 году» URL: [https://ombudsman.pskov.ru/files/document/12.%20Doklad%20%202020\\_%20UPC%20PO.pdf](https://ombudsman.pskov.ru/files/document/12.%20Doklad%20%202020_%20UPC%20PO.pdf) (дата обращения - 12.12.2021).

указывается положительный пример, когда 188 жителя Печорского района в порядке судебных процедур установили факт национальной принадлежности – сету (сето)<sup>1</sup>. Проводимые фестивали с участием народностей сету в докладе регионального уполномоченного в Псковской области отмечены как содействующие дружбе и взаимопониманию между народностями.

Отдельные немногочисленные примеры проявления региональной специфики в деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ свидетельствуют о недостаточности определения на законодательном уровне особенностей защиты прав и свобод в субъектах Федерации. Региональным правозащитникам целесообразнее сосредоточить свой правозащитный потенциал на конституциях, уставах субъектов РФ и иных законах субъектов РФ, закрепляющих гарантии защиты прав и свобод, а во многом и предоставляющих дополнительные гарантии по сравнению с федеральным регулированием. В конституциях, уставах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ содержится перечень дополнительных гарантий, которые должны также находить защиту в случае уклонения от их реализации со стороны органов государственной и муниципальной власти.

Правоприменительная деятельность региональных правозащитников позволяет определить лишь два наиболее часто используемых средства защиты прав и свобод – разъяснение гражданину форм и способов защиты своих прав или направление жалобы в государственный орган или орган местного самоуправления для рассмотрения по существу в рамках предоставленных полномочий.

В настоящее время расширилось право на судебную защиту за счёт включения уполномоченных различных направлений защиты в число субъектов, наделенных правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации за защитой прав человека в соответствии п. 1 ст. 96 Федерального

---

<sup>1</sup> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Псковской области за 2021 год «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Псковской области в 2021 году» URL: [https://ombudsman.pskov.ru/files/document/11.%20Doklad%20%202021\\_%20UPC%20PO.pdf](https://ombudsman.pskov.ru/files/document/11.%20Doklad%20%202021_%20UPC%20PO.pdf) (дата обращения - 05.08.2022).

конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>, а также в рамках КАС РФ в суд с административным иском заявлением в порядке п. 2 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 48-ФЗ.

Не во всех случаях государственные и муниципальные органы содействуют в восстановлении нарушенных прав человека и удовлетворяют поданные обращения в защиту прав человека. Положения конституций, уставов субъектов РФ могли бы в отдельных случаях служить отправной точкой при мотивировании региональным правозащитником своей позиции при проведении проверки в связи с рассмотрением жалобы гражданина.

Рассмотрим некоторые примеры из практики их деятельности с учётом возможного применения положений конституций, уставов субъектов РФ.

Примером может послужить опыт работы Уполномоченного по правам человека в Архангельской области в сфере соблюдения прав человека органами местного самоуправления, отраженный в докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Архангельской области за 2020 г. Так, в связи с жалобами жителей МО «Город Архангельск» на ненадлежащее состояние тротуаров, пешеходных улиц, придомовых территорий и других элементов благоустройства, Уполномоченный по правам человека в Архангельской области обратился с запросом в местную администрацию. Поступивший ответ в адрес Уполномоченного не содержал конкретных мер по нормализации сложившейся ситуации, а содержал отсылки на Технологический регламент производства работ по комплексной уборке автомобильных дорог общего пользования местного значения, а также муниципальный контракт, заключенный с исполнителем. Последующие обращения Уполномоченного в администрацию МО «Город Архангельск», касающиеся совершенствования муниципальных правовых актов, где были обнаружены дефекты в правовом регулировании, не встретили должной реакции со стороны местной администрации.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

При этом в Докладе регионального Уполномоченного обращается внимание на тот факт, что проблема по этому вопросу не решена, и в связи с этим продолжают приниматься меры реагирования<sup>1</sup>.

Обоснованием региональным правозащитником своей позиции могло бы стать подкрепление её ссылками не только на федеральные нормы, но и на положения Устава Архангельской области, который при таких обстоятельствах мог стать предметом прямого применения. Например, в данной ситуации целесообразным является использование положений ч. 2 ст. 2 Устава Архангельской области, согласно которым муниципальные правовые акты муниципальных образований не должны противоречить уставу.

Описанная в докладе уполномоченного ситуация и бездействие компетентных должностных лиц по её разрешению свидетельствует прежде всего о нарушении ч. 4 ст. 3 Устава Архангельской области, согласно которой в области гарантируется обеспечение населению стандартов и нормативов в сфере жилищного и коммунально-бытового обслуживания не ниже уровня государственных стандартов. Как показал этот пример, даже уровень государственного стандарта надлежащим образом не обеспечивается, а необходимые меры не принимаются.

В обозначенном случае по несвоевременному направлению ответов, а также направлению ответов, лишенных мотивировок, относящихся к обстоятельствам восстановления нарушенных прав, могли бы напрямую применяться положения, предусмотренные ч. 7 ст. 49 Устава Архангельской области, охватывающие ответственность местного самоуправления перед населением муниципального образования.

Вышеуказанный пример имеет место быть и в связи с тем, что у Уполномоченных имеется арсенал рекомендательных полномочий, которые используются ими для защиты прав. Это приводит, в свою очередь, к волоките при

---

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Архангельской области в 2020 г. // URL: [https://pomorupolnom.ru/upload/medialibrary/2020/report\\_upch\\_ao\\_2020.pdf](https://pomorupolnom.ru/upload/medialibrary/2020/report_upch_ao_2020.pdf) (04.06.2021)

рассмотрении их обращений в государственных органах, где выявляются нарушения и нежелание органов устранять такие нарушения.

В рамках предоставленных им полномочий по обращению в суды в пределах административного судопроизводства прослеживается положительная тенденция, позволяющая говорить об эффективности их деятельности при реализации гарантий судебной защиты.

Интересной и наиболее распространенной среди других региональных уполномоченных представляется практика Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области. Данный Уполномоченный одним из первых стал использовать возможности обращения в суд с административным иском заявлением в рамках, предоставленных КАС РФ и Федеральным законом от 18 марта 2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

По состоянию на 2020 г. им направлено 25 административных исковых заявлений в рамках реализации полномочий, установленных частью 1 статьи 40, частью 4 статьи 218 КАС РФ<sup>1</sup>.

Положительные черты использования механизма судебной защиты прав человека отмечаются в докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области за 2020 год.

В Докладе практика обращений в суд в рамках административного судопроизводства разделена по сферам, что показывает высокий потенциал использования возможностей судебной защиты. Среди таких сфер, где осуществляется судебная защита прав, выделяются следующие: защита прав неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду и благоприятные (комфортные) условия проживания, обеспечение надлежащих условий отбывания наказания в исправительном учреждении, в защиту прав лиц с ограниченными возможностями здоровья по надлежащему обеспечению

---

<sup>1</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека, о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области в 2020 году <https://ombudsman.tmbreg.ru/assets/files/!%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%20%D0%B7%D0%B0%202020.pdf> (дата обращения 05.07.2021).

техническими средствами реабилитации, в защиту прав гражданина, являющегося должником в рамках исполнительного производства и др<sup>1</sup>.

В ситуациях, когда позиция регионального правозащитника игнорируется компетентными органами, и ими не совершаются действия, направленные на исполнение установленных законом обязанностей, наиболее предпочтительным способом защиты прав человека выступает судебная защита.

Судебные процедуры защиты прав человека позволяют не только устанавливать (фиксировать) нарушения прав человека, но и в дальнейшем ориентировать органы государственной и муниципальной власти на недопустимость повторных случаев нарушений прав по одним и тем же основаниям. Кроме того, это способствует более оперативному принятию мер к восстановлению прав человека в досудебном порядке.

Вместе с тем стоит отметить и еще одно очень важное свойство судебной защиты. В случае обращения регионального уполномоченного в суд в связи с нарушением конституционных, уставных положений субъекта РФ судебными органами могло бы осуществляться их толкование во взаимосвязи с иными нормативными правовыми актами как субъектов РФ, так и федерального уровня. Жизнеспособность конституций, уставов субъектов РФ при их системном применении существенно бы возросла вместе с потребностью в их законодательном обновлении и конкретизацией отдельных положений.

Представляется целесообразным ориентировать деятельность региональных правозащитников в направлении прямого применения положений конституций, уставов субъектов РФ при защите прав и свобод, где это является необходимым.

К примеру, решением Тамбовского районного суда Тамбовской области от 11 января 2021 г. удовлетворено административное исковое заявление Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области в защиту прав неопределенного круга лиц. По обстоятельствам дела к региональному уполномоченному поступила коллективная жалоба жителей с. Горелое на

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

бездействие должностных лиц местной администрации в сфере организации благоприятных условий для проживания и обслуживания централизованной системы водоотведения, которая являлась бесхозным объектом и находилась в неисправном состоянии. Суд, непосредственно ссылаясь на часть 2 статьи 15 Конституции, устанавливающую обязанность должностных лиц соблюдать Конституцию РФ и законы, а также на пп.1 п. 1 ст. 29 ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и иные правовые акты, установил, что бездействие администрации привело к нарушению права неопределенного круга лиц на благоприятные условия проживания. Судом возложена обязанность передать бесхозное имущество соответствующей организации для осуществления ее содержания и обслуживания<sup>1</sup>.

К сожалению, ссылка на Устав Тамбовской области отсутствует, так как сами нормы в контексте права на благоприятную окружающую среду являются воспроизводящими федеральное законодательство.

Интересным примером может послужить обращение с административным иском в суд Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области в защиту неопределенного круга лиц к администрации Красносвободненского сельсовета Тамбовского района Тамбовской области. По обстоятельствам административного дела к региональному Уполномоченному поступила коллективная жалоба на бездействие вышеуказанной администрации по осуществлению мероприятий по охране права на благоприятную окружающую среду. Очистные сооружения центральной системы водоотведения находились в нерабочем состоянии, что привело к неблагоприятным последствиям в виде затекания канализационных стоков под дома. Суд, анализируя правовые акты, включая федеральное законодательство и муниципальные правовые акты, установил бездействие местной администрации в части неосуществления мероприятий по охране жизни людей и их здоровья. В итоге судом установлено

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Тамбовского районного суда Тамбовской области (дело № 2а-322/2021) // URL: [https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=64222976&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=64222976&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения 04.07.2021)

отсутствие организации водоотведения в границах населенного пункта. Из этого же судебного решения усматривается, что ранее принимаемые меры Управлением Роспотребнадзора по Тамбовской области в порядке ведомственного контроля, а также со стороны прокуратуры Тамбовского района, вносившей представление об устранении нарушений действующего законодательства, не привели к положительным результатам в рамках обеспечения защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду и охрану жизни людей и их здоровья<sup>1</sup>.

Данный пример примечателен тем, что именно административное исковое заявление регионального Уполномоченного явилось действенной мерой защиты прав.

В сфере содействия в реализации права на благоприятные условия окружающей среды Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области обратился с административным исковым заявлением в защиту неопределенного круга лиц. Оспариваемым постановлением местной администрации утверждена схема расположения земельного участка при игнорировании санитарно-защитной зоны, что привело к формированию границ кладбища непосредственно по границе земельного участка гражданина. Это привело к нарушению прав и законных интересов гражданина. В конечном счете суд удовлетворил требования регионального правозащитника со ссылкой на ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, а также другие нормативные правовые акты. Постановление местной администрации об утверждении схемы расположения земельного участка было отменено<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что не все из перечисленных ранее примеров из судебной практики устоялись в вышестоящих судебных инстанциях без изменений. Такие решения, как правило, оспариваются органами власти в вышестоящие проверочные судебные инстанции. Однако лишь само обращение Уполномоченного по правам

---

<sup>1</sup> См.: Решение Тамбовского районного суда Тамбовской области от 28 января 2021 г. (дело № 2а-497/2021) // URL: [https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=64365698&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=64365698&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения 05.07.2021)

<sup>2</sup> См.: Решение Тамбовского районного суда Тамбовской области от 11 августа 2021 г. (дело № 2а-1481/2021) // URL: [https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=73585372&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=73585372&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения 23.10.2021)

человека в субъекте РФ в суд независимо от исходного результата побуждает государственные и (или) муниципальные органы к принятию мер, направленных на устранение действующих нарушений прав человека.

Проблемы соблюдения права на благоприятную окружающую среду и иные вопросы экологического характера свидетельствуют о необходимости предусмотреть в Уставе Тамбовской области специальные положения, конкретизирующие федеральное законодательство с целью закрепления дополнительных гарантий реализации прав. В этом случае положения Устава Тамбовской области могли бы применяться напрямую при разрешении административных дел данной категории или обеспечивать превентивную защиту.

Путем взаимодействия с органами прокуратуры региональный уполномоченный побуждает в некоторых случаях эти надзорные органы обращаться в суд в защиту неопределенного круга лиц.

Так, по одной из жалоб Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области обратил внимание прокуратуры Ленинского района г. Тамбова на отсутствие тактильных средств информации в некоторых районах муниципального образования городского округа г. Тамбова, что повлекло нарушение прав инвалидов. Указанная жалоба послужила основанием для обращения прокуратуры в суд в защиту неопределенного круга лиц – инвалидов. Суд признал обоснованной позицию прокуратуры и мотивировал свои выводы ссылкой на ч.1 ст. 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также требования ст. 9 Конвенции о правах инвалидов (2006 г.). Ленинским районным судом г. Тамбова требования прокуратуры были удовлетворены, бездействие администрации признано незаконным и на нее возложены обязанности по принятию мер по оборудованию тротуарных перекрестков тактильно-контрастными указателями<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 12 мая 2021 г. (дело № 33а-1462/2021) // URL: [https://oblsud--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=1107615&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1](https://oblsud--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1107615&delo_id=5&new=5&text_number=1) (дата обращения 23.10.2021).

Обозначенные примеры из судебной практики по участию Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области в судебных процедурах защиты прав безусловно показывает положительную динамику в апробации введенных законом новых полномочий.

Эти примеры по тематике связаны с обеспечением достойного уровня жизни, защитой права на благоприятную окружающую среду, а также с обеспечением прав социально незащищенных категорий граждан. Дополнительные ссылки на учредительные акты субъектов РФ позволяли бы судам использовать их и давать им толкование применительно к разрешению конкретного административного дела.

Таким образом, комплексное рассмотрение уполномоченных по правам человека в субъектах РФ как регионального правозащитного органа позволило выявить отдельные проблемы как законодательного, так и непосредственно правоприменительного характера.

В настоящее время правовое регулирование деятельности региональных правозащитников практически полностью осуществляется с помощью федерального законодательства. Роль конституций, уставов субъектов РФ значительно снизилась. Это объясняется проведением политики дефедерализации, подкрепляемой пассивностью региональных законодателей в части реализации по мере возможностей своих полномочий по защите прав и свобод, находящихся в совместном ведении.

Как показал анализ, в самих конституциях, уставах субъектов РФ обозначается лишь общий правовой статус региональных правозащитников с отсылкой на специально принимаемые региональные законы об этих органах.

Сравнение Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» и положений отдельных региональных законов, регламентирующих деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в контексте правового регулирования их статуса позволило выделить некоторые особенности.

Прежде всего Федеральный закон № 48-ФЗ, с одной стороны, унифицировал ряд полномочий, имеющихся у региональных правозащитников, тем самым выстроив единые подходы к правозащитной деятельности в субъектах РФ, что является безусловным преимуществом. Вместе с тем, с другой стороны, такая унификация должна носить рекомендательный характер и давать некоторый объем свободы в реализации правотворческих полномочий субъектам РФ. Если у субъектов Федерации имеется право конституцией, уставом субъекта РФ создавать этот орган, то и, соответственно, они вправе формировать и перечень полномочий, процедур и порядка защиты прав человека, в том числе с учётом региональных особенностей. К сожалению, вышеуказанным федеральным законом этому вопросу уделено недостаточное внимание.

Несмотря на это, в специальных региональных законах, регламентирующих деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, содержится ряд правовых положений, конкретизирующих принципы их деятельности, процедуры направления обращений в контексте требований к пресекательному сроку подачи жалобы, а также полномочия.

В конституциях, уставах субъектов РФ целесообразно заложить особенности по защите прав и свобод в регионе при описании правового статуса правозащитника. Ведь институт регионального правозащитника позволяет активизировать защиту принципов и норм, содержащихся в конституциях, уставах субъектов РФ.

Однако для создания условий, позволяющих определить особенности защиты прав и свобод уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, необходимо реформирование действующего федерального законодательства.

В ходе настоящего исследования также определено, что уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации в практической деятельности уделяется недостаточное внимание реализации положений конституций, уставов субъектов Российской Федерации, посвященных защите прав и свобод. В одних случаях это связывается с наличием в учредительных актах субъектов Федерации лишь воспроизводящих федеральное законодательство

принципов и норм и незначительность их конкретизации, а в других – отсутствие в деятельности региональных правозащитников специфики, отличной от той, которая осуществляется Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. В связи с этим представляется целесообразным определить особенности правозащиты, реализуемой уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации в Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» путем расширения их статуса и наделения их функциями органов конституционно-уставной защиты прав и свобод.

В связи с этим предлагается в Федеральном законе № 48-ФЗ обозначить отдельной статьей 3.1. цели и задачи деятельности региональных правозащитников.

Целью деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является защита прав и свобод человека путем реализации принципов и норм, предусмотренных в Конституции Российской Федерации, конституции, уставе субъекта Российской Федерации и иных нормативных правовых актах, а в случае их нарушения – принятие исчерпывающих мер в пределах полномочий, установленных законом по их восстановлению.

Основными задачами являются следующие:

1. Обеспечивать защиту прав и свобод человека, а также гарантий их реализации, предусмотренных в Конституции Российской Федерации, конституциях, уставах субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актах.

2. При защите прав и свобод человека при необходимости учитывать особенности региональной специфики, включая территориальные, этнокультурные, географические и иные особенности субъекта Российской Федерации.

3. Обеспечивать в своей деятельности применение Конституции Российской Федерации, положений соответствующей конституции, устава субъекта Российской Федерации.

4. Принимать участие в совершенствовании положений конституций, уставов субъектов Российской Федерации с помощью предусмотренных законом способов в целях создания условий повышенной защищенности прав человека в субъекте Российской Федерации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Приложение №4 к настоящему исследованию.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комплексный анализ научных подходов понимания места конституций, уставов субъектов Федерации в системе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и Федерации в системном единстве с нормативным и судебным толкованием позволяет прийти к следующим выводам:

1) конституции, уставы субъектов являются актами особой учредительной правовой природы, что подтверждается характером содержащихся в них принципов и норм с их аксиологической направленностью;

2) различные интерпретационные наименования («основной закон», «учредительный акт», «нормативная база», «особый закон», «комплексные правовые акты», «статусные правовые акты субъектов РФ» и др.), придаваемые конституциям, уставам субъектов Российской Федерации учеными, судебной практикой, а также непосредственно вытекающие из содержащихся в них положений, являются их отличительной особенностью и свидетельствуют о неустоявшейся правовой традиции в идентификации данных нормативных правовых актов;

3) существование конституций, уставов субъектов Российской Федерации как вида нормативных правовых актов в правовой системе Российской Федерации обусловлено обеспечением её единства с учётом федеративной направленности Конституции Российской Федерации;

4) целью конституций, уставов субъектов Российской Федерации является учёт положений Конституции Российской Федерации при формировании правовых основ по защите прав и свобод на уровне субъектов Российской Федерации.

При рассмотрении правозащитных возможностей конституций, уставов субъектов Российской Федерации уделено внимание осмыслению категории «защиты прав и свобод», её взаимосвязи с близкой по семантическому значению категорией «охрана прав и свобод». В результате исследования установлено отсутствие различий между данными категориями с точки зрения их понимания и

использования в международных правовых актах и правовых актах национального уровня. Теоретические дискуссии о соотношении указанных категорий позволяют подчеркнуть их многоаспектность.

Было определено, что в Конституции Российской Федерации, а также конституциях, уставах субъектов Российской Федерации не проводится различий между этими категориями. Вместе с тем предпочтение отдается категории «защита прав и свобод».

Исследование полномочий Федерации и субъектов Российской Федерации в рамках рассмотрения предметов ведения по осуществлению защиты прав и свобод позволило прийти к выводу о правовой неопределенности их объема и порядка реализации. Указанная проблема возникла в связи с наличием дублирования в закреплении в Конституции Российской Федерации предмета ведения, касающегося защиты прав и свобод. Наличие такого дублирования защиты прав и свобод как в исключительном ведении Федерации, так и в совместном с субъектами Российской Федерации ведении представляется нецелесообразным.

На наш взгляд «защита прав и свобод» должна быть отнесена к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов, а в ведении Российской Федерации целесообразно оставить только «регулирование прав и свобод». При таком понимании целью конституций, уставов субъектов Российской Федерации как актов учредительного характера является защита прав и свобод путем повышения уровня их обеспеченности в субъектах Российской Федерации.

Внесение таких корректирующих изменений в Конституцию Российской Федерации устранят неточности конституционного текста, а также завершат многочисленные научные дискуссии о параллельном закреплении одних и тех же предметов ведения в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации.

В исследовании представлен подход к рассмотрению осуществления защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации посредством правовых средств защиты прав и свобод в контексте реализации предметов ведения, установленных Конституцией Российской Федерации.

Определено, что правовыми средствами защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации как инструментами выражения правозащитной функции основных учредительных актов субъектов Федерации являются: 1) воспроизводство; 2) отсылка (бланкетность); 3) конкретизация; 4) институционализация, включающая учреждение системы региональных правозащитных органов и определение порядка защиты прав и свобод.

Объективная необходимость рассмотрения таких средств защиты прав и свобод вызвана определением потенциала конституций, уставов субъектов Российской Федерации и его дальнейшего развития в целях обеспечения реализации правозащитной функции.

Анализ степени воспроизводства и конкретизации конституциями, уставами субъектов Российской Федерации принципов и норм показал ряд проблем в правовом регулировании, поскольку воспроизводство намного чаще используется, в то время как степень конкретизации принципов и норм минимизируется.

В целом конкретизация конституциями, уставами субъектов Российской Федерации реализуется с использованием двух направлений.

Первое направление – закрепление положений, составляющих частично предмет федерального регулирования. В них выстраивается ценностный аспект содержания прав и свобод. В перспективе они становятся или могут стать предметом закрепления в Конституции Российской Федерации.

Второе направление корреспондируется с конкретизацией прав и свобод с учётом региональной специфики, включающей территориальные, этнокультурные, географические и другие особенности, устанавливающие повышенный уровень гарантирования защиты прав коренных малочисленных народов, казачества, а также языковую и национальную идентичность проживающих на территории субъектов Российской Федерации населения и народов.

В исследовании определенное внимание уделено рассмотрению системы правозащитных государственных органов субъектов Российской Федерации и предложены направления по совершенствованию действующего законодательства.

В ходе исследования было установлено, что упразднение конституционных, уставных судов субъектов Российской Федерации несколько снизило потенциал конституционной, уставной защиты прав и свобод. Предложенные конституционные, уставные советы, обладающие статусом правозащитных органов, создаваемых при законодательных органах субъектов Российской Федерации, в полной мере не могут заменить по функционалу полноценный судебный орган. Кроме того, негативный фактор затяжного характера создания конституционных, уставных советов в субъектах Российской Федерации при отсутствии необходимой инициативности по внесению соответствующих изменений в конституции, уставы субъектов Российской Федерации побуждает в этот переходный период изыскивать альтернативные варианты защиты прав и свобод с использованием потенциала конституций, уставов субъектов Российской Федерации. Такими органами могли бы выступить региональные правозащитники общей компетенции – уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Излишняя централизация полномочий по защите прав и свобод на федеральном уровне свидетельствует о необходимости соблюдения баланса таких полномочий с учётом особенностей региональной правозащиты и потребностей субъектов Российской Федерации. Если уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации вправе создаваться по усмотрению субъекта Российской Федерации с помощью закрепления их статуса в конституции, уставе, то ими должен задаваться и характер их деятельности. В настоящее время функционирование этих правозащитных органов мало отличимо от деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

С учётом формирования конституционных, уставных советов при законодательных органах субъектов Российской Федерации предложено включить уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как правозащитных органов общей компетенции в качестве членов таких советов с правом совещательного голоса. Такие изменения предложено внести в

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Непосредственное участие уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в деятельности конституционных, уставных советов, по нашему мнению, будет способствовать реализации конституционно-уставной законности, а также прямому применению конституций, уставов субъектов Российской Федерации региональными правозащитниками.

Также предлагается в федеральное законодательство внести изменения, которые скорректировали бы деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в контексте установления вектора их деятельности по применению конституций, уставов субъектов Российской Федерации.

В связи с тем, что уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации в практической деятельности уделяется недостаточное внимание реализации положений конституций, уставов субъектов Российской Федерации, предлагается определить специфику региональной правозащиты в Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» путем расширения их статуса и наделения их функциями органов конституционно-уставной защиты прав и свобод.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

### Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года // Российская газета. — 2020. — 4 июля. № 144 (8198).
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 01.07.2021)// СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
3. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 16.04.2022)// СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
4. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 09.11.2020)// СЗ РФ.1997. № 9. Ст. 1011.
5. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»// СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
6. Федеральный конституционный закон от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»// СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8029
7. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»// СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.11.2022) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2022, с изм. от 24.11.2022) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 04.11.2022, с изм. от 24.11.2022) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

11. Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (ред. от 06.12.2021, с изм. от 23.12.2021)// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. ст. 699.

12. Закон Российской Федерации от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (ред. от 11.06.2021)// СПС КонсультантПлюс.

13. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 04.11.2022)// СПС КонсультантПлюс.

14. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ред. от 29.11.2021)// СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

15. Федеральный закон от 10.01.1996 № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» (ред. от 06.03.2019)// СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 144.

16. Федеральный закон от 20.06.1996 № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» (ред. от 28.06.2021)// СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3033.

17. Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (ред. от 14.07.2022)// СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

18. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022)// СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

19. Федеральный закон от 26.11.1998 № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов

радиоактивных отходов в реку Теча» (ред. от 06.12.2021)// СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.

20. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. от 13.07.2020)// СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

21. Федеральный закон от 10.01.2002 № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» (ред. от 06.12.2021)// СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

22. Федеральный закон от 30.12.2006 № 284-ФЗ «О социальных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу в воинских формированиях Российской Федерации, дислоцированных на территориях Республики Беларусь, Республики Казахстан и Киргизской Республики, а также лицам, работающим в этих формированиях» (ред. от 04.06.2014)// СЗ РФ. 2007. № 1 (ч.1). Ст. 47.

23. Федеральный закон от 04.06.2011 № 126-ФЗ «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан» (ред. от 01.10.2019) // СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3266.

24. Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4595.

25. Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

26. Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (ред. от 30.12.2021)// СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

27. Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»// СЗ РФ. 2018. № 53 (часть I). Ст. 8427.

28. Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (ред. от 30.04.2021)// СЗ РФ.2020 № 12. Ст. 1640.

29. Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации»// СЗ РФ. 2021 № 1(часть I). Ст. 31.

30. Федеральный законы от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ред. от 06.02.2023)// СЗ РФ.2021. № 52 (ч.1). Ст. 8973.

31. Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» (ред. от 06.12.2018)// СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

32. Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. от 09.04.2022)//СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

33. Конституция Республики Адыгея от 10.03.1995 (ред. от 15.06.2022) (принята сессией ЗС (Хасэ) - Парламента РА 10.03.1995)//СПС КонсультантПлюс.

34. Конституция Республики Алтай (Основной Закон) (ред. от 04.07.2022) (принята Законом РА от 07.06.1997 № 21-4)//СПС КонсультантПлюс.

35. Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 (ред. от 01.10.2021) //СПС КонсультантПлюс.

36. Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 (ред. от 29.04.2022) (принята Верховным Советом РБ 22.02.1994)//СПС КонсультантПлюс.

37. Конституция Республики Дагестан (ред. от 11.11.2022) (принята Конституционным Собранием 10.07.2003)//СПС КонсультантПлюс

38. Конституция Республики Ингушетия (ред. от 28.12.2022) (принята всенародным голосованием 27.02.1994)//СПС КонсультантПлюс.
39. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 № 28-РЗ (ред. от 11.05.2022) (принята Парламентом КБР 01.09.1997) //СПС КонсультантПлюс.
40. Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия (принято Конституционным Собранием РК - ХТ 05.04.1994) (ред. от 21.07.2022)//СПС КонсультантПлюс.
41. Конституция Карачаево-Черкесской Республики (ред. от 31.05.2022) (принята Народным Собранием КЧР 05.03.1996) //СПС КонсультантПлюс.
42. Конституция Республики Карелия (ред. от 27.05.2022) (принята ВС КАССР 30.05.1978, изложена в новой редакции Законом РК от 12.02.2001 № 473-ЗРК) //СПС КонсультантПлюс.
43. Конституция Республики Коми (ред. от 04.07.2022) (принята Верховным Советом Республики Коми 17.02.1994) //СПС КонсультантПлюс.
44. Конституция Республики Крым (ред. от 20.05.2022) (принята Государственным Советом Республики Крым 11.04.2014) //СПС КонсультантПлюс
45. Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 28.05.2021) //СПС КонсультантПлюс
46. Конституция Республики Мордовия (ред. от 30.05.2022) (принята Конституционным Собранием РМ 21.09.1995)//СПС КонсультантПлюс.
47. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (ред. от 24.11.2022) (принята на внеочередной одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва постановлением от 04.04.1992 № 908-ХII) //СПС КонсультантПлюс.
48. Конституция Республики Северная Осетия-Алания (ред. от 08.06.2022) (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12.11.1994)//СПС КонсультантПлюс.
49. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 22.06.2012)//СПС КонсультантПлюс.

50. Конституция Республики Тыва (ред. от 27.05.2022) (принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001)//СПС КонсультантПлюс.
51. Конституция Удмуртской Республики (ред. от 10.11.2022) (принята постановлением Верховного Совета УР от 07.12.1994 № 663-ХІІ)//СПС КонсультантПлюс.
52. Конституция Республики Хакасия (ред. от 22.07.2022) (принята на XVII сессии ВС РХ (первого созыва) 25.05.1995)//СПС КонсультантПлюс.
53. Конституция Чеченской Республики (ред. от 22.09.2022) (принята на референдуме 23.03.2003)//СПС КонсультантПлюс.
54. Конституция Чувашской Республики (ред. от 21.12.2022) (принята ГС ЧР 30.11.2000) //СПС КонсультантПлюс.
55. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС (ред. от 30.06.2022) (принят АКЗС 26.05.1995) //СПС КонсультантПлюс.
56. Закон Забайкальского края от 17.02.2009 № 125-ЗЗК «Устав Забайкальского края» (ред. от 08.07.2022) (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 11.02.2009)//СПС КонсультантПлюс.
57. Устав Камчатского края от 04.12.2008 № 141 (ред. от 27.05.2022) (принят Постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 14.11.2008 № 326)//СПС КонсультантПлюс.
58. Устав Краснодарского края от 12.11.1993 (ред. от 07.11.2022)//СПС КонсультантПлюс.
59. Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (ред. от 26.05.2022) (подписан Губернатором Красноярского края 10.06.2008)//СПС КонсультантПлюс.
60. Устав Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК (принят ЗС ПК 19.04.2007) (ред. от 08.12.2022) //СПС КонсультантПлюс.
61. Устав Приморского края от 06.10.1995 № 14-КЗ (ред. от 19.04.2022) (принят Думой Приморского края 12.09.1995)//СПС КонсультантПлюс.
62. Закон Ставропольского края от 12.05.2022 № 38-кз «Устав (Основной Закон) Ставропольского края» (принят Думой Ставропольского края 28.04.2022)//СПС КонсультантПлюс.

63. Устав Хабаровского края (принят постановлением Законодательной Думы Хабаровского края от 19.05.2022 № 1331)//СПС КонсультантПлюс.

64. Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ «Устав (основной Закон) Амурской области» (ред. от 02.06.2022) (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995)//СПС КонсультантПлюс.

65. Устав Архангельской области (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995) (ред. от 30.05.2022)//СПС КонсультантПлюс.

66. Закон Астраханской области от 30.05.2022 № 22/2022-ОЗ «Устав Астраханской области» (принят Думой Астраханской области 26.05.2022) //СПС КонсультантПлюс.

67. Закон Белгородской области от 24.06.2022 № 189 (ред. от 28.09.2022) «Устав Белгородской области» (принят Белгородской областной Думой 23.06.2022) //СПС КонсультантПлюс.

68. Закон Брянской области от 20.12.2012 № 91-З «Устав Брянской области» (ред. 26.09.2022) (принят Брянской областной Думой 20.12.2012)//СПС КонсультантПлюс.

69. Закон Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ «Устав (Основной Закон) Владимирской области» (ред. от 06.12.2022) (принят постановлением ЗС Владимирской области от 14.08.2001 № 285)//СПС КонсультантПлюс.

70. Устав Волгоградской области от 24.02.2012 № 1-ОД (ред. от 07.12.2022) (принят Волгоградской областной Думой 14.02.2012)//СПС КонсультантПлюс.

71. Устав Вологодской области от 18.10.2001 № 716-ОЗ (ред. 10.11.2022) (принят Постановлением ЗС Вологодской области от 03.10.2001 № 481)//СПС КонсультантПлюс.

72. Устав Воронежской области от 16.12.2022 «Устав Воронежской области» (принят Воронежской областной Думой 16.12.2022) //СПС КонсультантПлюс.

73. Закон Ивановской области от 18.02.2009 № 20-ОЗ «Устав Ивановской области» (ред. от 30.05.2022) (принят Ивановской областной Думой 29.01.2009) //СПС КонсультантПлюс.

74. Устав Иркутской области от 17.04.2009 № 1 (ред. от 08.02.2021) (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 № 9/5-ЗС) //СПС КонсультантПлюс.

75. Закон Калининградской области от 18.01.1996 № 30 «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области» (ред. от 18.04.2022) (принят Калининградской областной Думой 28.12.1995)//СПС КонсультантПлюс.

76. Устав Калужской области от 27.03.1996 (ред. от 31.05.2022) (утв. Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27.03.1996 № 473)//СПС КонсультантПлюс.

77. Устав Кемеровской области – Кузбасса от 09.04.1997 (ред. от 07.07.2022) (принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09.04.1997)//СПС КонсультантПлюс.

78. Устав Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО (ред. от 09.05.2022) (принят Кировской областной Думой 29.02.1996)//СПС КонсультантПлюс.

79. Закон Костромской области от 24.04.2008 № 300-4-ЗКО «Устав Костромской области» (ред. от 26.04.2022) (принят Костромской областной Думой 17.04.2008)//СПС КонсультантПлюс.

80. Закон Курганской области от 16.12.1994 № 1 «Устав Курганской области» (ред. от 29.09.2022) (принят Курганской областной Думой от 01.12.1994)//СПС КонсультантПлюс.

81. Устав Курской области (ред. от 22.11.2022) (Принят Курской областной Думой 15.07.2022)//СПС КонсультантПлюс.

82. Закон Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз «Устав Ленинградской области» (ред. от 26.07.2022)//СПС КонсультантПлюс.

83. Устав Липецкой области от 09.04.2003 № 46-ОЗ (принят постановлением Липецкого областного Совета депутатов от 27.03.2003 № 222-пс) (ред. от 26.05.2022)//СПС КонсультантПлюс.

84. Закон Магаданской области от 28.12.2001 № 218-ОЗ «Устав Магаданской области» (ред. 17.06.2022) (принят Магаданской областной Думой 26.12.2001) //СПС КонсультантПлюс.

85. Закон Московской области от 23.11.2022 № 197/2022-ОЗ «Устав Московской области» (Принят Московской областной Думой от 10.11.2022 № 4/37-П)//СПС КонсультантПлюс.

86. Устав Мурманской области (ред. от 06.04.2022) (принят Мурманской областной Думой 26.11.1997) //СПС КонсультантПлюс.

87. Устав Нижегородской области от 30.12.2005 № 219-З (ред. от 02.12.2022) (принят постановлением ЗС НО от 22.12.2005 № 1809-III//СПС КонсультантПлюс.

88. Устав Новгородской области от 03.09.1994 № 2-ОЗ (ред. от 27.05.2022) (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 31.08.1994 № 65-ОД)//СПС КонсультантПлюс.

89. Устав Новосибирской области от 18.04.2005 № 282-ОЗ (ред. от 01.06.2022) (принят постановлением Новосибирского областного Совета депутатов от 31.03.2005 № 282-ОСД)//СПС КонсультантПлюс.

90. Устав (Основной Закон) Омской области (ред. от 28.09.2022) (принят Постановлением ЗС Омской области от 26.12.1995 № 193)//СПС КонсультантПлюс.

91. Закон Оренбургской области от 20.11.2000 № 724/213-ОЗ «Устав (Основной Закон) Оренбургской области» (ред. от 14.06.2022) (принят решением Законодательного Собрания Оренбургской области от 25.10.2000 № 724)//СПС КонсультантПлюс.

92. Устав (Основной Закон) Орловской области от 26.02.1996 № 7-ОЗ (ред. от 31.08.2022) (принят ООД РФ 26.02.1996) //СПС КонсультантПлюс.

93. Устав Пензенской области (принят Законодательным Собранием Пензенской области 15.04.2022) //СПС КонсультантПлюс.

94. Устав Псковской области от 12.04.2001 № 1-У (ред. от 04.05.2022) (принят Псковским областным Собранием депутатов 29.03.2001)//СПС КонсультантПлюс.

95. Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС «Устав Ростовской области» (ред. от 29.11.2022)//СПС КонсультантПлюс.

96. Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18.11.2005 № 115-ОЗ (ред. от 22.11.2022) (принят Постановлением Рязанской областной Думы от 02.11.2005 № 710-IV РОД)//СПС КонсультантПлюс.

97. Устав Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (ред. от 31.05.2022) (принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006)//СПС КонсультантПлюс.

98. Закон Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО «Устав (Основной Закон) Саратовской области» (ред. 20.12.2022) (принят Саратовской областной Думой 24.05.2005)//СПС КонсультантПлюс.

99. Устав Сахалинской области от 09.07.2001 № 270 (ред. от 09.06.2022) (принят Сахалинской областной Думой 28.06.2001)//СПС КонсультантПлюс.

100. Устав Свердловской области от 23.12.2010 № 105-ОЗ (принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30.11.2010) (ред. от 20.12.2022)//СПС КонсультантПлюс.

101. Закон Смоленской области от 15.05.2001 № 37-з «Устав Смоленской области» (ред. от 29.09.2022) (принят Смоленской областной Думой 26.04.2001)//СПС КонсультантПлюс.

102. Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации (ред. от 26.04.2022) (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 30.11.1994 № 84) //СПС КонсультантПлюс.

103. Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 05.11.1996 № 436 «Об Уставе Тверской области» (ред. от 25.02.2021)//СПС КонсультантПлюс.

104. Устав (Основной Закон) Томской области (ред. от 09.06.2022) (принят решением Томской областной Думы от 26.07.1995 № 136) //СПС КонсультантПлюс.

105. Закон Тульской области от 27.05.2022 № 36-ЗТО «Устав (Основной Закон) Тульской области» (принят Тульской областной Думой 26.05.2022)//СПС КонсультантПлюс.

106. Устав Тюменской области от 30.06.1995 № 6 (ред. от 30.05.2022) (принят Тюменской областной Думой 15.06.1995) //СПС КонсультантПлюс.

107. Устав Ульяновской области от 19.05.2005 № 31/311 (ред. от 30.09.2022) (утв. постановлением ЗС Ульяновской области от 19.05.2005 № 31/311)//СПС КонсультантПлюс.

108. Закон Челябинской области от 25.05.2006 № 22-ЗО «Устав (Основной Закон) Челябинской области» (ред. от 30.11.2022) (подписан Губернатором Челябинской области 09.06.2006)//СПС КонсультантПлюс.

109. Закон ЯО от 01.10.2010 № 30-з «Устав Ярославской области» (ред. от 26.12.2022) (принят Ярославской областной Думой 28.09.2010)//СПС КонсультантПлюс.

110. Закон г. Москвы от 28.06.1995 «Устав города Москвы» (ред. от 28.09.2022)//СПС КонсультантПлюс.

111. Устав Санкт-Петербурга (ред. от 30.06.2022) (принят ЗС СПб 14.01.1998)//СПС КонсультантПлюс.

112. Устав города Севастополя от 14.04.2014 № 1-ЗС (ред. от 26.07.2021) (принят Законодательным Собранием г. Севастополя 11.04.2014)//СПС КонсультантПлюс.

113. Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 № 40-ОЗ (ред. от 20.07.2022) (принят ЗС ЕАО 08.10.1997)//СПС КонсультантПлюс.

114. Устав Ненецкого автономного округа (ред. от 26.04.2022) (принят Собранием депутатов НАО 11.09.1995)//СПС КонсультантПлюс.

115. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 26.04.1995 № 4-оз (ред. от 27.05.2022) (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26.04.1995)//СПС КонсультантПлюс.

116. Устав Чукотского автономного округа от 28.11.1997 № 26-ОЗ (ред. от 23.09.2022) (принят Думой Чукотского автономного округа 29.10.1997) (ред. от 07.06.2022)//СПС КонсультантПлюс.

117. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО (ред. от 30.05.2022) (принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 27.12.1998)//СПС КонсультантПлюс.

118. Закон Белгородской области от 7 февраля 1995 г. № 9 (ред. от 02.11.2022) «О дополнительных социальных гарантиях молодому поколению» // СПС КонсультантПлюс.

119. Закон Архангельской области от 15.07.1997 № 34-10-ОЗ (ред. от 29.06.2022) «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области»//СПС КонсультантПлюс.

120. Закон Республики Башкортостан от 31 декабря 1999 г. № 44-з (ред. от 24.12.2021) «Об основных гарантиях прав ребенка в Республике Башкортостан» // СПС КонсультантПлюс.

121. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 12 ноября 2001 г. № 27-РЗ (ред. от 30.11.2022) «О гарантиях прав коренного малочисленного народа абазин в Карачаево-Черкесской Республике»// СПС КонсультантПлюс.

122. Закон Самарской области от 24.11.2000 № 45-ГД (ред. 01.06.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области»//СПС КонсультантПлюс.

123. Закон Республики Саха (Якутия) от 17.10.2002 56-З № 449-П (ред. от 09.12.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)»//СПС КонсультантПлюс.

124. Закон Оренбургской области от 01.10.2003 № 489/55-Ш-ОЗ (ред. от 26.10.2022) «Об административных правонарушениях в Оренбургской области»//СПС КонсультантПлюс.

125. Закон Республики Коми от 12.11.2004 № 57-РЗ (ред. от 21.12.2021) «О государственных гарантиях в Республике Коми семьям, имеющим детей» // СПС КонсультантПлюс.

126. Закон Владимирской области от 30.11.2004 № 202-ОЗ (ред. от 29.12.2022) «Об основных направлениях деятельности органов государственной власти Владимирской области в сфере природопользования и охраны окружающей среды» // СПС КонсультантПлюс.

127. Закон Республики Карелия от 27.12.2004 г. № 846-ЗРК (ред. от 27.03.2020) «О гарантиях и компенсациях для отдельных категорий лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях на территории Республики Карелия»// СПС КонсультантПлюс.

128. Закон Республики Алтай от 15.04.2005 № 26-РЗ (ред. от 22.12.2016) «О гарантиях и компенсациях для лиц, работающих в государственных органах Республики Алтай, государственных учреждениях Республики Алтай, расположенных на территории Республики Алтай в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера»// СПС КонсультантПлюс.

129. Закон г. Москвы от 30.11.2005 № 61 (ред. от 14.10.2020) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей» // СПС КонсультантПлюс.

130. Закон НАО от 02.10.2006 № 760-ОЗ (ред. от 02.07.2021) «Об Уполномоченном по правам человека в Ненецком автономном округе» // СПС КонсультантПлюс.

131. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.11.2006 № 82-РЗ (ред. от 08.12.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике»//СПС КонсультантПлюс.

132. Закон Республики Бурятия от 02.07.2007 № 23520-III (ред. от 07.10.2021) «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Республике Бурятия» // СПС КонсультантПлюс.

133. Закон Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» (ред. от 07.10.2022)//СПС КонсультантПлюс.

134. Закон Республики Адыгея от 13.02.2008 № 148 (ред. от 08.08.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Адыгея»//СПС КонсультантПлюс.

135. Закон г. Москвы от 15.04.2009 № 6 (ред. от 06.04.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве» // СПС КонсультантПлюс.

136. Закон Республики Коми от 6 июля 2009 г. № 68-РЗ (ред. от 27.12.2017, с изм. от 07.12.2021) «О некоторых вопросах, связанных с уходом и помощью гражданам пожилого возраста и инвалидам на территории Республики Коми» // СПС КонсультантПлюс.

137. Закон Республики Хакасия от 09.07.2010 № 63-ЗРХ (ред. от 15.07.2021) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Хакасия»//СПС КонсультантПлюс.

138. Закон Свердловской области от 18.10.2010 № 72-ОЗ (ред. от 14.07.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области»// СПС КонсультантПлюс.

139. Закон Оренбургской области от 18.11.2010 № 3997/924-IV-ОЗ (ред. от 26.10.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Оренбургской области»//СПС КонсультантПлюс.

140. Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях» от 23 июня 2011 г. № 413-з (ред. от 06.07.2022)// СПС КонсультантПлюс.

141. Закон Республики Хакасия от 01.07.2011 № 61-ЗРХ (ред. от 13.10.2022) «О гарантиях трудовой занятости инвалидов в Республике Хакасия» // СПС КонсультантПлюс.

142. Закон Республики Саха (Якутия) от 24.06.2013 1220-З № 1327-IV (ред. от 03.07.2018) «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» //СПС КонсультантПлюс.

143. Закон Чеченской Республики от 08.07.2013 № 25-РЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Чеченской Республике» // СПС КонсультантПлюс.

144. Закон Камчатского края от 19.12.2013 № 367 (ред. от 27.05.2022) «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае»// СПС КонсультантПлюс.

145. Закон Республики Тыва от 29.12.2014 № 43-ЗРТ (ред. от 03.12.2020) «О реализации полномочий в сфере социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации, проживающих на территории Республики Тыва»// СПС КонсультантПлюс.

146. Закон города Севастополя от 26.06.2015 № 159-ЗС (ред. от 09.10.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в городе Севастополе»//СПС КонсультантПлюс.

147. Закон Республики Ингушетия от 26.12.2015 № 66-РЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Республике Ингушетия»// СПС КонсультантПлюс.

148. Уставный закон Красноярского края от 16.06.2016 № 10-4679 (ред. от 26.05.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» //СПС КонсультантПлюс.

149. Закон Республики Ингушетия от 31.01.2017 № 3-РЗ (ред. от 13.07.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия»//СПС КонсультантПлюс.

150. Закон Чеченской Республики от 27.09.2018 № 44-РЗ «О социальных гарантиях и льготах гражданам предпенсионного возраста на территории Чеченской Республики»// СПС КонсультантПлюс.

151. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13.07.2020 № 43-РЗ (ред. от 29.12.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике» // СПС КонсультантПлюс.

152. Закон Республики Тыва от 16.07.2020 № 626-ЗРТ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Республики Тыва»// СПС КонсультантПлюс.

153. Закон Тамбовской области от 21.07.2020 № 499-З (ред. от 27.07.2022) «О правовом регулировании отдельных вопросов деятельности Уполномоченного

по правам человека в Тамбовской области» (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 10.07.2020 № 1288)//СПС КонсультантПлюс.

154. Закон Ставропольского края от 27.07.2020 № 93-кз (ред. от 30.05.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае»//СПС КонсультантПлюс

155. Закон Нижегородской области от 30.12.2020 № 171-З (ред. от 02.12.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» //СПС КонсультантПлюс.

156. Областной закон Ленинградской области от 22.03.2021 № 31-оз (ред. от 29.09.2022) «О дополнительных социальных гарантиях и стандартах в Ленинградской области» // СПС КонсультантПлюс.

157. Областной закон Ленинградской области от 12.02.2021 № 5-оз (ред. от 06.07.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области» // СПС КонсультантПлюс.

158. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26.05.2021 2356-З № 623 – VI «О Конституционном совете Республики Саха (Якутия)»// СПС КонсультантПлюс.

159. Закон Тверской области от 25.06.2021 № 43-ЗО (ред. от 13.07.2022) «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области»// СПС КонсультантПлюс.

160. Закон Удмуртской Республики от 11.10.2021 № 108-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике»// СПС КонсультантПлюс.

161. Закон Ставропольского края от 05.03.2022 № 20-кз 9 (ред. от 03.10.2022) «О дополнительных социальных гарантиях отдельным категориям военнослужащих и членам их семей»// СПС КонсультантПлюс.

162. Закон Республики Башкортостан от 21.11.2022 № 625-з «О Конституционном совете Республики Башкортостан» (принят Государственным Собранием - Курултаем РБ 17.11.2022)// Ведомости Государственного Собрания -

Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан, 22.12.2022, № 36(762), ст. 2193.

163. Постановление Губернатора Хабаровского края от 09.04.2003 № 113 (ред. от 23.10.2018) «О советах уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Хабаровском крае»// Собрание законодательства Хабаровского края, 27.05.2003, № 4(9).

164. Постановление Губернатора Камчатского края от 16.07.2018 № 55 (ред. от 11.05.2022) «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Камчатском крае»//СПС КонсультантПлюс

165. Постановление Правительства Ростовской области от 06.12.2012 № 1060 «Об утверждении Концепции реализации государственной политики в отношении казачества на территории Ростовской области» // URL: <https://www.donland.ru/activity/1180/> (дата обращения 13.12.2020) – Официальный портал Правительства Ростовской области.

166. Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 03.07.2018 ГС № 1410-V «О Положении об Ассамблее депутатов - представителей коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) при Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»// Якутские ведомости, № 27, 12.07.2018.

167. Постановление Правительства Ставропольского края от 29.12.2018 № 623-п Об утверждении государственной программы Ставропольского края «Межнациональные отношения, профилактика терроризма и поддержка казачества» // URL: <http://pravo.stavregion.ru/docs/7547> (дата обращения 13.12.2020).

168. Распоряжение Правительства Амурской области от 20.08.2018 № 110-р «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Амурской области при Правительстве Амурской области» //СПС КонсультантПлюс

**Нормативные правовые акты, утратившие силу**

169. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР, 1977, № 41, ст. 617.

170. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости ВС РСФСР, 1978, № 15, ст. 407

171. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021, с изм. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»//СПС КонсультантПлюс.

172. Устав Московской области (подписан Губернатором МО от 11.12.1996 № 55/96-ОЗ, принят решением Мособлдумы от 05.11.1996 № 5/108 и решением Мособлдумы об отклонении заключения Главы Администрации МО от 04.12.1996 № 6/112) (ред. от 27.05.2021)//СПС КонсультантПлюс

173. Закон Тамбовской области от 29.01.2013 № 236-3 (ред. от 02.03.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Тамбовской области»// СПС КонсультантПлюс.

174. Конституционный закон Республики Тыва от 30.06.1999 № 250 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Тыва»//СПС КонсультантПлюс.

175. Закон УР от 12.10.2015 № 62-РЗ (ред. от 13.01.2021) «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» (принят Государственным Советом УР 29.09.2015)//СПС КонсультантПлюс

## Международные правовые акты

176. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)// Российская газета, № 67, 05.04.1995.

177. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1976 г. - №17(1831). - Ст. 291.

178. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций (принята 08.09.2000 Резолюцией 55/2 на заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 03.01.2022).

## Правовые акты зарубежных стран

179. Основной закон Федеративной Республики Германия// Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп.- М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 164 – 245//СПС КонсультантПлюс.

180. Verfassung für Rheinland-Pfalz (Конституция земли Рейнланд-Пфальц) [Электронный ресурс] //URL: [https://www.rlp.de/fileadmin/user\\_upload/Landesverfassung.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/user_upload/Landesverfassung.pdf) (дата обращения 15.05.2021).

181. Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. Juni 2017 (Регламент Государственного парламента земли Рейнланд-Пфальц в редакции от 1 июня 2017 г.) [Электронный ресурс] //URL:<http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/oqd/page/bsrlpprod.psm1?pid=Dokument>

anzeige&showdoccase=1&js\_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-LTGO2RP2017rahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=0#jlr-LTGO2RP2017pP102 (дата обращения 15.05.2021).

182. Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei Vom 3. Mai 1974 (Государственный закон об омбудсмене земли Рейнланд-Пфальц и уполномоченном государственной полиции от 3 мая 1974 г.) [Электронный ресурс] //URL:[http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/10fr/page/bsrlpprod.psml;jsessionid=B543912683EC6E617B30DCAD9C048D4C.jp20?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=30&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-B%C3%BCrgBGRPrahen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#jlr-B%C3%BCrgBGRPV1P1](http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/10fr/page/bsrlpprod.psml;jsessionid=B543912683EC6E617B30DCAD9C048D4C.jp20?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=30&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-B%C3%BCrgBGRPrahen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#jlr-B%C3%BCrgBGRPV1P1) (дата обращения 15.05.2021).

183. Gesetz zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz– PetBüG M-V) Vom 5. April 1995\* (Закон федеральной земли Мекленбург-Передняя Померания от 5 апреля 1995 г. «О порядке обращения с предложениями, ходатайствами и жалобами граждан, а также об уполномоченном по правам человека федеральной земли Мекленбург-Передняя Померания») //URL: [https://www.vdk.de/rheinland-pfalz/pages/petition/79188/wir\\_sind\\_nicht\\_im\\_dschungel?dscc=ok](https://www.vdk.de/rheinland-pfalz/pages/petition/79188/wir_sind_nicht_im_dschungel?dscc=ok) (дата обращения 15.05.2021).

184. The Protection of Human Rights Act, 1993 (Акт о защите прав человека 1993 г.)//URL:[https://nhrc.nic.in/sites/default/files/PHRA\\_Bilingual\\_2018.pdf](https://nhrc.nic.in/sites/default/files/PHRA_Bilingual_2018.pdf) (дата обращения 15.06.2021).

### **Проекты законов**

185. Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 31.10.2001 № 773 «О законодательной инициативе о принятии Федерального

закона «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации»// Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, № 1, 23.01.2002.

### **Судебные решения, доклады и иные официальные акты**

186. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»//СПС КонсультантПлюс

187. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

188. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» (Извлечение) // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1909.

189. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года «О дорожных фондах в Российской Федерации»// СЗ РФ.1996. № 29. Ст. 3543.

190. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.1998 № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан»// Собрание законодательства РФ, 04.05.1998, №18, ст. 2063.

191. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»// СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

192. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой»// СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

193. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.11.2002 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М.А. Мкртычана»// СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4829.

194. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан»// СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

195. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил»//СЗ РФ. 2008. № 11 (2 ч.). Ст. 1073.

196. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.06.2018 № 23-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1.7 и части 4 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» и пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» в связи с жалобами граждан А.И. Заляутдинова, Н.Я. Исмагилова и О.В. Чередняк»// СЗ РФ. 2018. № 26. Ст. 3932.

197. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.2019 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А.Л. Мейсснер, Е.С. Михайловой и Е.Б. Шашевой»// Вестник Конституционного Суда РФ, № 6, 2019.

198. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 № 39-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.И. Пикулина»// СЗ РФ. 2020. № 31 (часть II). Ст. 5253.

199. Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2001 № 15-О «По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и

пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»// СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1070.

200. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 437-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хорошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 20 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»// СПС КонсультантПлюс.

201. Определение Конституционного Суда РФ от 14.05.2013 № 690-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Назармамадова Дидора Гулмамадовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 6 пункта 2 статьи 22 и пунктом 3 статьи 30 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»//СПС КонсультантПлюс.

202. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»// СПС КонсультантПлюс

203. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016)// СПС КонсультантПлюс.

204. Определение Верховного Суда РФ от 27.07.2002 № 74-Г02-21//СПС КонсультантПлюс.

205. Постановление Конституционного суда РС(Я) от 16.01.1995 № 2-П «По делу о толковании норм Конституции Республики Саха (Якутия) о конституционных законах» // Саха сирэ № 11, 20.01.1995.

206. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 23.04.1998 «По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия Закона Республики Карелия «О внесении дополнений в Закон Республики Карелия «О статусе депутата Палаты Представителей и статусе депутата Палаты

Республики Законодательного Собрания Республики Карелия» № 272-ЗРК от 10 марта 1998 года» // Собрание законодательства РК № 10-11 1998 г.

207. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 09.04.2002 «По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия Распоряжения Министерства государственной собственности Республики Карелия «Об утверждении Временного порядка учета и распоряжения недвижимым имуществом, перешедшим по праву наследования к государству» от 19 мая 2000 года № 322-р»//СПС КонсультантПлюс.

208. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 13.08.2003 «По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия правовых предписаний части 1 статьи 12 Закона Республики Карелия «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Карелия «О республиканских социальных и финансовых нормативах Республики Карелия» и Приложения № 11 к указанному Закону»//СПС КонсультантПлюс.

209. Постановление Уставного Суда Калининградской области от 29 сентября 2005 г. № 4-П//Российская газета (Запад России) № 221, 04.10.2005.

210. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 08.11.2007 «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия некоторых положений абзаца 2 части 3 статьи 6 Закона Республики Карелия «Об образовании» в связи с обращением прокурора Республики Карелия»//СПС КонсультантПлюс .

211. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 29.08.2008 «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия пунктов 1.3 и 3.1 Методики определения уровня арендной платы за имущество, находящееся в собственности Республики Карелия, утвержденной Постановлением Правительства Республики Карелия от 22 февраля 2000 года № 44-П, в связи с обращением общества с ограниченной ответственностью «Петровский»//СПС КонсультантПлюс.

212. Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 18.02.2009 № 2-П «По делу о толковании положений абзацев 2, 9 преамбулы,

частей 3, 4 и 5 статьи 1 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в редакции текста от 17 октября 2002 года» // Якутские ведомости, № 16, 14.03.2009.

213. Определение Уставного суда Санкт-Петербурга от 28.05.2009 № 003/09-3 «О прекращении производства по делу по запросу группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Л.И.Егоровой, З.В.Заушниковой, Ю.В.Карпенко, С.А.Малкова, С.Н.Никешина о толковании отдельных положений пункта 3 статьи 9 Устава Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости, № 101, 05.06.2009.

214. Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 28 ноября 2013 г. № 5-П по делу о проверке конституционности части 6 статьи 3 Закона Республики Ингушетия от 14 сентября 2007 года № 31-РЗ «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СПС КонсультантПлюс

215. Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 23.12.2015 № 007/15-П «По делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 7 Закона Санкт-Петербурга от 21 мая 2014 года № 303-46 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» по запросу группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга В.Ю.Бакулина, А.А.Ковалева, В.П.Ложечко, Л.Ф.Седейкиене, С.В.Трохманенко, М.А.Шишкиной» // Санкт-Петербургские ведомости, № 245, 29.12.2015.

216. Постановление Конституционного суда РС(Я) от 21 октября 2016 № 4-П «По делу о толковании положений статьи 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости, № 43, 8 ноября 2016.

217. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 11.11.2016 по делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия Закона Республики Карелия от 18 июня 2015 года № 1906-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав

муниципальных образований и о сроках полномочий органов местного самоуправления в Республике Карелия» в связи с обращением граждан А.Г. Алексеева, Г.В. Васильевой и других//СПС КонсультантПлюс.

218. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 03.11.2017 «По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия правовых предписаний части третьей статьи 3 Закона Республики Карелия от 17 декабря 2004 года № 827-ЗРК «О социальной поддержке отдельных категорий граждан и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Карелия» в связи с обращением Гусаровой Маргариты Геннадьевны» // СПС КонсультантПлюс.

219. Постановление Конституционного суда Республики Дагестан от 18.04.2019 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 2 Порядка осуществления ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Республике Дагестан, введенного постановлением Правительства Республики Дагестан от 2 декабря 2016 года № 374 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Дагестан» в связи с жалобой гражданина Б.М. Гамзатова»// СПС КонсультантПлюс.

220. Постановление Конституционного суда Республики Дагестан от 25.12.2019 № 3-П «По делу о проверке конституционности абзаца 1 части 3 статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 г. № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СПС КонсультантПлюс // Опубликован 30.12.2019 на официальном интернет-портале правовой информации Республики Дагестан <http://pravo.e-dag.ru>.

221. Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 30.08.2021 «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл абзаца первой части 1 статьи 8 Закона Республики Марий Эл от 4 декабря 2002 года № 43-З «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл» в

связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл»//СПС КонсультантПлюс.

222. Послание Конституционного Суда Республики Карелия Законодательному Собранию Республики Карелия от 16.03.2006 «О состоянии конституционной законности в Республике Карелия в 2005 году»//СПС КонсультантПлюс.

223. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 31.10.2019 по делу № 2-6690/2019, 33-18628/2019//СПС КонсультантПлюс.

224. Решение Тамбовского районного суда Тамбовской области от 11.01.2021 (дело № 2а-322/2021). Официальный сайт Тамбовского районного суда Тамбовской области // URL: [https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=64222976&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=64222976&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения 04.07.2021).

225. Решение Тамбовского районного суда Тамбовской области от 28 января 2021 г. (дело № 2а-497/2021) // URL: [https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=64365698&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=64365698&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения 05.07.2021).

226. Решение Тамбовского районного суда Тамбовской области от 11 августа 2021 г. (дело № 2а-1481/2021) // URL: [https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=73585372&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://sud22--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=73585372&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения 23.10.2021).

227. Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 12 мая 2021 г. (дело № 33а-1462/2021)// URL: [https://oblsud--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=1107615&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1](https://oblsud--tmb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1107615&delo_id=5&new=5&text_number=1) (дата обращения 23.10.2021).

228. Москалькова Т.Н. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 г. // URL: [https://cdnstatic.rg.ru/uploads/attachments/2022/06/01/doklad\\_ombudsmena\\_2021\\_e73.pdf](https://cdnstatic.rg.ru/uploads/attachments/2022/06/01/doklad_ombudsmena_2021_e73.pdf) (дата обращения 16.06.2022).

229. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Крым за 2020 год «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Крым в 2020 году»// URL: [https://ombudsman.rk.gov.ru/uploads/txteditor/ombudsman/attachments//d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpfXgCYL\\_%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%202020.pdf](https://ombudsman.rk.gov.ru/uploads/txteditor/ombudsman/attachments//d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpfXgCYL_%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%202020.pdf) (дата обращения - 12.12.2021).

230. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл за 2020 год «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл в 2020 году»// URL: <https://marie1.gov.ru/upload/ombudsman/DocLib9/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%A3%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%202020%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf?ysclid=lgc849tojf875381465> (дата обращения - 12.12.2021).

231. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Калининградской области за 2020 год «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в 2020 году» // URL: [http://ombudsman39.ru/wp-content/uploads/2021/04/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-%D0%A3%D0%9F%D0%A7-%D0%9A%D0%9E-2020\\_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B0%D1%8F-%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F.pdf?ysclid=lgc8abtrfw120380457](http://ombudsman39.ru/wp-content/uploads/2021/04/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-%D0%A3%D0%9F%D0%A7-%D0%9A%D0%9E-2020_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B0%D1%8F-%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%8F.pdf?ysclid=lgc8abtrfw120380457) (дата обращения - 12.12.2021).

232. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека, о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области в 2020 году <https://ombudsman.tmbreg.ru/assets/files/!%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%20%D0%B7%D0%B0%202020.pdf> (дата обращения 05.07.2021)

233. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан за 2020 год «О деятельности Уполномоченного по правам человека в

Республике Татарстан в 2020 году»// URL:  
[https://upch.tatarstan.ru/file/pub/pub\\_2695547.pdf](https://upch.tatarstan.ru/file/pub/pub_2695547.pdf) (дата обращения - 12.12.2021).

234. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Башкортостан за 2020 год «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Башкортостан в 2020 году» // URL:  
<https://upchr.bashkortostan.ru/documents/reports/391200/?ysclid=lgc8j0ub8q596032716> (дата обращения - 12.12.2021).

235. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике за 2020 год «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Карачаево-Черкесской Республике в 2020 году»// URL:  
<http://upchkchr.ru/wp-content/uploads/2021/03/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-%D0%B7%D0%B0-2020.docx> (дата обращения - 12.12.2021).

236. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Архангельской области в 2020 г. // URL:  
[https://pomorupolnom.ru/upload/medialibrary/2020/report\\_upch\\_ao\\_2020.pdf](https://pomorupolnom.ru/upload/medialibrary/2020/report_upch_ao_2020.pdf) (дата обращения - 04.06.2021).

237. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Псковской области за 2020 год «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Псковской области в 2020 году» URL:  
[https://ombudsman.pskov.ru/files/document/12.%20Doklad%20%202020\\_%20UPC%20PO.pdf](https://ombudsman.pskov.ru/files/document/12.%20Doklad%20%202020_%20UPC%20PO.pdf) (дата обращения - 12.12.2021).

238. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Псковской области за 2021 год «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Псковской области в 2021 году» URL:  
[https://ombudsman.pskov.ru/files/document/11.%20Doklad%20%202021\\_%20UPC%20PO.pdf](https://ombudsman.pskov.ru/files/document/11.%20Doklad%20%202021_%20UPC%20PO.pdf) (дата обращения - 05.08.2022).

239. Доклад по вопросам соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Камчатского края, за 2021 год //URL:

<http://www.prava41.ru/rus/files/doklad-upkmn-za-2021-god.pdf> (дата обращения 29.05.2022).

### Научная литература

240. Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юрид. лит. 1981. – 361 с.
241. Амагыров А.В. К вопросу о понятии «Правовая защита» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-ponyatii-pravovaya-zaschita> (дата обращения 02.02.2021).
242. Баранов А.В. Учредительные нормы права: их юридическая природа, место и роль в системе российского права [Электронный ресурс] / Баранов // Современное право. – 2016 . – №12 . – С. 11-16 . – Режим доступа: <https://rucont.ru/efd/568704> (дата обращения 03.04.2021).
243. Баранов В.М. Негативные аспекты конкретизации юридических норм//Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: Материалы IX Международной научно-практической конференции. – М.: РГУП, 2015 (+CD). – 616 с.
244. Безуглов С.В., Бутурлина Е.С. Особенности федеральных конституционных законов как источников права // Власть Закона. 2017. № 4. С. 53 - 65. // СПС КонсультантПлюс.
245. Болгова В.В. Формы защиты субъективного права: теоретические проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.01/Болгова В.В. - Самара, 2000. - 38 с.
246. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М.: ЗАО Юстицинформ. 2005. – 592 с.
247. Бочило А.Е. Соотношение категорий «регулирование» и «защита» прав и свобод личности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и

конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (концептуальные основы)// Российский юридический журнал. – 2012. – № 1(82). С. 34-41.

248. Варламова Н.В. Конституционализм: вариативность понятия / Н. В. Варламова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 5(84). – С. 48-57.

249. Васильева Т.А. Концепция достоинства личности в доктрине и практике органов конституционного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 3 – 8//СПС КонсультантПлюс

250. Велиева Д.С., Пресняков М.В. Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 17 - 27//СПС КонсультантПлюс.

251. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец-издат, 2001. – 508 с.

252. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА, 2008. 448 с.//СПС КонсультантПлюс.

253. Витрук Н.В. Проверка конституций и уставов субъектов РФ на соответствие Конституции РФ в практике Конституционного Суда РФ: опыт и проблемы // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании. Материалы научной конференции, 25 - 27 марта 1999 г. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1999. – С. 30-36.

254. Власенко Н.А. Методологические основы исследования конкретизации в праве // Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: Материалы IX Международной научно-практической конференции. — М.: РГУП, 2015 (+CD). — 616 с.

255. Власова О.В. Достоинство личности как нравственно-правовая ценность: общетеоретическое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01/Власова Оксана Вячеславовна – Саратов, 2011. – 417 с.

256. Волков Н.А. Возникновение и особенности функционирования института уполномоченных по правам человека (омбудсманов) в зарубежных странах // Среднерусский вестник общественных наук. – 2009. – № 3(12). – С. 93-99.

257. Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права / Вопленко Н.Н. - М.: Юрид. лит., 1976. – 118 с.

258. Гончарова Н.В. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02/Гончарова Наталья Вячеславовна – Орёл, 2011. – 176 с.

259. Гредескул Н.А. Современные вопросы права / Гредескул Н.А. - Харьков: Изд. кн. маг. П.А. Брейтигама, 1906. – 53 с.

260. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000. – 411 с.

261. Демин А.П. Проблемы приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 44 - 47.

262. Ершов В. В., Ершова Е. А. Конституция Российской Федерации как фундаментальный нормативный правовой акт, содержащий основополагающие принципы и нормы российского права, подлежащие прямому применению // Российское правосудие. 2009. № 2. С. 4–11

263. Ершов В., Ершова Е. О правовом статусе Конституционного Суда Российской Федерации//Российская юстиция, 2004, № 2// СПС КонсультантПлюс.

264. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография. – М.: РГУП, 2018. – 628 с.

265. Ершов В.В. Регулирование правоотношений: Монография – М.: РГУП, 2020. – 564 с.

266. Защита прав и свобод человека на юге России: материалы Межрегиональной научно-практической конференции (Пятигорск, октябрь, 2017 г.). – Кисловодск. – 2017 г. – 243 с.

267. Зейдер Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу / Зейдер Н.Б. - М.: Юрид. лит., 1966. – 192 с.

268. Зенин С.С. Отдельные особенности правового регулирования казачества в субъектах Российской Федерации // Lex Russica. 2019. №5 (150)// URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otdelnye-osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-kazachestva-v-subektah-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 13.12.2020).

269. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке / В. Д. Зорькин. - 2-е изд., доп. - Москва : Норма, 2008. – 591 с.

270. Зражевская Т.Д. Эффективность института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / Т. Д. Зражевская // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 4(80). – С. 125-133.

271. Зражевская Т.Д. Проблемы совершенствования института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / Т.Д.Зражевская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2020. – № 4. – С. 11-16.

272. Иванов В.М. Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера / В. М. Иванов. — Текст : непосредственный // Юридические науки: проблемы и перспективы : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2015 г.). — Казань : Бук, 2015. — С. 24-27. — URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/141/7801/> (дата обращения: 07.05.2021).

273. Калашников О.А. Устав области как основной закон субъекта Российской Федерации: территориально-правовые проблемы: Дис...канд.юрид.наук. Пенза. 2002. – 214 с.

274. Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. – 2001. – № 9(57). – С. 37-42.

275. Ким Ю.В. О понятиях правозащитной деятельности и правозащитной системы или же к вопросу об организационно-правовых предпосылках «всемирного счастья» // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 27 - 35// СПС КонсультантПлюс.

276. Колесникова О.В. Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные

направления совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 63 - 70.

277. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации / Колосова Н.М. - М.: Городец, 2000. – 192 с.

278. Комиссаров К.И. Судебное усмотрение в советском гражданском процессе // Советское государство и право. 1969. № 4. С. 49-56.

279. 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. 1008 с. // СПС КонсультантПлюс.

280. Конституционное право субъектов Российской Федерации // Отв. ред. В.А.Кряжков – М.:ООО «Городец-издат», 2002. – 864 с.

281. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / М.П. Авдеев, Н.И. Беседкина, А.Н. Головистикова и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007. 616 с. // СПС КонсультантПлюс.

282. Крусс В.И. Институт субфедерального законодательства в Российской Федерации: состоятельность и перспективы конституционной модернизации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 45 - 54 // СПС КонсультантПлюс.

283. Кутафин О.Е. Источники конституционного права в Российской Федерации. М.Юрист. 2002. - 348 с.

284. Лебедев В. А. Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации и особенности их проявления в современных условиях // Проблемы права. 2013. № 5. С. 9-24.

285. Макарова З.В. Защита в российском уголовном процессе: понятие, виды, предмет и пределы // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 217-231.

286. Матейкович М.С., Романчук И.С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 45 – 57 // СПС КонсультантПлюс.
287. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Сарат.унта, 1987. – 294 с.
288. Мильков А.В. К вопросу о соотношении понятий «защита права» и «охрана права» // Закон. - 2010. - № 11. С. 99-106.
289. Мильков А.В. Правовое регулирование защиты гражданских прав и правовых интересов: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03/Российский государственный университет правосудия. – М., 2015. – 442 с.
290. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. 366 с.//СПС КонсультантПлюс.
291. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Матузова Н. И. ; МВД России. Саратов. Высш. Шк. Саратов, 1996. – 287 с.
292. Москалькова Т.Н. Институт Уполномоченных по правам человека – новый этап развития//Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации № 10, 2021. С. 4-16.
293. Научно-практический комментарий (постатейный)/М.П. Авдеенкова, Н.И. Беседкина, А.Н. Головистикова и др.; под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007. 616 с.//СПС КонсультантПлюс.
294. Никитин А.С. К вопросу о понятиях «охрана» и «защита» в российском праве//Государство и право. – 2008. - №4. – С.21-26.
295. Ноздрачев А.Ф. Нормативные акты министерств и ведомств СССР: автореф. дис.... к.ю.н. М., 1968. – 17 с.
296. Овсепян Ж.И. Конституционно-правовая ответственность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ / Ж. И. Овсепян // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2019. – № 4. С. 65-73.

297. Овсепян Ж.И. Концептуальные основы учреждения института омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современном мире (практика зарубежных государств) / Ж. И. Овсепян // . – 2020. – № 4. С. 89-95.

298. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений/ Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: ООО «А ТЕМП», 2006. – 944 с.

299. Павликов С.Г. О совершенствовании правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / С. Г. Павликов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3. С. 31-35 //СПС КонсультантПлюс.

300. Писарев А.Н. Актуальные проблемы конституционного права Российской Федерации : / А. Н. Писарев. – Москва : Российский государственный университет правосудия, 2016. – 410 с.

301. Рыжкова И.А. Влияние усмотрения следователя на реализацию принципа уважения чести и достоинства//Российской следователь. – 2016. - № 12. – С. 15-17.

302. Савоськин А.В. Возможно ли упразднение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации? / А. В. Савоськин, А. О. Казанцев // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6(43). С. 1108-1114.

303. Свердлык Г.А., Страунинг Э.Л. Защита и самозащита гражданских прав: учеб. пособие. М., 2002. – 208 с.

304. Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14/Сергун Петр Павлович. – Саратов, 1987. – 201 с.

305. Словарь иностранных слов/Под ред. И.В.Лехина и Ф.Н. Петрова. 4-е изд., доп. и перераб. — М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1954. – 858 с.

306. Стоякин Г.Я. Понятие защиты гражданских прав//Проблемы гражданско-правовой ответственности защиты и защиты гражданских прав: сб. ученых трудов. Вып. 27. Свердловск, 1973. – С. 30-35
307. Судебная практика в советской правовой системе/ под ред С.Н.Братуся. М., 1975 – 327 с.
308. Тархов В. А. Гражданское право. Общая часть. Курс лекций, г. Чебоксары: Чув. кн. изд-во, 1997. – 331 с.
309. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. – 381 с.
310. Толковый словарь живого великорусского языка /Владимир Иванович Даль: В 4 т. – Т. 1: А – З. – М.: РИПОЛ классик, 2006. – 752 с.
311. Тумусова Т.Н. О толковании понятия «коренной народ» в решении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 22-26.
312. Ульихин В.С. Особые законы в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации: конституционные вопросы: Дисс...канд. юрид. наук: 12.00.02/Ульихин Виктор Сергеевич. – Улан-Удэ, 2017. – 200 с.
313. Ульихин В.С. Является ли конституция (устав) субъекта Российской Федерации законом? // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 45 – 49.
314. Умнова (Конюхова) И.А. Конституционное право и международное публичное право: теория и практика взаимодействия: Монография/И.А.Умнова (Конюхова). – М.: РГУП, 2016. – 672 с.
315. Умнова (Конюхова) И.А. Судебная защита конституционных прав и свобод в Российской Федерации: учебное пособие/под ред. И.А. Умновой (Конюховой). – М.: РГУП, 2017. – 140 с.
316. Умнова (Конюхова) И.А., Степаненко А.С. Легитимность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в контексте их защиты органами

конституционного контроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 23 - 29//СПС КонсультантПлюс.

317. Умнова И.А. Право мира.: курс лекций/И.А.Умнова. - М.: Эксмо, 2010. – 448 с.

318. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45-55.

319. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма – М.: «Дело», 2000. – 304 с.

320. Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт – М.: ИНИОН РАН, 1995. – 115 с.

321. Умнова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 22-35

322. Умнова И.А., Пименов Е.А., Алешкова И.А. Право на развитие в Российской Федерации: вопросы теории и конституционно-правового регулирования: Монография. – М.:РАП, 2012. – 108 с.

323. Умнова И.А., Стальнова А.С. Конституционный принцип уважения достоинства человека: общие подходы в правопонимании и российская конституционная практика // Конституционное и муниципальное право. – 2016. - №10. – С. 15-20.

324. Умнова-Конюхова И.А. Общие принципы права в конституционном праве и международном праве: актуальные вопросы теории и судебной практики/И.А.Умнова-Конюхова. – М.: РГУП, 2019. – 256 с.

325. Умнова-Конюхова И.А., Николаев В.А. Институт правозащитника в европейских странах: общее и особенное в системе и правовом статусе [Текст] // Законы России. - 2020. - № 4. – С. 78-88.

326. Умнова-Конюхова И.А., Николаев В.А., Принцип верховенства права: эволюции доктрин правопонимания в национальном праве и международном праве

/ И. А. Умнова-Конюхова, В.А. Николаев// Пробелы в российском законодательстве. - № 4.- 2019. С. 92-100.

327. Умнова (Конюхова) И.А., Алешкова И.А. Применение Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции: актуальные вопросы теории и практики: монография. М.: РГУП, 2016. 184 с.//СПС КонсультантПлюс.

328. Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и её субъектов //Избранные труды: в 10 т. Т.8. Содерж.: Федерализм и вопросы этнокультурного самоопределения. Миграционное право. Глобализация и интеграционные процессы. – М., 2018. – 496 с.

329. Цалиев А.М. О судебной власти в России (в свете конституционных новелл) // Российский судья. 2021. № 4. С. 35 – 40//СПС КонсультантПлюс.

330. Цалиев А.М. Особенности конституционного регулирования правового статуса личности на территории Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 21 – 25//СПС КонсультантПлюс.

331. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02/Черепанов Виктор Алексеевич. – М., 2004. – 47 с.

332. Чиркин В.Е. Верховенство права в правовом государстве: терминологические вопросы конституционного права // Право и современные государства. 2016. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/verhovenstvo-prava-v-pravovom-gosudarstve-terminologicheskie-voprosy-konstitutsionnogo-prava> (дата обращения: 29.06.2020).

333. Чиркин В. Е. Новый российский федерализм: стратегия и тактика // Право и политика. 2000. № 12. С. 42–50.

334. Чуксина В.В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование). Дисс. ... докт. юрид.наук:12.00.02/Чуксина Валентина Валерьевна. – Иркутск, 2015. – 432 с.

335. Шмелева Г.Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов, 1988. – 106 с.

336. Штанько И.Н. Достоинство личности как правовое явление : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/Штанько Игорь Николаевич – Владимир, 2006.–194 с.

337. Шубина Т.Б. Теоретические проблемы защиты права: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/Шубина Татьяна Борисовна. – Самара, 1997. – 228 с.

338. Эбзеев Б.С. Конституционное правосудие в России: системность и роль в обеспечении единства и целостности российского государства//Конституционное правосудие в РФ: правовое регулирование, опыт, перспективы. Казань, 2005. С. 15-21.

### Электронные ресурсы

339. Территориальные органы полиции перейдут в новый формат взаимодействия с казачьими обществами // URL:<https://vsko.ru/territorialnye-organy-policii-perejdut-v-novyy-format-vzaimodejstviya-s-kazachimi-obshhestvami/> (дата обращения 13.12.2020) – Официальный сайт Всероссийского казачьего общества.

340. Последний из двухпалатных (expert.ru) URL: <https://expert.ru/2010/12/1/poslednij-iz-dvuhpalatnyih/#> (Дата обращения: 10.02.2021).

341. Interview: Bürgerbeauftragte Barbara Schleicher-Rothmund (Интервью: омбудсмен Барбара Шлейхер-Ротмунд) [Электронный ресурс] //URL: [https://www.vdk.de/rheinland-pfalz/pages/petition/79188/wir\\_sind\\_nicht\\_im\\_dschungel?dsc=ok](https://www.vdk.de/rheinland-pfalz/pages/petition/79188/wir_sind_nicht_im_dschungel?dsc=ok) (дата обращения 15.05.2021).

342. Официальный сайт омбудсмена федеральной земли Тироль <https://www.tirol.gv.at/landtag/landesvolksanwaeltin/> (дата обращения 22.05.2021).

343. Официальный сайт омбудсмена федеральной земли Форарльберг // <https://www.landesvolksanwalt.at/> (дата обращения 22.05.2021).

344. Встреча Президента Российской Федерации В.В.Путина с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации//URL: <https://upch.admhmao.ru/vse-novosti/355230/> (дата обращения 24.05.2021).

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение № 1

Сравнительная таблица способов принятия и внесения изменений в конституции, уставы субъектов Российской Федерации

Порядок принятия и внесения изменений законодательным органом	Альтернативный порядок принятия, внесения изменений – законодательным органом или путем проведения референдума	Специализированный порядок – создается усложненный механизм принятия и внесения изменений в учредительные акты субъектов РФ
<p>Данный порядок представляется характерным для большинства конституций и уставов субъектов Федерации. Среди них можно отметить следующие: конституции республик Мордовии, Бурятии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Карелии, Коми, Крым, Саха (Якутии), Северной Осетии-Алании, Чечни, Чувашии, а</p>	<p>Ст.ст. 14 и 3 конституций республик Башкортостан и Татарстан соответственно предусматривают возможности принятия учредительных актов как парламентом, так и с помощью референдума. Примечательными в контексте порядка внесения изменений выступают</p>	<p>В Конституции Республики Дагестан для пересмотра первой, второй и десятой главы созывается Конституционное Собрание (ст. 103). Аналогично в Конституции Республики Тыва предусмотрен особый порядок принятия и внесения изменений в главу первую и шестую. В этом случае эти вопросы рассматриваются законодательным органом в соответствии с предложением Конституционной комиссии</p>

<p>также уставы Ставропольского края и Брянской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Калининградской, Кировской, Новосибирской, Орловской, Ростовской, Рязанской, Смоленской, Тверской, Томской, Ульяновской областей и учредительные акты других субъектов Федерации.</p>	<p>конституции республик Мордовии (ст. 111), Марий Эл (ст. 108) и Удмуртии (ст. 71), предусматривающие альтернативность в выборе порядка внесения изменений в учредительные акты субъекта Федерации.</p>	<p>Республики Тыва (ст. 140 Конституции Республики). Наиболее гарантированным механизмом обеспечения стабильности учредительных актов субъектов РФ выступает безусловно участие населения региона. В Конституции Республики Ингушетия в качестве единственной формы принятия региональной Конституции устанавливается проведение референдума (ст. 112 Конституции Республики Ингушетия). Дополнительные гарантии участия народа в этой же Конституции закреплены и в отношении особого порядка изменения главы первой Конституции, где также основной формой выступает всенародный референдум. Аналогичный порядок по сравнению с предыдущей региональной Конституцией предусмотрен в ст. 146</p>
--	--	---

		<p>Конституции Республики Алтай, в соответствии с которой конституция принимается после одобрения её народом.</p> <p>Ст. 48 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия предусматривается проведение референдума как единственного способа прекращения действия Конституции.</p>
--	--	--

## Приложение № 2

Сравнительная таблица нормативных подходов к наименованию конституций, уставов субъектов Российской Федерации

<p>Категория «Основной Закон» используется в преамбулах конституций, уставов субъектов РФ</p>	<p>Категория «Основной Закон» применяется в самом названии правовых актов субъектов РФ</p>	<p>Категория «Основной Закон» непосредственно употребляется в содержательной части конституций, уставов субъектов РФ при раскрытии определения конституции, Устава субъекта РФ в системе других правовых актов</p>	<p>Конституции, уставы субъектов РФ, не использующие категорию «Основной Закон»</p>
<p>Конституции республик Адыгеи, Ингушетии, Тывы, Хакасии и уставы Волгоградской, Ивановской, Калужской, Курганской,</p>	<p>Конституции республик Алтай, Саха (Якутии) и уставы Алтайского, Ставропольского краев, а также уставы Амурской, Владимирской, Калининградской, Омской,</p>	<p>Конституция Республики Татарстан (ст. 24) и уставы Забайкальского (ч. 1 ст. 47), Камчатского (ч.1. ст. 1), Краснодарского (ст. 57) краев, а</p>	<p>Конституции республик Кабардино-Балкарии, Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Калмыкии, Карачаево-Черкесии,</p>

<p>Липецкой, Московской, Свердловской областей, а также уставы города Москвы, города Севастополя и Ненецкого автономного округа.</p>	<p>Оренбургской, Орловской, Рязанской, Саратовской, Тамбовской, Томской, Тульской, Челябинской областей и уставы Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа.</p>	<p>также уставы Архангельской (глава 1 основные положения), Вологодской (ст. 5), Воронежской (ч.1 ст. 10), Кировской (ч.1 ст. 1), Костромской (ч.1 ст. 1), Нижегородской (ст. 3), Пензенской (ч. 1 ст. 17), Тюменской (ч. 4 ст. 6) областей.</p>	<p>Карелии, Коми, Крыма, Марий Эл, Мордовии, Северной Осетии-Алании, Удмуртии, Чечни, Чувашии и уставы Красноярского, Пермского, Приморского, Хабаровского краев, а также уставы Архангельской, Белгородской, Брянской, Иркутской, Кемеровской, Курской, Ленинградской, Магаданской, Мурманской, Новгородской, Новосибирской, Псковской, Ростовской,</p>
--	--	--	--

			Самарской, Сахалинской, Смоленской, Тверской, Ульяновской, Ярославской областей, а также уставы Санкт- Петербурга, Еврейской автономной области, Чукотского автономного округа.
14	18	12	41

**Приложение № 3****ПРОЕКТ ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСОВ  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## Статья 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (Российская газета, 1993, 25 декабря), следующие изменения:

1) в статье 71

пункт «в» изложить в следующей редакции:

«в) регулирование прав и свобод человека и гражданина, включая национальные меньшинства; гражданство в Российской Федерации»;

2) в статье 72

пункт «б» части 1 изложить в следующей редакции:

«б) защита прав и свобод человека и гражданина, включая национальные меньшинства; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон».

**Приложение № 4****ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ  
В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ****Статья 1**

Внести в статью 37 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2021, № 52 (часть I), ст. 8973) следующие изменения:

1) дополнить частью 3.1. следующего содержания:

«Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации могут включаться конституцией, уставом субъекта Российской Федерации в качестве членов конституционных, уставных советов с правом совещательного голоса в случае их создания при законодательном органе соответствующего субъекта Российской Федерации в целях обеспечения повышенных гарантий конституционно-уставной защиты прав и свобод человека».

**Статья 2**

Внести в Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 12, ст. 1640) следующие изменения:

1) дополнить статьей 3.1. следующего содержания:

«Статья 3.1 Цели и задачи деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

Целью деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является защита прав и свобод человека путем реализации принципов и норм, предусмотренных в Конституции Российской Федерации, конституции, уставе субъекта Российской Федерации и иных нормативных правовых актах, а в случае их нарушения – принятие исчерпывающих мер в пределах полномочий, установленных законом по их восстановлению.

Основными задачами являются следующие:

1. Обеспечивать защиту прав и свобод человека, а также гарантий их реализации, предусмотренных в Конституции Российской Федерации, конституциях, уставах субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актах.

2. При защите прав и свобод человека при необходимости учитывать особенности региональной специфики, включая территориальные, этнокультурные, географические и иные особенности субъекта Российской Федерации.

3. Обеспечивать в своей деятельности применение Конституции Российской Федерации, положений соответствующей конституции, устава субъекта Российской Федерации.

4. Принимать участие в совершенствовании положений конституций, уставов субъектов Российской Федерации с помощью предусмотренных законом способов в целях создания условий повышенной защищенности прав человека в субъекте Российской Федерации».